



# Los OCAD y la gestión por proyectos

*Evaluación del  
Sistema General  
de Regalías*

Diciembre de 2017

• • • **REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**Contraloría General de la República**

Edgardo José Maya Villazón  
**Contralor General de la República**

Gloria Amparo Alonso Másmela  
**Vicecontralora General de la República**

Juan Carlos Rendón López  
**Contralor Delegado Intersectorial Coordinador**  
**Grupo Control Fiscal Micro de Regalías**

Luz Amanda Granados Urrea  
**Contralora Delegada Intersectorial Coordinadora**  
**Grupo Control Fiscal Macro de Regalías**

**Elaboración del Informe**

Luz Amanda Granados Urrea  
David Isaac Botero  
María Juliana Uribe Guzmán  
**Contralores Delegados Intersectoriales - Regalías**

María Lucía Vargas Pardo  
Cindy Paola Orozco Mantilla  
María Ximena O'Byrne Agredo  
Angélica Páez Vargas  
Maddy Elena Perdomo Tejada  
Johana Paulina Sánchez Perilla  
Carolina Ramírez Dangond  
Martha Serrato Zuluaga  
Juan Miguel Tawil Henao  
**Profesionales Grupo Control Fiscal Macro - Regalías**

Fernando Rojas  
**Asesoría Técnica**

**Oficina de Comunicaciones y Publicaciones**

Rossana Payares Altamiranda  
**Directora Oficina de Comunicaciones**  
**y Publicaciones**

Néstor Adolfo Patiño Forero  
**Diagramación y diseño de cubierta**

**Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

**Contraloría General de la República**

Cr. 69 No. 44-35  
PBX: 518 7000  
Bogotá D.C., Colombia  
Diciembre de 2017  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

# Contenido

<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>4</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>5</b>
<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Resultados del SGR 2012-2016. Mayor equidad en la distribución, con dispersión y altos riesgos</b>	<b>18</b>
Cambios en la distribución; equidad y dispersión	18
No hay diferencias significativas en el tipo de proyectos que se financia a través de los diferentes Fondos	24
<b>Los OCAD y la coordinación de políticas entre distintos niveles de gobierno</b>	<b>31</b>
Regalías en el contexto del modelo de descentralización del país.	31
Coordinación entre los niveles de gobierno. ¿Quién tiene el poder dominante?	34
<b>¿Cómo se toman las decisiones en los OCAD? Descripción de los procedimientos y la mirada desde los actores</b>	<b>61</b>
Viabilización de proyectos	68
Priorización y aprobación	79
Reglas informales y coordinación de votos en los OCAD	85
<b>Riesgos y transparencia</b>	<b>92</b>
Riesgos derivados del diseño institucional del proceso de toma de decisiones	92
Riesgos en la ejecución: rezagos de la ejecución de los recursos	96
Riesgos de corrupción	103
Transparencia	108
<b>Construcción de capacidades institucionales en los territorios</b>	<b>119</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>128</b>
Los resultados	128
Equidad con dispersión y sin visión estratégica	128
Frente al desafío de la gestión en el territorio los OCAD no pueden cumplir las funciones para la que fueron creados	128
Los mecanismos de participación y los de rendición de cuentas previstos son débiles	135
Las regalías, una chequera en blanco: no hay metas verificables en el tiempo, no hay incentivos ni sanciones	136
<b>Bibliografía</b>	<b>138</b>

# Siglas y acrónimos

<b>AD</b>	Asignaciones directas	<b>IHH</b>	Indicador Herfindahl-Hirschman
<b>ANH</b>	Agencia Nacional de Hidrocarburos	<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>ANM</b>	Agencia Nacional de Minería	<b>IVA</b>	Impuesto sobre el valor agregado
<b>BPIN</b>	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional	<b>LOOT</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
<b>CAR</b>	Corporaciones Autónomas Regionales	<b>MGA</b>	Metodología General Ajustada
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República	<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>CHIP</b>	Plataforma administrada por la Contaduría General de la Nación, a través de la cual se registra y consolida la información presupuestal de las entidades públicas.	<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>Colciencias</b>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	<b>MME</b>	Ministerio de Minas y Energía
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social	<b>OCAD</b>	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
<b>Cormagdalena</b>	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	<b>PAE</b>	Programa de Alimentación Escolar
<b>Corpes</b>	Consejos Regionales de Planificación	<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>CP</b>	Constitución Política	<b>PI</b>	Plan de Incentivos
<b>DAFP</b>	Departamento Administrativo de la Función Pública	<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación	<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>ET</b>	Entidad Territorial	<b>PPI</b>	Plan Plurianual de Inversión
<b>FAE</b>	Fondo de Ahorro y Estabilización	<b>PpR</b>	Presupuesto por Resultados
<b>FCR</b>	Fondo de Compensación Regional	<b>RAP</b>	Regiones Administrativas y de Planificación
<b>FCTel</b>	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	<b>RAPE</b>	Región Administrativa y de Planificación Especial
<b>FDR</b>	Fondo de Desarrollo Regional	<b>SEP</b>	Sistema de Evaluación por Puntajes
<b>Gesproy</b>	Aplicativo administrado por el DNP que permite gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR	<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
		<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
		<b>ROM</b>	Denominación para las comunidades gitanas
		<b>SMSCE</b>	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías

# Agradecimientos

Se agradece la valiosa colaboración de los contralores delegados intersectoriales del Grupo de Control Fiscal Micro de regalías por sus aportes en la discusión de este estudio y el apoyo en la realización de entrevistas con los actores regionales: Juan Carlos Rendón, Javier Anaya, Martha Alvarez, Carlos Barragán, Luis Fernando Ramírez y Jaime Zapata. Igualmente, a Martha Lucía Villa, asesora de la Vicecontraloría General, por el apoyo en la construcción de algunos indicadores.



## Presentación

El régimen de regalías del país se modificó en 2011, a través de una reforma constitucional que encontró justificación en la necesidad de superar los problemas históricos que habían aquejado el uso de estos recursos en los territorios: proyectos poco pertinentes, alta atomización de los recursos, manejos indebidos y corrupción, entre otros; en un entorno caracterizado por fuertes debilidades institucionales de las entidades territoriales.

Han transcurrido seis años de la reforma que creó el actual Sistema General de Regalías, SGR, que pretendía lograr avances efectivos en equidad social y regional. Sin embargo, problemas complejos y de diverso orden nos llevan a decir hoy con total certeza que **la reforma ha fracasado**. Así lo muestran las evaluaciones que en los últimos tres años ha hecho la Contraloría General de la República al Sistema, y este estudio, en particular, centrado en el mecanismo de los OCAD y la gestión por proyectos, ejes de lo que se conoce como el principio de buen gobierno del SGR. Tales problemas remiten lamentablemente a los mismos que se debatían en el marco de la reforma de 2011: la **dispersión** de los recursos, que va de la mano con la financiación de muchos proyectos **poco pertinentes**; la **lentitud** en la ejecución; los problemas de **corrupción** que demandan acciones coordinadas entre los distintos entes de control, y las **debilidades institucionales**, cuando la incapacidad técnica, de muchos de los entes territoriales, siguen provocando despilfarro y mal uso de los recursos de regalías.

Como se recordará, la modificación al régimen de regalías tuvo lugar en un escenario de auge de los precios internacionales de las materias primas, y estuvo motivada por el escaso impacto de las inversiones realizadas (\$42,2 billones entre 1994 y 2009) sobre el bienestar y desarrollo regionales. También por la inequidad de la distribución de los recursos en el territorio: una alta concentración de las regalías en un porcentaje relativamente bajo de la población.

Por todo lo anterior, se modificó su distribución, buscando favorecer a todos los departamentos y municipios, y no mayoritariamente a los productores y puertos, estableciendo además criterios que llevaran a que las regiones con las mayores

necesidades insatisfechas se beneficiaran en mayor medida con estos recursos. Así, se dio plena aplicación al criterio de que los recursos del subsuelo de la Nación son propiedad de todos los colombianos.

Sin embargo, aunque las regalías se hayan distribuido mejor en todo el territorio nacional, “*la mermelada en toda la tostada*” -como se describió de manera gráfica el objetivo de equidad del SGR- con una tendencia general a beneficiar a los territorios más pobres; también es cierto que con los nuevos criterios de distribución llevó a que buena parte de los recursos se dispersaran, en particular aquellos que se dirigieron a los más de mil municipios del país; hecho que impide el desarrollo de cualquier proyecto de envergadura. Ejemplo de lo anterior es que entre 2012 y 2016, un poco más de cien municipios recibieron menos de \$100 millones en promedio anual.

A lo largo de estos años, los recursos de regalías se han fragmentado en proyectos de bajo impacto. Más de doce mil proyectos aprobados entre 2012 y 2017, por un valor total de \$30,5 billones, con un valor de promedio por proyecto de alrededor de \$2,5 millones, constituyen un indicador crítico de atomización, sumado a que existen más de cien sectores distintos de inversión.

Estrechamente relacionado con el hecho de que el nuevo sistema no ha logrado superar la dispersión de recursos que caracterizó el régimen anterior, también afloran debilidades de pertinencia, que evidencian la ausencia de jerarquización de los recursos. El mayor porcentaje de los recursos se destina a obras de infraestructura en múltiples sectores, donde se cuentan más de dos mil, dirigidos a la construcción de distintos escenarios deportivos, culturales o institucionales por cerca de tres billones de pesos, que por lejos superan inversiones en temas tan prioritarios como agua potable y saneamiento básico, vías terciarias, infraestructura educativa y construcción de vivienda, entre otros.

Las razones que explican estos resultados son de fondo. Aunque en la discusión de la ley reglamentaria de la reforma, voces como la del Ex Contralor General de la República, Antonio Hernández Gamarra, recomendaban establecer prioridades de gasto que quedaran explícitas, como una medida que: “*(...) facilitaría una política nacional del uso de las regalías, contribuiría a disminuir el riesgo de atomización del gasto en desmedro de las finalidades que persigue la ley y evitaría que el gasto estuviera guiado por el cabildeo de las entidades territoriales*”; esta recomendación no se acogió.

El Congreso y el Gobierno Nacional renunciaron a asignar prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer; a cambio, exigieron que las iniciativas se tradujeran en proyectos que debían someterse a aprobación a través de los



Órganos Colegiados de Administración y Decisión, conocidos como los OCAD, instancia en la que participan el Gobierno Nacional, los departamentos y los municipios, creada igualmente por la reforma constitucional que modificó el régimen de regalías.

Pese a su naturaleza, este mecanismo no ha cumplido la función primordial que le asignó la Constitución: ser un espacio de discusión sobre las iniciativas a financiar con los recursos de regalías y priorizar las inversiones. Así lo muestra el presente estudio, adelantado en 2017, que evalúa el proceso de toma de decisiones del Sistema General de Regalías, en particular los OCAD y en la gestión por proyectos; y que se basó en 60 entrevistas a 184 actores, entre gobernadores, alcaldes, funcionarios del Gobierno Nacional y de los gobiernos territoriales y otros de la sociedad civil.

El estudio es tajante en concluir que los OCAD no constituyen un espacio de discusión sobre la orientación estratégica o de priorización de las inversiones. Todo lo contrario, los excesivos trámites han contribuido a la lentitud de la ejecución de los recursos. Los proyectos vienen definidos por las entidades territoriales, mientras que el papel del Gobierno Nacional quedó limitado a la discusión técnica de los proyectos, tarea para la cual ha expedido abundantes reglamentaciones -287 normas sobre todo de carácter procedimental que han venido sufriendo actualizaciones y ajustes-, a lo que se suma una gran movilización de funcionarios y contratistas que revisan uno a uno los proyectos.

Por todo lo anterior, para la Contraloría General de la República es imperativo revisar este mecanismo de toma de decisiones, pues su efectividad está en cuestión.

Uno de los aspectos más críticos, ampliamente analizado en el estudio es la ausencia de proyectos regionales, lo cual contraviene uno de los grandes objetivos del Sistema General de Regalías. Cabe recordar que el documento de la Regla Fiscal en 2010, que, por lo demás expuso los elementos centrales que debería contener la reforma posteriormente aprobada en 2011, llamaba la atención sobre la urgente necesidad de que: *“(...) los recursos de las regalías solamente se utilicen para financiar gastos de inversión en infraestructura de alto impacto para el desarrollo regional y local en materia de mejoramiento de su competitividad. Ello con el fin de que estos recursos no se empleen como la caja menor de actividades políticas de carácter electoral o en gastos recurrentes de carácter administrativo”*.

En efecto, la reforma a las regalías estuvo motivada por la intención de que con estos recursos se financiaran grandes proyectos de desarrollo a partir de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes.



jerarquizara el gasto, y estableciera metas y resultados verificables, así como un sistema de incentivos y sanciones efectivas para los que no cumplan o para los infractores. Lejos de ello, el SGR entregó en la práctica una chequera en blanco a las entidades territoriales, permitiendo que los recursos deriven fácilmente hacia la esfera del clientelismo y la corrupción.

La adecuada ejecución de los recursos de regalías depende no sólo de una orientación técnica calificada. También es altamente significativo el ambiente socio-político prevalente en el territorio. El desafío de construir una esfera pública con un alto contenido democrático en el territorio, es enorme. Debe ser capaz de articular la institucionalidad local, con comunidades activas, sector empresarial, academia, etc., en procura de consensuar un horizonte de futuro que se materialice en apuestas de desarrollo integral, bajo enfoques más sistémicos. Ese es sin duda, uno de los retos que le espera al país en el post-conflicto, requisito para la construcción de una paz estable y duradera.

Ni la instancia de los OCAD, ni el Gobierno Nacional, tienen la capacidad para oponerse a una decisión equivocada de una entidad territorial, ni aún en los casos en que los riesgos son evidentes. Haber entregado una chequera en blanco ha conducido a la fragmentación, y, en muchos casos, a la pérdida y dilapidación de los recursos.

En este contexto, el papel del Departamento Nacional de Planeación dentro sistema es cuestionado, fundamentalmente por la pérdida de liderazgo en su función prioritaria de orientar el desarrollo regional. A cambio, la entidad adelanta una amplia gama de tareas operativas y procedimentales que cubren todas las etapas de la gestión de proyectos, convirtiéndose en juez y parte del Sistema de Regalías.

Sin efectivos mecanismos de participación, el control social a los recursos de regalías es débil. Al respecto, el diseño institucional del SGR previó la participación de la sociedad civil organizada en la identificación de prioridades y la definición de proyectos, a través por ejemplo de la convocatoria de Comités Consultivos, que se han convertido en un formalismo más en esa larga lista de chequeo que se deben cumplir para aprobar los proyectos.

Si bien se ha avanzado en visibilidad, puesto que los sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda permiten conocer el destino de los recursos, el perfil y estado de los proyectos, los informes semestrales de rendición de cuentas que deben presentar los OCAD carecen de un real análisis sobre las características de los proyectos de inversión presentados y aprobados. Hecho que resulta crítico dada la importancia del control social como herramienta fundamental para el buen gobierno.

El papel de la sociedad civil sigue siendo muy limitado en el control del gasto. Faltan canales de comunicación sistemáticos y transparentes desde las alcaldías y gobernaciones hacia la ciudadanía, y el desconocimiento sobre la utilización de los recursos profundiza la falta de confianza sobre las administraciones locales. Para la Contraloría General de la República, estos problemas del SGR deben ser enmendados mediante una reforma, a partir de un debate sincero, que establezca correctivos de fondo en la dirección de definir una orientación estratégica de los recursos de regalías.

En este escenario, a la Contraloría General de la República se le impone un mayor esfuerzo y compromiso desde el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de control fiscal, para vigilar tanto el manejo transparente de los recursos, como el logro de los objetivos que el Estado y la sociedad establecieron para las regalías. Y es en desarrollo de este último propósito que entregamos al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y al país los resultados de este Estudio.

**Edgardo José Maya Villazón**  
Contralor General de la República

## Introducción

El manejo de las regalías del país se modificó en 2011 en un contexto de auge de la producción minera y de hidrocarburos y altos precios internacionales de las materias primas, que motivó la decisión de generar un mecanismo de ahorro para la estabilización de dichos ingresos y cambiar los criterios de distribución para que todas las regiones se beneficiaran de los crecientes recursos de manera más equitativa.

En consecuencia, la reforma constitucional a las regalías - Acto Legislativo 05 de 2011- que dio lugar a la creación del Sistema General de Regalías, SGR, tuvo como propósito garantizar el principio de equidad en la distribución de los recursos en tres dimensiones:

- **Equidad intergeneracional**, a través de un mecanismo que permita generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra-cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo<sup>1</sup>.
- **Equidad regional**, a partir de un cambio en la distribución, para favorecer el desarrollo de todos los departamentos y municipios, reconociendo que los recursos del subsuelo de la Nación son propiedad de todos los colombianos.
- **Equidad social**, priorizando la inversión hacia la población más pobre.

Para facilitar la canalización de los recursos se crearon los Fondos de Ahorro y Estabilización, FAE; y tres fondos de inversión, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, FCTel; el Fondo de Desarrollo Regional, FDR; y el Fondo de Compensación Regional, FCR.

La reforma también propuso introducir principios de eficiencia y racionalidad en el gasto, para superar los problemas que históricamente habían aquejado el uso de las regalías, referentes al manejo indebido y la atomización de los recursos, la baja calidad y poca pertinencia de muchas obras, bienes y servicios que se adquirieron con los mismos, entre otros. Para lograrlo, incluyó el mecanismo

•• 1 Ver, Gaceta del Congreso Senado y Cámara, No 577, pag.3.

de toma de decisiones a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, en busca de un principio de buen gobierno:

*“Los proyectos prioritarios (...), serán definidos por Órganos Colegiados de Administración y Decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías”. (Artículo 361. Parágrafo 2, CP/91)*

Los OCAD son un modelo de gobernanza multinivel, cuenta con la participación de autoridades del nivel nacional, departamental y municipal, y buscan mejorar la toma de decisiones, al limitar en parte la discrecionalidad que en el pasado tuvieron los entes territoriales para decidir sobre las inversiones que se realizaban con regalías, garantizando la participación del Gobierno Nacional a través de conceptos técnicos calificados.

Para apoyar el principio de buen gobierno, gestión pública orientada a resultados, oportunidad, transparencia, participación, y lucha contra la corrupción el Acto Legislativo 05 de 2011 creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de regalías, SMSCE con el fin de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos, cuya coordinación recae en el Departamento Nacional de Planeación.

La Constitución Política –art.361- establece que las regalías se destinen al “financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”.

La Ley 1530 de 2012 reglamentó el Acto Legislativo y definió los objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y criterios de distribución de las regalías, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. La Ley dispuso que los recursos de inversión se estructuraran como proyectos debidamente formulados estableciendo criterios de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas locales y nacionales. Y, además, precisó las funciones de los OCAD en los siguientes términos:

*“(...) Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar,*

*viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública; todo de conformidad con lo previsto en la presente ley” (Artículo 6, Ley 1530 de 2012).*

Para aprobar los proyectos de inversión se conformaron seis tipos de OCAD: un OCAD Nacional, para aprobar los proyectos del FCTel; seis OCAD Regionales; 29 Departamentales; casi 900 OCAD municipales; nueve de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, y el de Cormagdalena.

Así, el proceso de toma de decisiones del SGR está soportado en un esquema institucional, establecido también en la Ley 1530, que asigna funciones a los órganos que lo conforman, las cuales abarcan el ciclo de las regalías, desde la generación de los ingresos hasta la aprobación de los proyectos.

- La Comisión Rectora del SGR (Parágrafo 2 del artículo 361 de la CP/91) es la responsable de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución y dictar las regulaciones de carácter administrativo del funcionamiento del Sistema.
- El Departamento Nacional de Planeación, DNP, ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, tiene la función de proponer la metodología de evaluación y seguimiento a los proyectos a financiarse con recursos de regalías, administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR y administrar el Banco de Proyectos del Sistema.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, es el encargado de consolidar, asignar, administrar y girar los recursos del Sistema; formular y presentar, junto con el Ministerio de Minas y Energía, el proyecto de presupuesto del SGR al Congreso; y elaborar los estados financieros del Sistema.
- El Ministerio de Minas y Energía, MME, debe suministrar por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, y la Agencia Nacional de Minería, ANM, las proyecciones de ingresos del Sistema; determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios; fiscalizar la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables y adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.
- Colciencias ejerce la Secretaría Técnica del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación y verifica que los proyectos de inversión cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión.
- Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, son los responsables de viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos.

Entre 2012 y 2016 el SGR distribuyó un total de recursos de \$40,8 billones, de los cuales \$27,3 billones, el 67%, se destinaron a inversión; del valor res-

tante, \$11,6 billones, el 28%, se dirigieron al ahorro y \$1,9 billones, el 5%, al funcionamiento del Sistema.

La contribución de estas inversiones al desarrollo ambiental, económico y social de los territorios depende en gran medida de la efectividad de los mecanismos e instrumentos que se diseñaron, para garantizar la pertinencia del gasto y la superación de los problemas que aquejaron el uso de las regalías en el pasado.

El modelo de buen gobierno del SGR ha recibido cuestionamientos debido, entre otros aspectos, a que no ha logrado que se superen los problemas de dispersión de recursos, falta de pertinencia de muchos gastos y riesgos de corrupción que continúan caracterizando el uso y manejo de las regalías en el país. Además, el SGR se caracteriza por problemas de eficiencia que se evidencian en el rezago en la aprobación de los proyectos y la lentitud de la ejecución de los recursos por parte de las entidades territoriales.

Este estudio tiene como propósito evaluar el **diseño institucional** del SGR, con énfasis en los mecanismos de buen gobierno, que descansa en los OCAD y la gestión por proyectos, en términos del logro de los objetivos de política pública establecidos en la Constitución y en la Ley para el SGR. En otras palabras, se trata de responder a la pregunta acerca de si los OCAD han sido un mecanismo idóneo para el cumplimiento de los propósitos de política y si han permitido o no superar problemas de ineficiencia, pertinencia y transparencia en el gasto de estos recursos.

El estudio evalúa el proceso de toma de decisiones del SGR, a través de un análisis cualitativo y cuantitativo, que abarca desde la planeación de la inversión, hasta la aprobación de los proyectos; haciendo una descripción comprensiva del problema planteado e identificando los aspectos preponderantes del mismo. La evaluación se centra en los recursos de inversión que están en cabeza de los departamentos, cuyos proyectos se aprueban a través de los OCAD Regionales y Departamentales. El caso del FCTel fue objeto de un informe de la CGR publicado en febrero de 2016. La mayoría de los OCAD municipales prácticamente fueron eliminados a partir del Acto Legislativo 04 de septiembre de 2017, que modificó la distribución del SGR para apoyar la implementación del Acuerdo Final de Paz, al aprobar que los municipios que reciban regalías por un valor inferior a 4.000 salarios mínimos, podrán aprobar directamente los proyectos siempre que estén relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz.

El análisis cualitativo consistió en la revisión integral de la normatividad vigente, la Ley 1530 de 2012, los acuerdos y demás reglamentaciones de la Comisión Rectora del sistema; así como de la información obtenida a través



de entrevistas aplicadas a diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones: funcionarios del orden nacional; gobernadores y alcaldes; funcionarios de las secretarías de planeación de las entidades territoriales y secretarías técnicas de los OCAD; actores del sector privado y la sociedad civil, entre otros. En total se realizaron 60 entrevistas a 184 actores, de los cuales participaron once gobernadores y 29 alcaldes.

Se optó por una metodología cualitativa porque ésta permite problematizar desde la perspectiva misma de los actores los procesos de gestión de los que ellos hacen parte, bien como protagonistas en la toma de decisiones, bien como responsables de la gestión de proyectos, en alguna de sus fases; o como actores del SGR.

Este informe está dividido en los siguientes capítulos:

En el primero, se presentan algunos resultados del SGR, para el período 2012-2016; los avances en equidad regional; la dispersión de los recursos; y el destino de las inversiones, según los diferentes tipos de OCAD.

El segundo capítulo analiza, en el marco del modelo de descentralización del país, las características de la coordinación intergubernamental que se da en el SGR, entre Nación y territorios; y entre departamentos y municipios.

En el tercero se describe el proceso de toma de decisiones desde la formulación de los proyectos hasta su aprobación en los OCAD, la normatividad que lo rige y los principales problemas identificados por los actores que intervienen en el mismo.

En el cuarto se analizan los riesgos de eficiencia y transparencia del SGR, desde la perspectiva del diseño institucional del sistema.

En el capítulo quinto se presentan las estrategias del gobierno nacional tendientes a fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales y se discute su alcance, teniendo en cuenta los resultados del SGR.

Finalmente se presentan las conclusiones que se desprenden de este estudio.

# Resultados del SGR 2012-2016. Mayor equidad en la distribución, con dispersión y altos riesgos

## Cambios en la distribución; equidad y dispersión

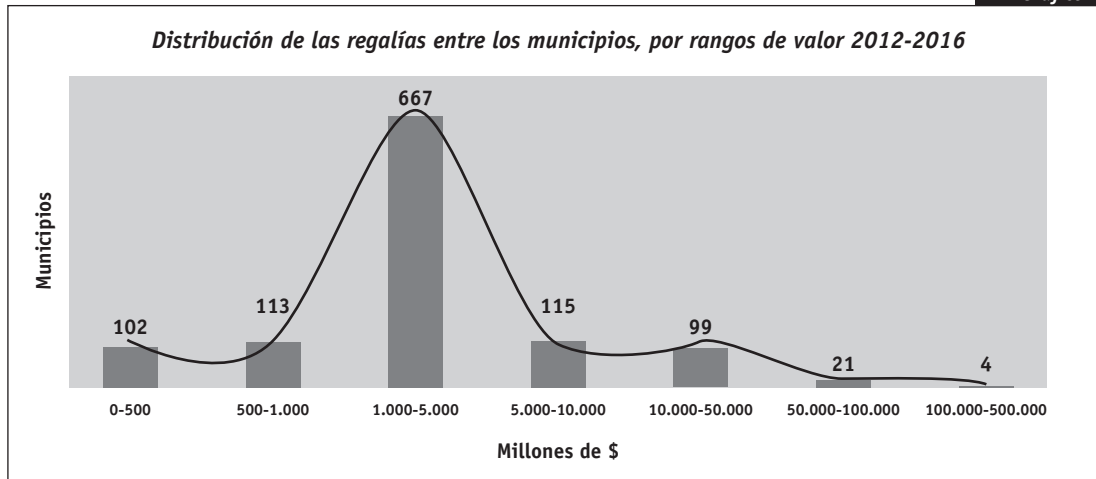
El objetivo de equidad regional que propuso la reforma a las regalías se logró de inmediato. Las regalías benefician actualmente a más territorios y más población. En 2010, el 80% de la población apenas recibía aproximadamente el 20% de la regalías, y con el SGR este mismo porcentaje de la población se beneficia de más del 70% de los recursos. El coeficiente de *Gini*<sup>2</sup> de regalías pasó de 0,7 en 2010 a 0,47 en 2014. Los municipios receptores de regalías pasaron de 655 en 2011 a 1.095 en 2017. (CGR, Balance del Sistema General de Regalías, 2012-2014, Expectativas y Realidades).

Ahora bien, la distribución de las regalías en todo el territorio nacional, *la mermelada en toda la tostada* - como se describió de manera gráfica el objetivo de equidad del SGR- ha llevado a que una buena parte de los recursos se disperse, en particular aquellos que se dirigieron a los más de mil municipios del país. Como se muestra en el Gráfico 1, entre 2012 y 2016, un poco más de 100 municipios recibió recursos menores a \$500 millones; es decir menos de \$100 millones en promedio anual.

El 64% de los municipios – 667- percibió recursos en el rango de \$1.000 millones a \$5.000 millones. Por su parte, 21 municipios están en un rango entre \$50.000 y \$100.000 millones, y los cuatro grandes productores reciben entre \$100.000 y \$500.000 millones (Puerto Gaitán –Meta-, La Jagua de Ibirico- Cesar-, Agua Azul –Casanare - y Ciénaga - Magdalena-).

•• 2 El coeficiente *Gini* es una medida del nivel de desigualdad existente en una distribución. Normalmente se usa para calcular la desigualdad de la distribución del ingreso de un país. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso; y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso.

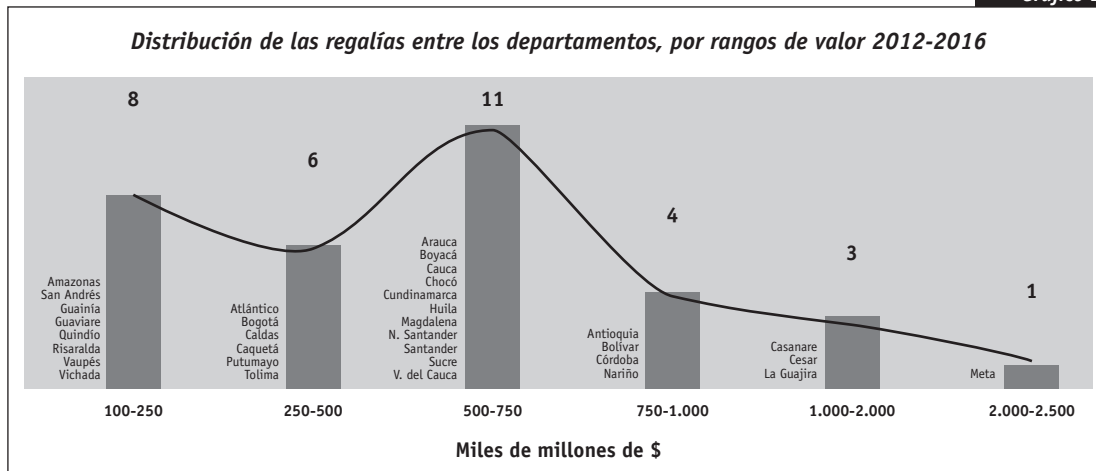
Gráfico 1



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

En contraste con los municipios, todos los departamentos (léase las gobernaciones) han recibido montos significativos. Las gobernaciones tienen bajo su control los recursos de los Fondos (FCTel, FDR y FCR60%) además de las Asignaciones Directas, AD, de las que son beneficiarios. Como se muestra en el Gráfico 2, los grandes productores (Meta, Casanare, Cesar y La Guajira) recibieron entre 2012-2016 montos entre un billón y \$2,5 billones de pesos. Mientras departamentos (gobernaciones) como Antioquia, Bolívar, Córdoba y Nariño, obtuvieron entre \$750 mil millones y un billón de pesos. Un número significativo de departamentos (once), entre \$500 mil millones y \$750 mil millones; el resto, entre \$100 mil y \$500 mil millones.

Gráfico 2

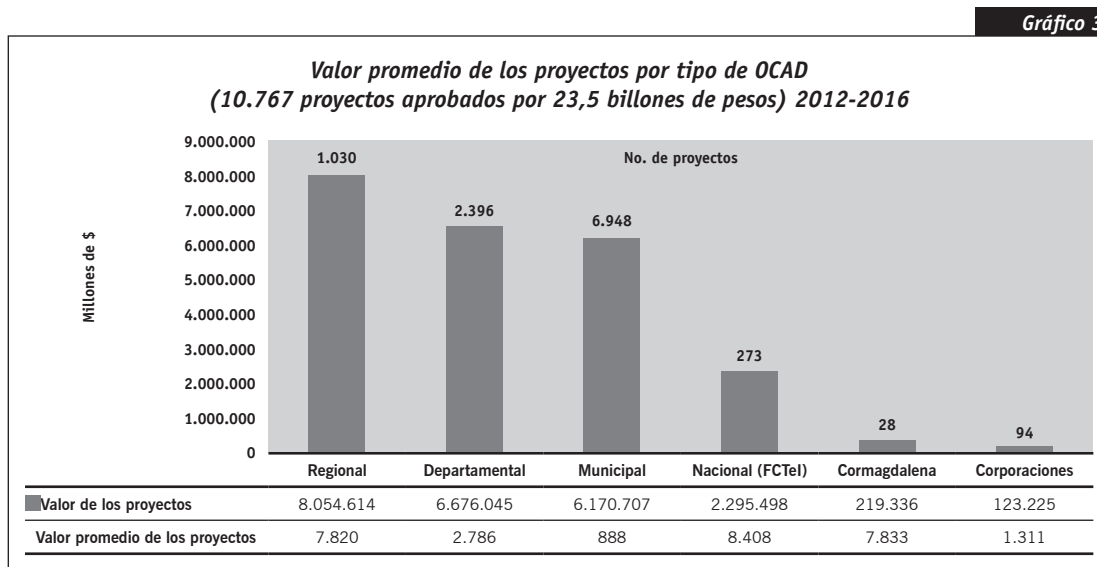


Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Derivado de esta distribución de los recursos en todo el territorio nacional, la gran mayoría de municipios recibe montos con los cuales los proyectos que estructuran no pueden ser de gran envergadura. No así los departamentos.

Hasta diciembre de 2016 se habían aprobado 10.767 proyectos por valor de \$23,5 billones, el 86% de los recursos disponibles. Cerca del 65% del número total de proyectos del SGR (6.948) se aprobaron en los OCAD Municipales.

El valor promedio de los proyectos es bastante bajo en el caso de los municipios (\$888). Aunque es más alto en los proyectos que se aprueban a través de los OCAD Departamentales (\$2.786 millones), igualmente refleja una alta dispersión de los recursos. Los promedios son más altos en los proyectos que se aprueban a través de los OCAD Regionales y en el Nacional del FCTel (Gráfico 3).

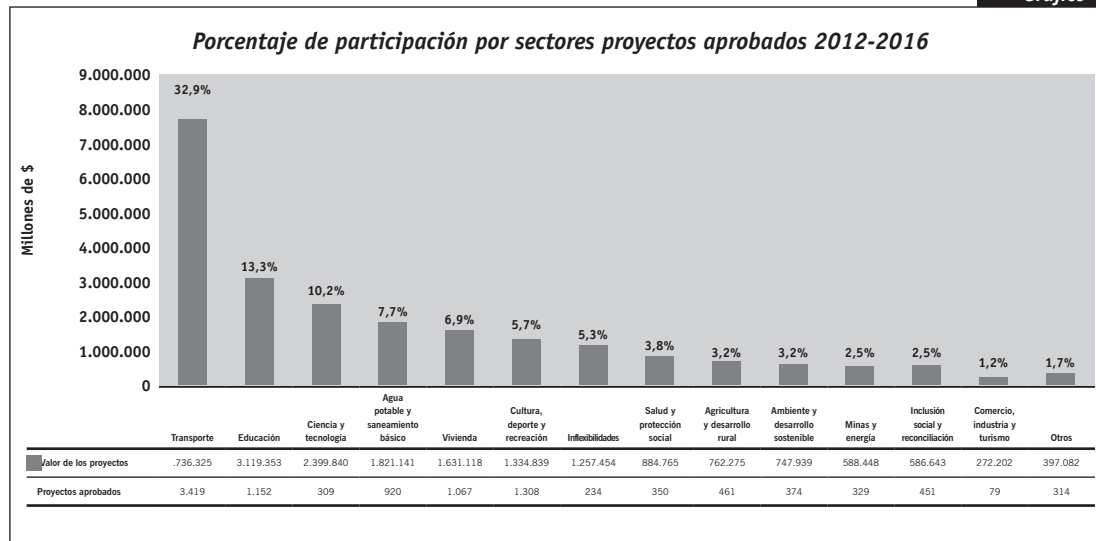


**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Además del tamaño promedio de los proyectos, el destino de las regalías en múltiples sectores refleja también la marcada dispersión. Cabe recordar que una de las principales críticas que se hacía al Fondo Nacional de Regalías era precisamente que la normatividad que lo regía fraccionaba los recursos en 53 tipos de gasto, a los que asignaban porcentajes fijos, que no respondían a ninguna visión estratégica (González y otros, 2011). Aunque el SGR no tiene porcentajes fijos, puesto que los recursos son de libre destinación, la falta de jerarquización del gasto, como se analizará más adelante, ha llevado también a la fragmentación.

La distribución de los proyectos aprobados por sectores es la siguiente (Gráfico 4):

Gráfico 4



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

La mayor parte del valor de los proyectos se destina a transporte (vías) y educación, que sumados representan el 46,2% del total. Le siguen el sector de ciencia y tecnología (10,2%), porcentaje que está asociado a la asignación fija que la Constitución determinó para el FCTel; agua potable y saneamiento básico (7,7%), vivienda (6,9%) y cultura, deporte y recreación (5,7%). Posteriormente, hay 12 sectores a los que se dirige el 23,3% de los recursos. Ahora bien, al interior de los sectores hay más de cien subsectores (en la clasificación propia que ha hecho la CGR) y un poco más de 50 en la clasificación del sistema de información Gesproy que administra el Departamento Nacional de Planeación.

El Cuadro 1 presenta el destino de las regalías. Con una clasificación por tipo de inversión, elaborada por la CGR, se puede apreciar que el 62% de los recursos se dirige a obras de infraestructura. Además de la construcción de vías (33%), sobresalen múltiples obras (1.791 proyectos) de infraestructura comunitaria, cultural, deportiva e institucional, por más de \$2,2 billones, y un valor promedio de \$1.237 millones. Este valor es mayor que el destinado, por ejemplo, a vías terciarias (\$1,6 billones); a infraestructura educativa (un billón de pesos); agua potable y saneamiento básico (\$1,8 billones); que en el marco de una visión estratégica del desarrollo territorial, claramente se constituyen como prioridades mayores.

Cuadro 1

<b>Destino de las regalías 2012-2016. Cifras en millones de pesos</b>				
<b>Rubro</b>	<b>No. de proyectos</b>	<b>Valor de proyectos</b>	<b>Valor promedio</b>	<b>%</b>
Vías primaria	59	525.051	8.899	2,2
Vías secundaria	378	2.522.922	6.674	10,7
Vías terciaria	1.124	1.591.775	1.416	6,8
Vías urbanas	1.804	2.802.034	1.553	11,9
Vías otros	55	296.854	5.397	1,3
<b>Subtotal vías</b>	<b>3.420</b>	<b>7.738.637</b>	<b>2.263</b>	<b>32,9</b>
Infraestructura cultural, deportiva, comunitaria e institucional y mejoramiento del espacio público	1.801	2.218.057	1.232	9,4
Infraestructura educación	572	946.886	1.655	4,0
Infraestructura en desarrollo de la productividad agrícola	82	108.306	1.321	0,5
Infraestructura salud	113	318.579	2.819	1,4
Construcción de vivienda	701	1.221.990	1.743	5,2
Ordenamiento territorial	60	22.948	382	0,1
Estudios y diseño para la construcción	161	61.764	384	0,3
Servicios públicos	334	595.570	1.783	2,5
Agua potable y saneamiento básico	920	1.821.141	1.980	7,7
Calidad en la educación	189	839.533	4.442	3,6
Ciencia y tecnología	309	2.399.840	7.766	10,2
Agricultura	407	802.853	1.973	3,4
Medio ambiente y desarrollo sostenible	373	747.899	2.005	3,2
Atención a población vulnerable	192	247.099	1.287	1,0
Alimentación escolar	109	709.677	6.511	3,0
Dotación y equipamiento escolar	97	189.350	1.952	0,8
Transporte escolar	187	434.196	2.322	1,8
Dotación en salud	31	102.383	3.303	0,4
Promoción y fortalecimiento de la salud pública	166	306.805	1.848	1,3
Inflexibilidades*	231	1.239.682	5.367	5,3
Otros	312	466.228	1.494	2,0
<b>Total general</b>	<b>10.767</b>	<b>23.539.424</b>	<b>2.186</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy. Clasificación de la inversión realizada por la CGR.  
 \*Inflexibilidades: compromisos adquiridos previos al 31 de diciembre de 2011-reestructuración de pasivos- que debían continuar siendo financiados con recursos de regalías; los cuales deben ser aprobados igualmente a través de los OCAD.

Así mismo, hay más de 300 proyectos que se agrupan en el Cuadro 1 en la categoría de “Otros”, por alrededor de 466 mil millones de pesos, con un valor promedio por proyectos de \$1.494 millones, dispersos en sectores de inclusión social, comercio, justicia, industria y trabajo.

La fragmentación de la inversión en múltiples destinos de gasto que va de la mano con el predominio de pequeños proyectos, hace evidente la falta de una orientación de las regalías hacia objetivos estratégicos, poniendo en riesgo los objetivos de equidad y de eficiencia del SGR.

Para medir la dispersión se utilizó el indicador *Herfindahl-Hirschman* (IHH), empleado en estudios económicos para calcular los niveles de concentración de una industria (número de industrias y la forma como participan en el mercado). “El indicador varía entre cero y diez mil ( $0 < IHH < 10,000$ ). Cuando el indicador IHH es cercano a cero indica que hay un bajo nivel de concentración. La lectura de este índice se realiza de acuerdo con la siguiente tabla”<sup>3</sup> así:

- Entre 0 y 1.000: nivel alto de dispersión
- Entre 1.000 y 1.800: nivel moderado de dispersión
- Entre 1.800 y 10.000: Nivel bajo de dispersión

Se tomaron los proyectos aprobados entre 2012 y 2016 para los OCAD del FCTel, los Regionales, Departamentales y Municipales, con el siguiente resultado (Cuadro 2):

*Cuadro 2*

<b>Dispersión de los recursos de regalías 2012-2016, según IHH</b>	
<b>Tipo de OCAD</b>	<b>IHH</b>
Regionales	1.218
Departamentales	808
Municipales	1.000
FCTel	1.348

*Fuente:* Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Como se observa, la dispersión es muy alta en el caso de los OCAD departamentales (menos de 1.000) y en los municipales (1.000); es menor en el caso de los Regionales y en el FCTel, pero igualmente en estos casos el indicador arroja que los recursos se dispersan.

En síntesis, la dispersión de recursos y la debilidad en la visión estratégica de los proyectos y su priorización hace que la aplicación de los recursos, en un porcentaje importante, difícilmente puede incidir en la disminución de brechas regionales o sociales.

•• 3 Gutiérrez Rueda Javier, Zamudio Gómez Nancy, Medidas de concentración y competencia, en: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/medidas.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/medidas.pdf)

## No hay diferencias en el tipo de proyectos que se financia a través de los diferentes OCAD

La Ley 1530 de 2012 definió los objetivos particulares para cada uno de los fondos de inversión creados, y para las asignaciones directas, así:

- El Fondo de Desarrollo Regional, FDR, tiene como objetivo “mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, entre el gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen”.
- El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, FCTel, “busca 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”.
- El Fondo de Compensación Regional, FCR, está destinado a “financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades más pobres del país”.
- Las asignaciones directas (AD) se dirigen a “financiar proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales aplicando principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno”.

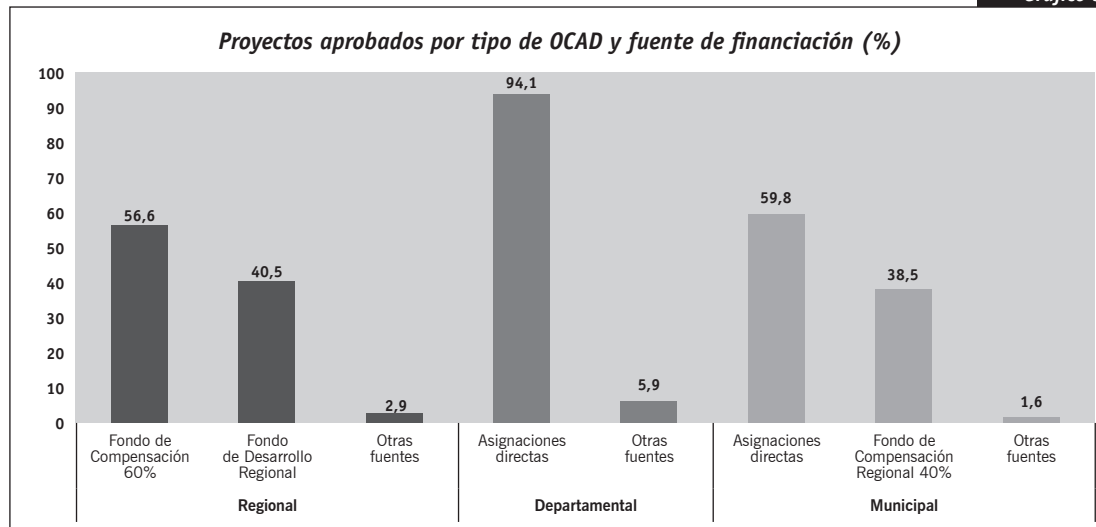
En los OCAD Regionales se aprueban proyectos financiados fundamentalmente con recursos del FDR y del FCR60%, recursos que están en cabeza de los departamentos. En los OCAD Departamentales, los recursos provienen fundamentalmente de las AD de los departamentos; y en los Municipales, se aprueban proyectos financiados con las AD y el FCR40%. El OCAD Nacional aprueba los proyectos del FCTel<sup>4</sup> (Gráfico 5).

En el contexto de la finalidad que se le atribuyó a los Fondos y a las AD, es pertinente preguntarse si existen diferencias significativas en los proyectos que se aprueban a través de los distintos OCAD, para lograr el cumplimiento de los objetivos ya expuestos.

•• 4 Este estudio no incluye el análisis del FCTel, que fue objeto de otro informe publicado en febrero de 2016.



Gráfico 5



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

El Cuadro 3 muestra la distribución sectorial de los proyectos aprobados por tipo de OCAD (Regional, Departamental y Municipal). En los tres OCAD el principal destino del gasto es el sector transporte. A nivel sectorial las diferencias más notables están en que a través de los OCAD Departamentales y Municipales se priorizan más las inversiones en agua potable y saneamiento básico. Mientras que el gasto en cultura, recreación y deporte es una prioridad más alta en los OCAD Municipales

Cuadro 3

**Proyectos aprobados por tipos de OCAD: departamental, regional y municipal y sectores 2012-2016. Cifras en millones de pesos**

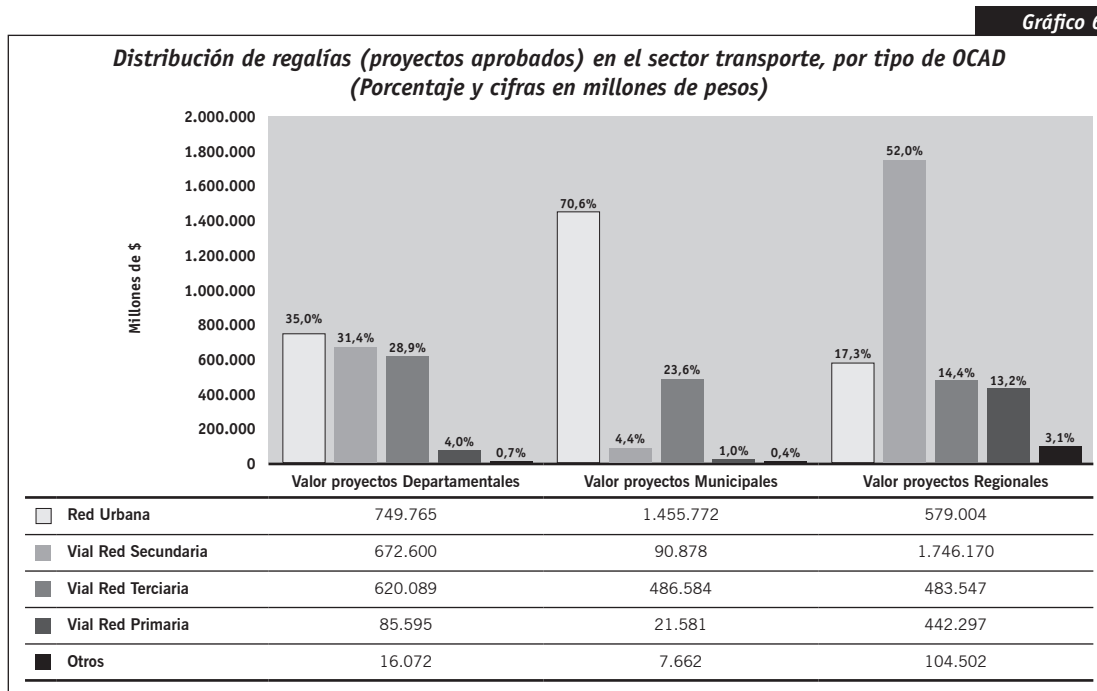
Sector	Departamental		Municipal		Regional	
	Proyectos aprobados	Valor de proyecto	Proyectos aprobados	Valor de proyecto	Proyectos aprobados	Valor de proyecto
Transporte	801	2.129.729	2.291	2.070.440	311	3.361.537
Educación	236	824.986	723	755.112	182	1.488.791
Ciencia y tecnología	7	26.839	20	12.186	8	59.492
Agua potable y saneamiento básico	247	726.661	625	785.776	42	303.195
Vivienda	245	568.533	757	629.803	65	439.997
Cultura, deporte y recreación	203	336.800	1.051	667.060	55	329.068
Salud y protección social	96	272.820	180	197.457	71	417.953
Inclusión social y reconciliación	103	247.510	312	219.429	27	114.160
Minas y energía	129	197.980	172	151.701	32	261.161
Ambiente y desarrollo sostenible	72	189.406	172	149.651	44	274.886
Agricultura	94	157.771	243	123.149	111	466.784
Otros	73	197.092	250	197.629	50	234.772
<b>Total general</b>	<b>2.306</b>	<b>5.876.128</b>	<b>6.796</b>	<b>5.959.392</b>	<b>998</b>	<b>7.751.796</b>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

A nivel de subsectores se encuentra una mayor especialización del gasto; para lo cual se presenta información desagregada para los sectores más representativos: transporte o vías; educación; salud; vivienda; y cultura, recreación y deporte.

En el conjunto del sector transporte (gráfico 6) la inversión se dirige fundamentalmente a las vías urbanas (\$2,8 billones), seguidas de vías secundarias (\$2,5 billones) y vías terciarias (\$1,6 billones). Los OCAD Municipales (AD y FCR40%) aprueban prioritariamente proyectos de la Red Urbana, \$1,4 billones, es decir el 70% de los recursos, y en segundo lugar, pero con un porcentaje mucho menor, de la red terciaria (23,6%).

Los OCAD Regionales se enfocan más hacia la aprobación de proyectos de la red secundaria: 172 proyectos por un valor cercano a los \$1,7 billones, que representan el 52%. El resto de recursos se distribuye en porcentajes similares en inversiones en red urbana, terciaria y primaria (Gráfico 6).



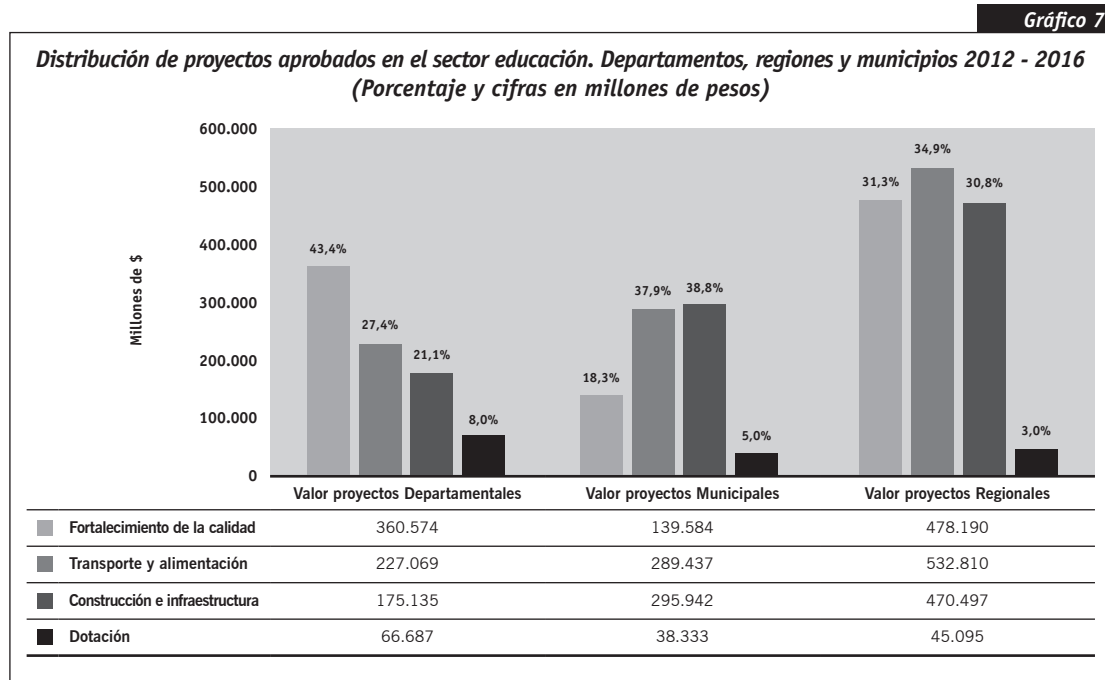
Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

En los OCAD Departamentales la aprobación de proyectos es muy proporcional entre proyectos de las redes urbana, secundaria y terciaria.

Por su parte, en el sector educación (Gráfico 7) la distribución de la inversión es similar entre transporte y alimentación escolar (33,6%), proyectos destinados

al fortalecimiento de la calidad académica (31,4%), e infraestructura (30,2%); mientras que para la dotación académica la participación es del 4,8%.

En los OCAD Departamentales es más alta la participación de los proyectos destinados al fortalecimiento de la calidad académica (43,5%); y en los Municipales se priorizan más obras de infraestructura; es de resaltar que en los Regionales sea más alta la participación de los proyectos de alimentación y transporte escolar (34,9%).



**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

En el sector de vivienda (Gráfico 8), los recursos están priorizados hacia la vivienda urbana (49,1%), en segundo lugar están los proyectos de ordenamiento territorial (27,1%) y en tercer lugar los de vivienda rural (23,8%).

En este sector cabe resaltar que hay una alta especialización en los OCAD Departamentales hacia los proyectos de vivienda urbana (62,6%). En los Municipales llama la atención que se prioricen los proyectos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (44,6%), mientras que a la vivienda rural apenas se destina el 15,4%. Los OCAD Regionales aprueban proyectos de vivienda urbana y rural en proporciones similares (45% y 42,8%, respectivamente).

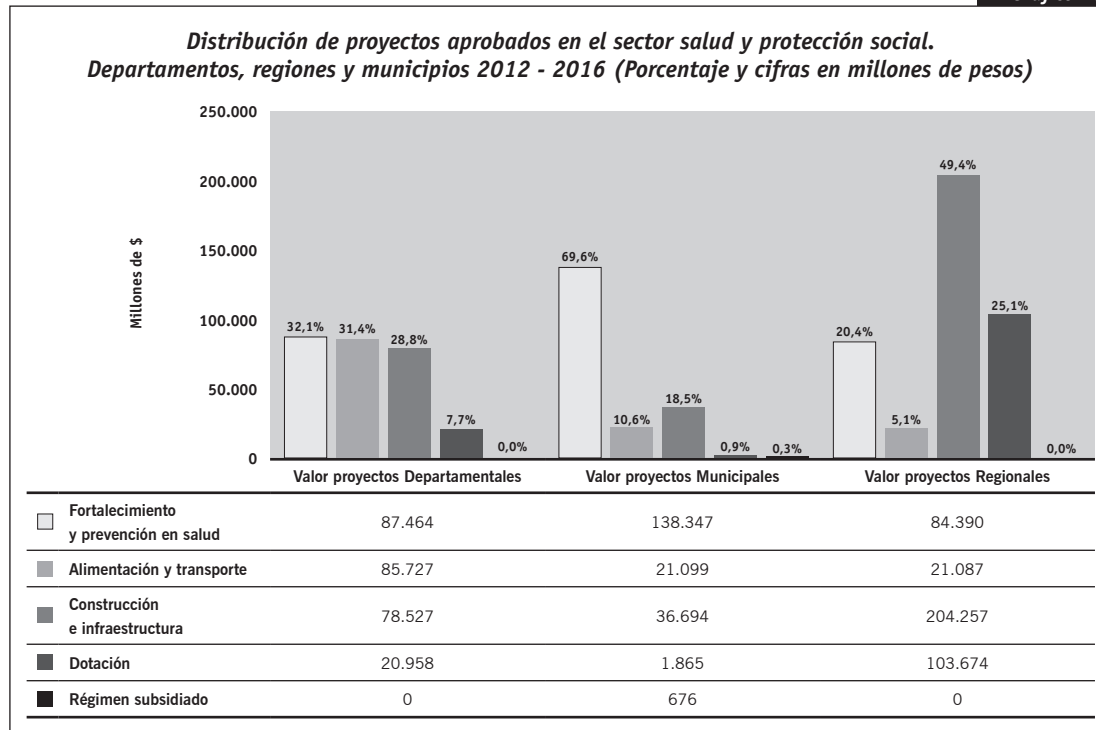


En salud y protección social (Gráfico 10), tanto departamentos, municipios como regiones orientan, en su mayoría, los recursos al desarrollo de proyectos para el fortalecimiento y prevención en salud, así como para la construcción e infraestructura, con el 36% y 35% de los recursos respectivamente.

La alimentación y el transporte, la dotación y el régimen subsidiado participan en menor medida del gasto en el sector salud.

Los municipios priorizan su gasto en programas de fortalecimiento y prevención en salud (69,6%); la prioridad en los OCAD Regionales son los proyectos de infraestructura hospitalaria (49,4%). En los departamentos el gasto está distribuido de manera más homogénea.

Gráfico 10



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Cada OCAD está asociado a una fuente de financiación, a la que se le asignaron unos objetivos de política establecidos en la Ley; pero como se acaba se describir esto no se ve reflejado en las inversiones que se financian a través de cada uno, puesto que no se diferencian de manera significativa entre sí. Las reglamentaciones que ha producido la Comisión Rectora son todas de carácter sectorial, centradas en los procedimientos, y particularmente detalladas en cuanto a los requisitos para la viabilización de los proyectos y para que éstos

puedan iniciar su ejecución. Y en lo relacionado con los OCAD, las normas (acuerdo 36 de 2016, Decreto 1252 de 2013 y Decreto 1075 de 2012.) se han centrado en su mayor parte en aspectos relativos a la conformación, funciones y competencias de estos órganos.

Solo a finales de 2016 (Acuerdo 41 de 2016) se adoptó la Política General del SGR, documento que se limita a recopilar el mandato constitucional, la Ley 1530 y los acuerdos proferidos durante casi cinco años por la misma Comisión Rectora del SGR; sin establecer, por ejemplo, lineamientos para la orientación de las inversiones, estrategias y metas verificables. Es más una recopilación normativa que evidencia, igualmente, la baja capacidad de liderazgo estratégico que ha tenido el DNP, que lleva a concluir que el SGR no ha establecido lineamientos de política.

Así ni la Ley, ni los acuerdos de la Comisión Rectora definieron lineamientos que permitieran que se diferenciara el gasto que se realiza a través de cada Fondo, o los proyectos que se aprueban en los distintos OCAD, excepto para el caso del FCTel y su respectivo OCAD, que tienen una reglamentación particular.

Los resultados descritos en este capítulo, llevaron a la CGR a examinar el diseño institucional del SGR, con el fin de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué el mecanismo de los OCAD y la gestión por proyectos no han logrado que se superen los problemas de dispersión de recursos y falta de pertinencia de muchos gastos, problemas que continúan caracterizando manejo de las regalías en el país? Los siguientes capítulos se ocupan de ofrecer algunas respuestas.

# Los OCAD y la coordinación de políticas entre distintos niveles de gobierno

## Regalías en el contexto del modelo de descentralización del país

La reforma al régimen de regalías hace énfasis en que los recursos del subsuelo de la Nación son propiedad de todos los colombianos; esta premisa supone que el Estado tiene la potestad de definir no solo la distribución, sino la orientación de la inversión. En este sentido las regalías hacen parte del proceso de descentralización del país, que define roles, responsabilidades y recursos entre diferentes niveles de gobierno.

La descentralización, definida como la asignación de competencias y recursos desde la administración central del Estado hacia las administraciones subnacionales, ha sido caracterizada en Colombia como una mezcla entre el modelo del “principal-agente” y el de “elección pública”; más el primero que el segundo. El nivel nacional concentra el poder sobre los tributos y transfiere, parte de los ingresos, a los niveles subnacionales para que ellos ejecuten algunos gastos, cuya orientación básica también está definida por el nivel nacional. En el federalismo fiscal –que corresponde de manera más apropiada al modelo de elección pública– los niveles subnacionales destinan libremente los recursos y tienen autonomía sobre las fuentes de ingreso. El modelo principal-agente pone el énfasis en la delegación.

Si bien el componente de “elección pública” está presente en la descentralización colombiana, porque hay elección popular de alcaldes y gobernadores y hay un margen en el que los mandatarios locales toman las decisiones de gasto, en Colombia las principales fuentes y decisiones en materia tributaria son del nivel nacional; por tanto el esquema de descentralización está basado en la **delegación**.

Colombia inició el tránsito hacia la descentralización administrativa, política y fiscal con la creación de las transferencias intergubernamentales en 1968, a través del *Situado Fiscal*. Continuó con el conjunto de reformas de los ochenta –elección popular de alcaldes y fortalecimiento de los ingresos municipales

y departamentales a través de la cesión del IVA, entre otros—, hasta que la Constitución Política de 1991 puso la descentralización como principio básico de la política pública del país. El Artículo 1° define a Colombia como *“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

La Constitución de 1991 estableció nuevas competencias a los diferentes niveles de gobierno, dio las pautas para la distribución del presupuesto entre los mismos, cedió parte de los ingresos corrientes de la Nación a los territorios, que dio lugar al Sistema General de Participaciones-SGP, para asumir las nuevas responsabilidades, y aprobó la elección popular de gobernadores.

En el modelo de **descentralización** basado en la **delegación**, la forma como se establece la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno constituye un elemento crucial.

En el caso del SGP la coordinación entre nación y territorios es jerárquica, caracterizada por una fuerte inflexibilidad. Los recursos se transfieren para gastos de *destinación específica*, para proveer un conjunto de bienes que se consideran nacionales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), pues se trata de bienes con externalidades positivas, más allá de la unidad subnacional responsable de la ejecución; no para bienes locales (vías, parques, etc.). En el caso del SGR, no hay destinaciones específicas; se dio libertad para invertir en los sectores que los territorios consideren prioritarios; pero se estableció un esquema de coordinación intergubernamental a través de los OCAD, donde participan gobierno nacional, departamentos y municipios, cuya tarea central es priorizar y aprobar proyectos.

Al respecto, el Ex Contralor General Antonio Hernández Gamarra, en la discusión del Acto Legislativo que reformaría las regalías, señalaba en 2010 la conveniencia de que éstas se sumaran al SGP para estimar cuáles y cuántas necesidades se podrían satisfacer con ellas y en cuánto tiempo<sup>5</sup>. Lo cual suponía establecer no sólo metas cuantificables en el tiempo, sino realizar un costeo *per cápita* (siguiendo el modelo del SGP), a partir del cual se distribuyeran las regalías. Propuesta que también se hizo en el proceso de aprobación de la Regla Fiscal.

•• 5 Ver: Hernández Gamarra, Antonio, Regalías y desarrollo regional, Mimeo, 2010, pag.6



Posteriormente, recomendó que se establecieran prioridades de gasto que quedaran explícitas en la Ley reglamentaria del Acto Legislativo. Esta medida “(...) facilitaría una política nacional del uso de las regalías, contribuiría a disminuir el riesgo de atomización del gasto en desmedro de las finalidades que persigue la ley y evitaría que el gasto estuviera guiado por el cabildeo de las entidades territoriales”<sup>6</sup>. Cosa que tampoco ocurrió.

También el documento de la Regla Fiscal instaba a que: “(...) los recursos de las regalías solamente se utilicen para financiar gastos de inversión en infraestructura de alto impacto para el desarrollo regional y local en materia de mejoramiento de su competitividad. Ello con el fin de que estos recursos no se empleen como la caja menor de actividades políticas de carácter electoral o en gastos recurrentes de carácter administrativo”<sup>7</sup>.

Sin embargo, en el diseño institucional del SGR, el Congreso y el Gobierno Nacional renunciaron a asignar prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer; dejando esta decisión a los gobernantes locales; pero exigiendo que tales prioridades se traduzcan en proyectos que deben someterse a aprobación en los OCAD.

Pese a ello, en el proceso de discusión de la reforma a las regalías, la creación de los OCAD puso en tensión la autonomía que reclamaban las entidades territoriales en la toma de decisiones, con la participación del Gobierno Nacional en las mismas.

Así se evidencia en la ponencia para primer debate del Acto Legislativo (entonces el No. 13 de 2010 del Senado), donde los congresistas manifestaron su preocupación por que la creación del SGR constituyera una posible centralización y apropiación de los recursos por parte del Gobierno Nacional:

*“(...) se ha considerado fundamental precisar que el apoyo de los ponentes a la presente iniciativa parte del postulado inalterable de la autonomía territorial, garantizado ampliamente en la Constitución Política. Para efectos de que dicho precepto constitucional se concrete en el manejo de las regalías, el acuerdo político al cual han llegado los suscritos ponentes con el Gobierno Nacional se funda en la consideración de que, al expedirse la ley que desarrollará la presente propuesta de reforma constitucional, esta establezca que **las entidades territoriales estarán como actores definitorios en los órganos de administración de los***

- 6 Ver: Hernández Gamarra, Antonio, Comentarios sobre la Ley de Regalías, noviembre de 2011, (págs. 3 y 4)
- 7 Ver: Comité Técnico Intersectorial, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, Regla Fiscal para Colombia, 7 de julio de 2010, pag.104

***Fondos cuya creación se propone, órganos a los que también concurrirá la Nación*** (negrilla fuera de texto) (Ponencia Para Primer Debate al Acto Legislativo 13 de 2010 Senado, Gaceta del Congreso 651, 16 de septiembre de 2010).

El debate se zanjó estableciendo, no en la Ley sino en la misma Constitución, que: *“En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los Órganos Colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional”* (Parágrafo 2, art. 361, C/91).

Esa tensión refleja además la idea bastante arraigada en el país de que las regalías pertenecen a las entidades territoriales. En parte por eso, el Congreso y el Gobierno Nacional dispusieron que estos recursos no formaban parte del Presupuesto General de la Nación. Esta concepción sobre la potestad de las regalías llevó a que el SGR dejara las decisiones estratégicas en cabeza de las entidades territoriales; mientras que, en la práctica, el Gobierno Nacional interviene solamente en la discusión técnica de los proyectos. El logro de los objetivos de política que se le atribuyen a las regalías - contribuir a la equidad social y regional, promover el desarrollo y competitividad de todas las regiones, etc. (Art. 2, Ley 1530 de 2012) - depende tanto de que los OCAD aprueben proyectos de calidad, como de la perspectiva estratégica que tengan. **Pero los OCAD no cumplen la función de orientar estratégicamente las inversiones.**

## **Coordinación entre los niveles de gobierno. ¿Quién tiene el poder dominante?**

### **Eje articulador de las orientaciones estratégicas: el PND y los planes territoriales**

La orientación estratégica de las inversiones la deciden los mandatarios locales, en el marco de la construcción o implementación de sus planes de desarrollo. Y la tarea de los OCAD cuando viabilizan, priorizan y aprueban los proyectos es verificar que las decisiones de inversión articulen las metas sectoriales o territoriales, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales (art.27, Ley 1530). El criterio fundamental de pertinencia de los proyectos de regalías es la concordancia que éstos deben guardar respecto de los planes de desarrollo (Parágrafo 2 del Artículo 361, C/91; art. 23, Ley 1530 de 2012).

La correspondencia que debe existir entre los planes de desarrollo de la nación y los territoriales es una premisa del modelo de descentralización del país. Al respecto, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) señala

que las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y ambiental; pero deben tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.

Esta ley también determina los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo. A través del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales se prevé que se adelante una amplia discusión sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, con la intervención de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.

Así las cosas, el ordenamiento legal establece que los planes de desarrollo son la herramienta que garantiza la adecuada coordinación de la inversión entre los niveles nacional y territorial. Ese principio es el que adopta el SGR.

En efecto, la planeación de la inversión de los recursos de regalías se cumple a través de los procesos que adelantan las entidades territoriales cuando formulan sus respectivos planes de desarrollo; en donde las regalías son una fuente de financiación de los mismos. Así lo señalaron, sin excepción, tanto el Gobierno Nacional y como las entidades territoriales en las entrevistas adelantadas en desarrollo de este estudio:

*“La articulación de políticas, se da desde que usted construye un plan de desarrollo, (...) todo lo que está en el Plan de Desarrollo Departamental tiene que estar articulado con el Plan de Desarrollo Nacional (...) cuando nosotros estamos formulando los proyectos, éstos están en un marco del Plan de Desarrollo Departamental o Municipal pero también en el marco de un proyecto de desarrollo nacional”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

Los proyectos aprobados entre 2012 y 2016 señalan –en el diligenciamiento de las fichas MGA del BPIN- estar articulados al Plan de Desarrollo del primer gobierno del presidente Santos, así como a cada plan territorial. Sin embargo, teniendo en cuenta que el PND 2010-2014 se expidió antes de que se pusiera en marcha el SGR (2012); y que los planes de desarrollo de las entidades territoriales iniciaron a mediados de 2012, la articulación de los proyectos del SGR a los planes se convirtió en un requisito puramente formal.

El problema es que la articulación entre los planes de desarrollo como herramienta para orientar estratégicamente las inversiones que se realizan con

regalías es muy débil, pues se reduce a una presentación nominal, puramente retórica. Además, el traslape que existe entre los períodos de gobierno nacional y territoriales complica aún más la posibilidades de que esa articulación sea efectiva (Gráfico 11).

**Gráfico 11**

**Períodos de gobierno nacional y territoriales; cronogramas planes de desarrollo y presupuestos**

Año	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		
Semestre	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	
Gobierno presidencial	JUAN MANUEL SANTOS - Prosperidad para todos										JUAN MANUEL SANTOS - Todos por un nuevo país										
Plan Nacional de Desarrollo	2010-2014: "Prosperidad para todos" Ley 1450 de 2011										2014-2018: "Todos por un Nuevo País" Ley 1753 de 2015										
Presentación, aprobación y ejecución del PGN		Apr	PGN 2011																		
			Apr	PGN 2012																	
				Apr	PGN 2013																
					Apr	PGN 2014															
						Apr	PGN 2015														
							Apr	PGN 2016													
								Apr	PGN 2017												
									Apr	PGN 2018											
										Apr	PGN 2019										
Gobierno departamental	Gobiernos departamentales 2012-2015										Gobiernos departamentales 2016-2019										
Planes Departamentales de Desarrollo	PDD 2012-2015										PDD 2016-2019										
Presupuesto del Sistema General de regalías					Decreto 4950 de 2011																
					Apr	2013-2014: Ley 1606 de 2012															
							Apr	2015-2016: Ley 1744 de 2014													
									Apr	2016-2017: Decreto 2990 de 2016											
																	Apr	PPT SGR 2019-2020			

**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con base en el marco normativo SGR, Planes nacionales de desarrollo y planes departamentales de desarrollo.

Más allá de los problemas de articulación que surgen de los distintos períodos de gobierno, algunos actores del Gobierno Nacional señalaron la falta de consistencia de los mismos planes.

*"(...) más que los periodos de gobierno, (...) no tenemos una política de desarrollo a largo plazo; entonces cada dos años, incluso cada mes, los gobernadores están cambiando las iniciativas que tienen para presentar a regalías. Si yo me siento hoy con un gobernador, hoy nos tiene una lista de proyectos y el día de mañana la cosa puede cambiar muy fácilmente. Entonces, creo que como teníamos pensado el sistema podría haber funcionado, pero la estructura y la madurez que tienen en las*

*regiones y la fortaleza que nosotros tenemos también para acompañarlos (...) desde la nación, tampoco da para que tengamos un banco de proyectos que nos ayude a que el sistema funcione como debió haber funcionado y ahí nos quedamos un poquito cortos” (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).*

Por otra parte, en el nivel territorial el ordenamiento institucional colombiano tiene distintas herramientas de planeación, donde los planes de desarrollo son una más y no la de más largo plazo.

*“Los tiempos distintos que tienen los gobiernos nacionales y los regionales, crea un campo de dos años. Pero, además, hay una planeación territorial de más largo plazo, por los menos en los municipios a través de los POT y ahora en los departamentos a través de los planes de ordenamiento departamental y a su vez las RAP. Se van estableciendo muchas líneas de planeación, ¿hasta dónde eso está articulado? (Actor de Organización Gremial).*

Aún después de 2015, cuando entró en marcha el PND 2015-2018 que buscó darle mayor énfasis a la articulación de las políticas entre nación y entidades territoriales, éste sigue siendo una débil herramienta como eje orientador de la inversión de las regalías, como se analiza a continuación.

El actual PND se caracteriza por tener un enfoque territorial; adopta la agrupación regional del SGR - Caribe, Pacífico, Centro Oriente, Centro Sur, Eje Cafetero y Llanos - y define, previo un diagnóstico particular para cada una de estas regiones, los objetivos, líneas estratégicas y programas. El PND buscó establecer los ejes articuladores del desarrollo en cada región a través de un proceso liderado por el Gobierno Nacional que contó con la participación de los departamentos y municipios, y que fue validado con algunos actores de la sociedad civil. La Federación Nacional de Departamentos se mostró bastante satisfecha con el proceso de construcción del PND 2015-2018, como lo manifestó el Director Ejecutivo de entonces:

*“Esta vez no se fue a las regiones a ‘socializar’ un Plan ya elaborado, sino que se invitó y se le abrieron espacios a las regiones para su activa participación. A través de este ejercicio se identificaron las mayores falencias en las regiones y los proyectos prioritarios para superarlas, al tiempo que se le asignaron los recursos para su financiación” (Acosta, Amylkar, 2017, El Shock petrolero y su impacto en las finanzas públicas, pág. 89).*

El presupuesto del PND 2015-2018 se estimó en \$703,9 billones, de los cuales \$20,2 billones (2,9%) provienen de regalías. Según el Plan Plurianual de Inversiones, PPI, 2015-2018, los recursos provenientes del SGR constituyen una fuente de financiación complementaria a las inversiones nacionales, tendientes a fortalecer el enfoque regional del PND, mediante la formulación y ejecución de proyectos definidos entre los gobiernos territoriales y el Gobierno Nacional bajo esquemas que fortalecen la descentralización y la gobernanza multinivel (Regionalización Plan Plurianual de Inversiones, 2015-2018, pág. 9).

El PPI articula todas las fuentes de financiación en cada una de las estrategias y programas. En el caso de regalías, el ejercicio consistió, en buena parte, en proyectar la distribución sectorial que se tenía hasta ese momento (2014). En este sentido, el PND no constituye una herramienta de orientación de la inversión que se realiza con regalías, pues el PPI simplemente articuló a sus programas, la distribución que en lo fundamental ya tenía el SGR.

Al comparar los recursos de las demás fuentes de financiación, existe una serie de programas cuya principal fuente son las regalías. Estos programas, según el PPI, comprometerían recursos del SGR por un poco más de nueve billones, alrededor del 45% de la proyección total de regalías. Entre los programas están, por ejemplo, la construcción de los planes de ordenamiento territorial, programas de generación de empleo e ingresos y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales, que son líneas del PND que se financian prácticamente en su totalidad con regalías. También es relevante que más del 60% de la infraestructura educativa y el 60% de la promoción del Sistema Nacional de Cultura, tengan como fuente de financiación las regalías. En el caso de la alimentación escolar, y de los programas de salud pública y promoción social, regalías participaría, según el PPI, con el 17% de la financiación (Cuadro 4).

El Cuadro 5 muestra la proyección por sectores del Plan Plurianual, PPI, y la distribución de la inversión aprobada en el SGR en 2016 y 2017; que, teniendo en cuenta la forma como se proyectó el PPI, obviamente muestra coincidencias. Los principales destinos de gasto son transporte y educación.

Cuadro 4

Programas del PND financiados por el SGR (Cifras en millones de pesos)		
Programa	Valor SGR	% Valor SGR/Valor total fuentes
Desarrollo del ordenamiento territorial y la descentralización desde el Departamento Nacional de Planeación	430	100
Prevención y protección a personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.	10.888	100
Generación de ingresos y empleo	108.580	93
Promoción de las capacidades institucionales y la autonomía de las entidades territoriales	29.508	82,3
Mejora del acceso a la justicia formal y jurisdiccional desde el Sector Justicia	2.891	70,8
Incentivos de la cultura del conocimiento	1.164.918	65
Infraestructura Educativa Primaria, Básica y Media	1.960.137	63,3
Promoción del Sistema Nacional de Cultura	1.117.833	59,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	121.663	53,3
Promoción de una gestión pública orientada a resultados	38.512	43,3
Mejoramiento de la capacidad institucional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas	11.781	39,7
Fomento a la investigación y a la transferencia del conocimiento	1.527.306	38,8
Gestión integral del recurso hídrico	120.002	29,4
Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales	717.048	27,4
Atención de desastres e incidentes naturales o antrópicos	50.779	25,2
Gestión de la sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	112.297	19
Investigación y desarrollo tecnológico rural	220.873	18,9
Calidad, acceso a los servicios de salud y fortalecimiento de la red de emergencias.	393.781	18,9
Fomento a proyectos productivos del sector agrícola	577.907	17,6
Salud Pública y promoción social	168.763	17,1
Alimentación escolar	815.334	16,6
<b>Total</b>	<b>9.271.230</b>	

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del PPI 2015-2018 (Plan plurianual de inversión).

Cuadro 5

Plan plurianual de inversiones PPI, 2015-2018 vs inversión de regalías 2016-2017* (Cifras en millones de pesos)				
Sector	Valor SGR Proyectos 2016-2017	Valor SGR Programas PPI	% SGR Proyectos 2016-2017	% SGR Programas PPI
Agricultura	237.058	1.832.008	3,7	8,4
Vivienda, Agua potable y saneamiento básico	553.837	1.113.268	8,8	5,1
Ambiente y desarrollo sostenible	171.271	865.036	2,7	4
Ciencia y tecnología	353.579	2.798.957	5,6	12,8
Comercio, industria y turismo	45.062	218.668	0,7	1
Comunicaciones	34.931	30.373	0,6	0,1
Cultura, deporte y recreación	310.357	1.117.833	4,9	5,1
Defensa	4.187	43.648	0,1	0,2
Educación	1.128.328	3.790.300	17,8	17,4
Inclusión social y reconciliación	116.015	589.879	1,8	2,7
Minas y energía	98.964	812.563	1,6	3,7
Planeación	47.254	38.942	0,7	0,2
Salud y protección social	119.653	562.544	1,9	2,6
Transporte	3.102.055	7.471.603	49	34,3
Otros	5.634	527.892	0,1	2,4
<b>Total</b>	<b>6.328.184</b>	<b>21.813.513</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del PND PPI 2015-2018 (Plan plurianual de inversión) y \*Gesproy, Base de datos con corte septiembre de 2017.

Por otra parte, la ley 1530 igualmente determinó (art.24) que se realizaran procesos de planeación regional ampliamente participativos, para lo cual señala que se deben convocar los Comités Consultivos para la presentación y generación de consensos alrededor de iniciativas y/o proyectos. Un objetivo central de estos ejercicios, es consolidar un Anexo Indicativo de proyectos priorizados en los OCAD, como parte del presupuesto del SGR de cada bienio. Cabe aclarar que estos ejercicios aplican particularmente para los fondos de inversión (FCTel; FDR y el FCR60%) y, por tanto, corresponde realizarlos solamente a los OCAD Regionales y al Nacional del FCTel.

Tales ejercicios solamente se hicieron en 2016, cuando iniciaron nuevo período los gobiernos territoriales, con el fin de priorizar los proyectos del bienio 2017-2018. En los años anteriores, de acuerdo con lo que señalaron funcionarios del Gobierno Nacional entrevistados, el SGR no estaba preparado para ello:

*“(...) los ejercicios de planeación (...) van de la mano con los anexos indicativos, (...) son un momento especial que tiene el OCAD en el bienio para, con los Comités Consultivos y otras instancias que ellos consideren pertinente, sentarse a verificar cuales son aquellos proyectos de inversión que hoy están viabilizados y que de conformidad, con la cuota indicativa señalada por el Ministerio de Hacienda, que van a tener para el siguiente bienio, podrían ser (...) priorizados y aprobados en el siguiente bienio (...) Hacen un proceso de planeación para el siguiente bienio de lo que podría llegar a hacer. Ni en el 2012, ni en el 2013, ni en el siguiente bienio, estábamos aún iniciando y no tuvimos la fortaleza en el banco programas y de proyectos porque los OCAD no han tenido la suficiente cantidad de proyectos para solamente dejarlos viabilizados, entonces todos los proyectos están surtiendo prácticamente todo el trámite. No obstante, si se han hecho esos ejercicios de planeación (...) del cual salen dos documentos; uno es el anexo (...) donde están los proyectos de inversión identificados o anexo indicativo, y un documento de planeación de hacia dónde quieren ir en el siguiente bienio, cuáles son sus objetivos, cuales son los posibles sectores que van a priorizar y cuáles son los fines que va a tener el presupuesto del siguiente bienio”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

A comienzos de 2016, entonces, el Gobierno Nacional impulsó, con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, la consolidación de los ejercicios de planeación de que trata el mencionado artículo de la Ley 1530, para el caso de los OCAD Regionales, que dieron lugar a la definición de los proyectos que hicieron parte del Anexo Indicativo del presupuesto 2017-2018.



Sin embargo, estos ejercicios de planeación particulares para el SGR, no están concebidos para identificar las prioridades de la inversión que se realiza con regalías. Las prioridades, como ya se ha señalado, las definen los gobernantes locales, quienes también deciden los proyectos en particular.

*“La primera articulación de política es la formulación de los planes de desarrollo, porque ahí es donde necesariamente el gobernador dice lo que va a hacer y lo pone en su presupuesto o en su plan financiero (...). La fuente de regalías es una más para cumplir esos objetivos del plan. Se articula con el Plan Nacional. Para hacer el plan propio se tiene que haber pensado en el otro plan, esta es la primera instancia de articulación, por lo cual el anexo indicativo llega tarde. Cuando nosotros acompañamos el proceso del anexo indicativo, ellos acababan de terminar de hacer su plan de desarrollo, ellos ya habían decidido a que le ponían y a qué no sus recursos.”* (Actor, agremiación participante de los ejercicios de planeación regional).

Como ya se señaló, el resultado de los ejercicios de planeación regional para el caso de los OCAD Regionales fue un listado de proyectos priorizados, que conformaron el Anexo Indicativo del presupuesto 2017-2018, que remitieron al MHCP. Al contrastar, este listado con los proyectos aprobados entre 2016 y 2017, solamente siete proyectos, el 5% de los que conformaron el anexo indicativo (330 proyectos), han sido presentados y aprobados en los OCAD (Cuadro 6).

Cuadro 6

Proyectos aprobados en 2017 vs proyectos anexo indicativo (Cifras en millones de pesos)					
OCAD Regional	N° Proyectos Priorizados Anexo Indicativo (1)	N° Proyectos Aprobados OCAD Regional 2017 (2)	Valor Total Proyectos Aprobados OCAD Regional 2017 (3)	N° Proyectos Anexo Indicativo aprobados 2017 (4)	Relación % (4/2)
Caribe	31	37	922.557	0	0
Centro Oriente	20	16	248.790	0	0
Centro Sur	38	36	439.265	1	3
Llano	40	23	228.841	6	26
Eje Cafetero	44	7	62.531	2	29
Pacífico	157	56	396.156	8	14
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>175</b>	<b>2.298.140</b>	<b>17</b>	<b>10%</b>

**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos reportados por MHCP y Federación Nacional de Departamentos - Anexo Indicativo y DNP, Gesproy, con corte septiembre de 2017.

Los proyectos que llevaron los departamentos a los ejercicios de planeación regional no necesariamente estaban viabilizados, e inscritos en el banco de proyectos. Así lo señalaron en las entrevistas:

*“El Ministerio de Hacienda, hace antes de presentar el presupuesto de regalías un gran esfuerzo en pedirle a la gente el anexo indicativo de los proyectos de regalías, siendo la palabra clave indicativo; entonces la gente manda ahí lo que se les ocurre que va a hacer con sus regalías y resulta que cuando llegan los proyectos al OCAD viabilizados pues no son esos sino son otros”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

*“Nosotros particularmente hicimos el esfuerzo de que fuera lo más parecido a la realidad. Cuando te piden el anexo indicativo tú todavía no sabes cuales van a ser tus ingresos propios como entidad territorial, no sabes de qué manera vas a tener que sustituir fuentes, qué cosas van a tener que financiar con regalías y qué cosas hay que financiar con recursos propios, qué recursos te va a dar la nación. ¿Ah, que la nación me iba a dar para hacer esta vía? No me los dió, me toca gastarlos de regalías, sino qué hago. Tienes esa flexibilidad”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

La priorización en los OCAD resulta de ser contradictoria con el papel de los planes de desarrollo en el marco del ordenamiento institucional de la descentralización del país. Aspecto que señalaron igualmente algunos actores:

*“El problema con los OCAD, en esa lógica bien intencionada de la planeación, es que en alguna parte decía que el OCAD tenía que priorizar, pero para priorizar usted debe ponerse de acuerdo con unos objetivos de desarrollo, y eso se contradice con que la ley establece que las regalías son para cumplir con las metas del plan de cada gobernante. Y entonces esto se vuelve un imposible... (...) eso de que el OCAD va a priorizar algo cuando la ley dice que es para cumplir los objetivos de quien ganó las elecciones en cada territorio, por definición jamás va a ocurrir (...)”* (Ex funcionario, Secretaría de Planeación ciudad capital).

*“En los OCAD no se discute nada, no se define, no se toman decisiones. ¿Qué es lo que uno observa que ocurre? Primero, hablando de los OCAD Regionales, el dueño del recurso en este caso es la entidad territorial, prioriza en qué gasta los recursos, dice las regalías las voy a invertir así, estos son nuestros proyectos, hay unos ejercicios de planeación regional, (...) pero en principio la palabra de qué proyectos van y cuáles no, la tiene el gobernador”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

En síntesis, teniendo en cuenta que las decisiones las definen los gobernantes locales, y que éstas por supuesto van de la mano con los proyectos específicos que se van a adelantar, la función principal que tienen los OCAD de priorizar los proyectos, a través de ejercicios de planeación regional, queda en cuestión.

## **Coordinación entre entidades territoriales: la ausencia de proyectos regionales y el divorcio entre la LOOT y el SGR.**

La política general del SGR (Acuerdo 41 de la Comisión Rectora) señala:

*“El SGR se pensó y se constituyó como una nueva forma de articulación de niveles de gobierno, en el que autoridades regionales y nacionales se unen para definir la ejecución de proyectos de inversión para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país” (Acuerdo 41, Pág. 37).*

Y cita la exposición de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011:

*[...] el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales mediante proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.*

Una vez aprobado el Acto Legislativo 05 de 2011, un documento del Ministerio de Hacienda y el DNP, definía el Fondo de Desarrollo Regional como aquel que “busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, generen rendimientos a escala y eviten limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos y del fraccionamiento de recursos. Así, este fondo financiará proyectos regionales cuya asignación se hará a través de cuerpos colegiados, con participación de gobernadores, alcaldes y el Gobierno Nacional (...) (DNP, MHCP, MME, “Reforma al régimen de regalías, equidad, ahorro y competitividad, pág. 16)

Las expectativas respecto del papel que tendrían las regalías en las estrategias de desarrollo regional, se plasmaron, también en la formulación del PND 2010-2014 en los siguientes términos:

*“Contar con un sistema urbano regional articulado a partir de ejes y áreas de desarrollo territorial, implica desarrollar un proceso de coordinación institucional entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, que permita integrar los diferentes componentes de la estrategia, a través de un **Programa Nacional para la formación y/o consolidación de ejes***

*y áreas de desarrollo territorial, mediante el cual se definan los componentes, las fases, recursos e instrumentos para promover e integrar ejes y áreas de desarrollo territorial. Una fuente posible para financiar este Programa puede provenir de los recursos del Sistema General de Regalías (...) en el cual se establece un Fondo de Desarrollo Regional, cuya finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo” (PND, 2010-2014, pág. 48).*

Sin embargo, esas expectativas no se reflejaron en el diseño institucional del SGR, como se desprende del análisis tanto de las disposiciones constitucionales, como de las normas y reglamentaciones posteriores.

En efecto, aunque la Ley 1530 establece entre los objetivos del SGR (numeral 5, Art. 2) *“fortalecer la equidad regional (...) a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo”*; definió sin mayor rigor proyecto de impacto regional (art.155) como *“aquel que incida en más de un departamento de los que integran una región o diferentes regiones, así como el que beneficie un número significativo de municipios de un mismo departamento, y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de los mismos”*. Un número significativo de municipios pueden ser dos o más.

Por su parte, la Comisión Rectora expidió entre sus primeras disposiciones, el Acuerdo 003 de 2012, que dividió el país en seis regiones: Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llano, Pacífico y Centro Sur. Cada una de ellas cuenta con su respectivo OCAD Regional, que aprueba, como ya se ha señalado, los recursos del FDR y del 60% del FCR. El propósito de esta organización regional era, según señala la política general del SGR, que las entidades territoriales procuraran la mejor alternativa de gestión de los recursos, *“evitando la duplicidad de tareas y esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones para generar economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos y recalando en los principios de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno”* (Política General del SGR, Comisión Rectora, Bogotá, diciembre de 2016. Pág. 53).

Esta agrupación regional no ha derivado en ningún tipo de asociación entre los departamentos que las integran. Los gobernadores y funcionarios de las entidades territoriales tienen claridad sobre la precariedad de la definición de proyecto regional en el SGR, como se pudo constatar en las entrevistas realizadas para este estudio:

*“Volviendo al tema regional, lo primero que hay que hacer es una discusión sobre qué es y que no es regional, de hecho al interior del sistema no es claro. El artículo 155 de la Ley 1530 dice que se entiende por regional cuando el beneficio es para un número significativo de municipios del mismo departamento o de diferentes departamentos, yo puedo tener dos municipios, como es el caso del área metropolitana que tiene el 70% de la población del departamento. Claramente ahí hay un problema: no es (igual de) significativo, cuando el departamento tiene 14 municipios, que tal departamento (con) 125 municipios; eso no es un criterio (...). Cinco años después ya hemos ido entendiendo el sistema (pero) la definición de lo regional, para mi sí, sigue sin resolver (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).”*

*“Regalías considera que regional es el departamento, no considera que es región, que es interdepartamental, regional es que involucre en la solución más de dos municipios, ya; o que el proyecto tenga un impacto de más de dos municipios. Pero no te obliga, como era originalmente el deseo, que hubieran sido todas las regalías para esos proyectos interdepartamentales, que se pudieran hacer soluciones macro (...), sino que son soluciones locales del departamento” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“Hoy en día decir que un proyecto es de impacto regional - y eso dice la norma y los acuerdos de la comisión rectora - porque afecta uno o más municipios. Hoy tú haces un polideportivo en el municipio X y un polideportivo en el municipio X, y eso es un proyecto de impacto regional, y todo el mundo te certifica que eso es un proyecto de impacto regional. Y resulta que no, son dos projecticos de impacto local. Eso no te resuelve nada” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“(...) El único proyecto que yo conozco que tiene un alcance supra departamental es la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“Voy a hablar con total sinceridad (...) ¿Qué percibo yo? Que no hay ningún interés regional (...). ¿Qué hacen los actores? Disfrazar el interés local como un interés regional (...) y como ya es plata que consideran de ellos, (...) su departamento, pues no se sienten preocupados por poder justificar el tema regionalmente. Es una figura más de adorno” (Actor político).*

*“Lo logramos más cuando hablamos de región entre municipios del mismo departamento. Nos queda más complicado si queremos hacerlo entre departamentos. Allí todavía vamos muy lento porque los mandatarios realmente todavía tenemos esa visión de concentrarnos en el territorio nuestro y pues saltar allá todavía no hemos sido capaces (...)”.* (Gobernador).

*“Yo pienso que la normativa es tan amplia, que te permite utilizar tus recursos de regalías casi que en lo que tú necesites, y si el alcalde necesita que tú le hagas un polideportivo, entonces tú lo haces (...) Casi que tu podrías llegar y decir mire: proyectos de impacto regional son aquellos en los que varios municipios están concurriendo con financiación, de resto no”* (Funcionario Secretaria de Planeación Departamental).

Así las cosas, como lo ha reiterado la CGR en sus informes, el resultado ha sido que los seis OCAD Regionales apenas han aprobado once proyectos interdepartamentales (el 2%). Mientras que en un alto porcentaje, casi el 30%, se dirige a un solo municipio. En conclusión, la localización y los impactos de los proyectos aprobados se circunscriben a cada departamento.

Cuadro 7

Localización OCAD departamentales 2012-2016				
Localización OCAD	Número de proyectos	Valor total de proyectos	Valor promedio de los proyectos	% participación
Interdepartamentales	11	157.060	14.278	2
2 y 10 municipios	317	2.633.814	8.309	32,7
11 y 30 municipios	88	701.531	7.972	8,7
31 y 80+ municipios	37	362.714	9.803	4,5
Todo el departamento	190	1.371.286	7.217	17
Unimunicipales	355	2.370.734	6.678	29,4
Sin localización	32	457.475	14.296	5,7
<b>Total</b>	<b>1030</b>	<b>8.054.614</b>	<b>7.820</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de DNP - Gesproy.

Cabe recordar en este punto, que el debate y trámite de la reforma a las regalías en el Congreso coincidió con el de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT; cuando fue explícito el propósito de que una parte de las regalías se convierta en fuente de financiación de los esquemas regionales que resultaran de la LOOT.

De acuerdo con uno de los textos de presentación de la LOOT en el Congreso en 2010, ésta *“contempla los criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional, que se regulan en el Acto Legislativo de regalías, y define los principios mínimos que orientan su*

*ejecución a proyectos de inversión de impacto regional: obras como el Tren del Caribe, grandes autopistas, zonas portuarias, premiando la asociatividad en la inversión, con burocracia cero.*” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Pág. 11)<sup>8</sup>.

La LOOT era hasta entonces uno de los asuntos pendientes de la Constitución de 1991, que al establecer el modelo de descentralización del país, aplazó la decisión acerca de la organización político-administrativa más adecuada a los retos de la descentralización del país.

En efecto, el artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas; pero abrió la posibilidad para que también lo fueran las regiones y provincias, si así lo disponía la LOOT. El artículo 306 define que dos o más departamentos podrán constituirse en Regiones Administrativas y de Planificación, RAP, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Y el artículo 307 señala que la LOOT podría, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecer las condiciones para solicitar la conversión de la RAP en Región Entidad Territorial (RET). Entendiendo entidad territorial como aquella que tiene derecho a: “1. *Gobernarse por autoridades propias.* 2. *Ejercer las competencias que les correspondan.* 3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.* 4. *Participar en las rentas nacionales*” (Artículo 287 de la CP/91.).

Como es ampliamente conocido, la LOOT tardó 20 años en ser aprobada por el Congreso de la República, debido a las profundas e irreconciliables diferencias que suscitaba la posibilidad de que se modificara el ordenamiento político-administrativo del país, basado en departamentos y municipios, a favor de las regiones y provincias.

Finalmente, la LOOT se aprobó en 2011 (Ley 1454) sin que colmara las expectativas que se tenían para que a partir de ella el país pudiera transitar hacia la consolidación de fuertes procesos de integración regional. Su objeto es el de “*dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los*

•• 8 Recuperado de: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_ley\\_organica\\_de\\_ordenamiento\\_territorial.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf).

*principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”.*

Con todo, la LOOT ofrece distintas posibilidades de asociación (arts. 11 al 17, Ley 1454) entre entidades territoriales para mejorar la gestión supra departamental o supra municipal, que el Gobierno Nacional deberá promover o fortalecer: además de las RAP, están las asociaciones de departamentos, municipios y distritos; las asociaciones de distritos especiales; las de municipios; las asociaciones de las Áreas Metropolitanas; las de Provincias administrativas y de planificación.

Si bien la LOOT permite una amplia y flexible gama de asociaciones territoriales para que el Gobierno Nacional delegue funciones de planeación y gestión territorial, desafortunadamente no desarrolló los mecanismos para su financiación. Y la posibilidad de que las regalías financiaran estos procesos de integración regional también se frustró.

Así, al reglamentar las RAP (art.32; ley 1454 de 2011) la LOOT limita su financiación a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello, advirtiendo que las RAP “(...) *no generarán gasto del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías*”. Mientras que el Acto Legislativo 05 de 2011, al establecer los criterios de distribución de las regalías, determinó que los recursos de los Fondos creados quedaran en cabeza de los departamentos y municipios; en su mayoría, de los primeros.

Como los ingresos corrientes de la mayor parte de los departamentos son escasos, las regalías se han convertido para muchos en fuente fundamental de financiación de sus planes de desarrollo. De tal manera que los proyectos de impacto regional, a los que aspiraba el mismo Gobierno Nacional o las asociaciones entre entidades territoriales que promueve la LOOT, quedaron en segundo plano. Asunto que tienen claro las autoridades departamentales:

*“(...) como están orientadas las regalías, cada uno lo utiliza para su departamento, porque están asignados por departamento, no por la región. (...) mientras haya tanta necesidad a nivel departamental pues, obviamente, (priman) las estrategias de desarrollo departamentales, sobre una propuesta de desarrollo regional. Debe haber una entidad que no la hay; precisamente nosotros creemos que debe aparecer el proceso de*



*desarrollo regional, un esquema regional que sea el que piense a nivel regional; las obras regionales no surgen de la nada, tiene que haber una entidad que las piense, (...) Las necesidades que nosotros tenemos que es para lo que utilizamos los recursos departamentales, no nos alcanza para poder hacer esa clase de obras (regionales). Por eso nosotros creemos que debe haber una destinación específica de recursos para obras de carácter regional. Mientras no haya una organización regional, no habrá proyectos” (Gobernador).*

*“Una discusión que se dio en el momento de la planificación del bienio 2017-2018, se reduce a que los dueños de los recursos que se encuentran en el Fondo de Desarrollo Regional como en el Fondo de Compensación Regional son los entes territoriales; es decir, los recursos no son del OCAD Centro Oriente, sino son específicos de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Bogotá. Con la proyección financiera que se tiene en el país, difícilmente los departamentos van a hacer integración regional (...) es decir proyectos que afecten más de un departamento, porque las finanzas son muy pocas y hay prioridades. O se hace un proyecto que afecte a tres departamentos de infraestructura o se invierte en el Plan de Alimentación Escolar. Creo que la necesidad y la priorización no ha permitido que las regiones funcionen con esa regionalización que se podía lograr. Los que han logrado funcionar un poco así son los municipios ribereños, pero de resto la regionalización NO se ha podido lograr” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

Ahora bien, la *ausencia de una institucionalidad regional* constituye uno de los principales problemas que impide la articulación entre departamentos. Esa organización regional podría darse a partir del marco normativo de la LOOT. Sin embargo, la distribución de los recursos a cada departamento, no a un fondo al que se pudieran acceder para apalancar los procesos de integración regional, surge como un obstáculo prácticamente insalvable:

*“(...) nosotros podemos tener los recursos para la región (...) pero como no está prevista una entidad que represente a la unidad regional ¿qué departamento la ejecutaría? tendría que haber una ordenanza por cada departamento para autorizar a un solo gobernador para ejecutar, ¿cómo ejecutaría una sola entidad algo regional?, no hay” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

**La posibilidad de que el SGR financie proyectos regionales depende de la voluntad política de los gobernadores.** En desarrollo de la LOOT se han con-

formado algunas RAP, Caribe y Pacífico, y la RAPE que es la Región Administrativa y de Planificación Especial que agrupa el Distrito Capital de Bogotá, Meta, Tolima y Boyacá. Estas asociaciones han entrado en contradicción con el ordenamiento del SGR, cuando de manera autónoma los territorios buscan que se financie con regalías. Por ejemplo, uno de los pocos proyectos regionales aprobados con regalías surgió de la RAPE, “*La conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque alto-andino y servicios Ecosistémicos de la Región Central*”, tuvo que someterse a un largo proceso de aprobación en tres OCAD diferentes: Centro Oriente (Bogotá, Boyacá, y Cundinamarca), Llanos (Meta), y Centro Sur (Tolima).

Como señalaron algunos actores entrevistados:

*“Nosotros todo el tiempo dijimos: (...) Planeación Nacional, ustedes por qué nos imponen esta territorialización, cuando la real (...) en la que sí creemos es la de la RAPE, porque sí tiene cinco líneas de trabajo, unos criterios. En este momento la RAPE es Boyacá, Bogotá, Tolima, Cundinamarca, Meta. La RAPE arrancó porque Bogotá de nuevo se hecho la mano al bolsillo en gastos técnicos y financieros (...) la RAPE tiene una unidad territorial”* (Ex funcionario, Secretaría de Planeación ciudad capital).

Algunos actores encuentran posibilidades de que el SGR y la RAP puedan coincidir:

*“Hay oportunidad muy grande con la RAP porque (...) hay mucha voluntad política en los gobernadores de trabajar juntos, el punto es cuando tienen que poner los recursos. Una vez resueltos sus temas internos, definen cuántos recursos ponen para un proyecto común. En esta situación tiene que haber una figura supra departamental que defina el tema de un proyecto de inversión y que sea el articulador; sería mejor una instancia supra departamental que les permita hacer ese ejercicio de coordinación de la inversión, y el actor en ese caso sería las RAP (...) (Se) plantea una buena opción y es que las RAP se vuelvan las secretarías técnicas del OCAD Regional, para poder encajar los dos modelos. Es decir, que la RAP cumpla su función de planeación, de estructurar y que también sea la secretaría técnica (...)”* (Actor de Organización Gremial).

*“La región creó la RAP Pacífico, coincidentalmente son los mismos departamentos del OCAD Regional y los mismos departamentos del Plan Pacífico; (...) nosotros le queremos pedir a la nación que en vez de estar pagando una secretaría técnica de OCAD Pacífico, la hagamos en*

*la RAP, que en vez de estar pagando un gerente de Plan Pacífico aquí, nuestro gerente de RAP puede ser el gerente de plan pacífico, manejando un proyecto que sea Plan Pacífico, (...) y bajar el esquema de descentralización que estamos planteando nosotros en la figura de RAP, que es como lo que eran los CORPES anteriores: que puede contratar, ejecutar, que tienen una mirada regional (...) (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

Finalmente, **lo que se pone en cuestión es la justificación y pertinencia de tener seis OCAD Regionales, que en realidad aprueban proyectos de cada departamento.** La diferencia entre los proyectos que se aprueban por los OCAD Regionales y Departamentales, como ya se anotó, no está en la naturaleza de los proyectos, sino en el Fondo de inversión al que, en la práctica, se ha hecho corresponder cada OCAD; y ligado a ello, algunos actores consideran que la diferencia está en el monto de las inversiones; lo cual refleja la ausencia de criterios del SGR, al crear y reglamentar los OCAD Regionales.

*“La diferencia es cuantías (...) Más que todo es por los montos; en el Regional hay mucha más plata y podemos causar un gran impacto en varios municipios cosa que en el Departamental no se puede hacer. El OCAD Regional es un OCAD Departamental con más gente” (Gobernador).*

*“No hay diferencia entre el Regional y el Departamental, para mí no la hay. El gobernador (...) ha podido aprobar el mismo proyecto en el OCAD Departamental si éste tuviera los suficientes fondos para eso (...) Para que más o menos me entiendan, cuando tú quieres hacer algo pequeño (...) hablas con el alcalde, cuánto hay en sus regalías para meterle redes de alcantarillado a los barrios X y Y, vale 2 mil millones, me alcanza y lo hago local, del municipio. Digamos, si vamos a hacer un tema (...) que vale 4 mil (millones de pesos), entonces gobernador mire denos un cupo en su OCAD Departamental; ya si vamos a pensar en un tema, por ejemplo, (...) de viabilización de la planta de tratamiento de aguas residuales (...) que (...) vale 40 mil millones de pesos (...) lo presentan en el OCAD de la región (...) Proyectos de alto valor, OCAD Regional, ese es el talante de nosotros para tomar la decisión y te aseguro que con los que te entrevistaste, tienen que coincidir con esta teoría” (Actor político).*

Por lo anterior, es evidente que ante la ausencia de una institucionalidad regional, los recursos de regalías difícilmente pueden orientarse en un sentido distinto al de atender las necesidades departamentales o municipales, restando eficacia al gasto de estos recursos. Por consiguiente, Si el país desea avanzar

en la dirección de una fuerte integración regional debe crear las condiciones institucionales apropiadas para dichas finalidades.

### Coordinación Departamento-Municipios

Los departamentos fueron los grandes ganadores de la modificación al régimen de regalías, puesto que a través de los Fondos (FDR, FCTel y 60% del FCR) recibieron, entre 2012 y 2016, el 75% del total de los recursos de inversión:

Cuadro 8

**Distribución de los recursos de inversión de regalías, departamentos y municipios 2012-2016.  
(Cifras en millones de pesos y porcentajes)**

	Valor en millones	(%)
Departamentos	19.844.668	75
Municipios	6.441.724	24
Corporaciones y Cormagdalena	335.574	1
<b>Total</b>	<b>26.624.283</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de DNP.

El diseño del SGR previó que los Fondos que manejan los departamentos (incluido el FCTel) fueran bolsas concursables, a las que pueden acceder los municipios, así como cualquier persona natural o jurídica.

*“Recordemos que un tema importante es que estos Fondos son bolsas concursables (...) donde gobernadores, alcaldes, presentan proyectos (...), porque es muy diferente cuando yo tengo mi OCAD Municipal con mis asignaciones directas”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

En la práctica esto no ocurre así; como lo señalan los actores entrevistados:

*“Como se supone que el FDR y el FCR 60 (...) no son recursos del departamento, son unas bolsas a las cuales accede todos los municipios, cualquiera puede presentar proyectos, de tal manera que crearon la ventanilla única del DNP para presentar los proyectos directamente. Pero el gobernador decide si le da la firma a la carta (...) si el gobernador no firma (...), pues se puede quedar el proyecto ahí. Esa carta es un requisito para que se pueda aprobar el proyecto”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

Los municipios tienen pocas posibilidades de acceder de manera efectiva a estos recursos; pues su espacio de incidencia sobre los mismos se da solamente a través del proceso de construcción de los planes de desarrollo departamentales. Sin perjuicio de la valoración que puede hacerse sobre los mecanismos

de participación que desarrollan los gobernantes de turno en dicho proceso, el diseño institucional del SGR dejó las regalías expuestas al cabildeo y a la buena voluntad de los gobernadores.

En este sentido, en las entrevistas fue evidente que la valoración de la relación de los municipios con cada gobernación, depende del alcance y calidad de los mecanismos que permitieron la participación de los alcaldes en la construcción de los planes de desarrollo departamentales; los cuales, por supuesto, difieren entre los distintos departamentos. Cabe aclarar que no hace parte de este estudio evaluar dichos procesos, como tampoco los planes de desarrollo de los departamentos.

*“El gobernador piensa mucho en la descentralización y el desde sus inicios pidió que se revisara recursos de regalías y se hiciera un análisis de cómo se lograría hacer una distribución en las subregiones para que entre ellos se respeten la presentación de los proyectos. Se hizo reunión con los alcaldes y todos estaban de acuerdo, con los recursos de Desarrollo Regional y Fondo de Compensación. Hoy todos los proyectos que se presentan por el Regional son de las subregiones”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

*“Hemos hecho muchas lluvias de proyectos entre los municipios. También cuando empezamos a elaborar el Plan de Desarrollo Departamental. Nosotros hicimos parte de las mesas y en estas tuvimos una discusión de proyectos de región. Dentro de eso contemplábamos algunas, por ejemplo en el caso de vías que nos afecta o nos beneficia mucho. En ese caso se ha logrado gestionar la cosa por otro lado, fuera de regalías, con el Departamento. En vías la priorización ha sido vías terciarias”* (Alcalde).

*“(…) y en esas convocatorias que se hicieron para montar el Plan de Desarrollo del Departamento que se articuló con el Municipal, se analizaron los proyectos en mesas de trabajo, por sub regiones igual, y en cada una de las mesas de trabajo había un delegado de la gobernación donde se hizo un análisis interno con todos los actores de cada sub región y se hizo una clasificación de proyectos desde el más importante hasta el menos importante. Cada municipio exponía las cosas y luego se hacía una tabulación”* (Alcalde).

Así como hubo valoraciones positivas, también hubo críticas derivadas del hecho que el diseño institucional del SGR dejó los recursos de regalías expuestos al cabildeo y a la buena voluntad de los gobernadores.

*“(...) es muy poco el valor que se le da a la planificación que hacen los municipios, creo que hay demasiado empoderamiento en los gobernadores, el deber ser es que el Gobernador recoja el sentimiento de sus alcaldes: venga usted que quiere. Y decir en orden de prioridad nos vamos con esto, y si nos queda plata nos vamos con esto y usted por allá en la colita también entraría, pero eso no ocurre. Es un tema politizado, el gobernador donde tenga el afín político en X municipio le presta más atención y de pronto el proyecto que genera un impacto social mayor de otro municipio que no votó por el gobernador en las elecciones no va a tener ninguna posibilidad. Es un tema que de verdad hay que revisar” (Actor político).*

*“Pero en realidad, sí están muy apoderados los gobernadores de la plata, como si fuese la caja de ellos. Hay que buscar la manera, no sabría cómo, eso hay que revisarlo, y que los alcaldes tengan un poco más de injerencia porque al final son ellos los que deciden qué inversión se debe hacer sobre su municipio” (Actor político).*

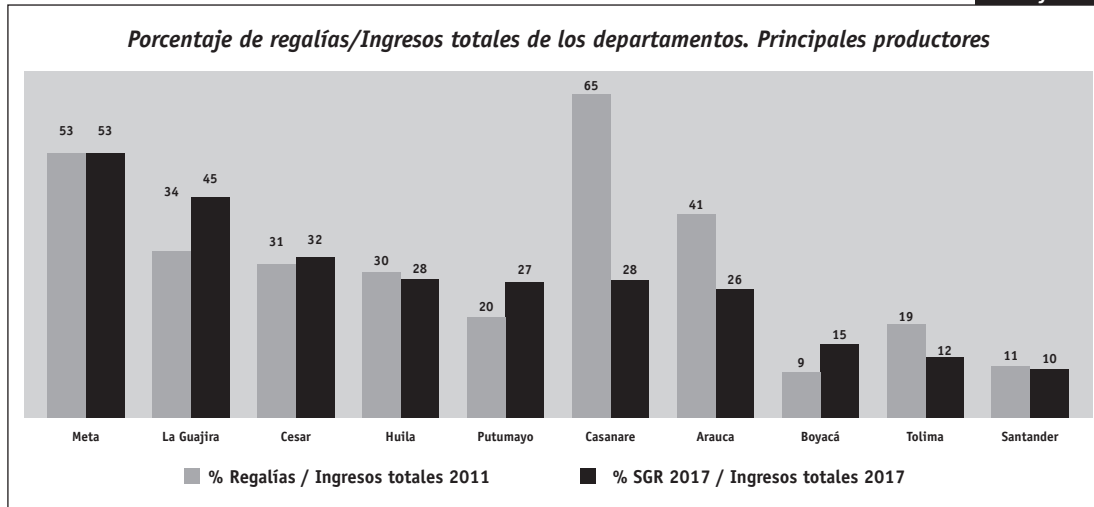
*“Es muy difícil por el esquema de elección de nuestros gobernantes. El plan de desarrollo tiene que responder a un programa de gobierno, que fueron los compromisos que hizo el gobernador en su campaña. Eso va con cabildeo” (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

*“(...) lo que aquí se está llevando a cabo es el tema que se dejó priorizado en la construcción del Plan de Desarrollo, algunas cosas otras no. Algunas cosas se concertaron con los Municipios y las provincias, entonces pues obviamente donde tuvieron más influencia políticamente, pues obviamente el gobernador va a inclinar un poco la balanza hacia allá (...)” (Alcalde).*

Como ya se ha mostrado, los recursos de regalías son una fuente de financiación central para los planes de desarrollo de los gobiernos departamentales. En efecto, como se muestra en los Gráficos 12 y 13, los ingresos por regalías pasaron a ser una fuente importante para los departamentos –gubernaciones– que antes de la reforma no las recibían; mientras que para los productores, a pesar de la reforma, continúan siendo fundamentales.

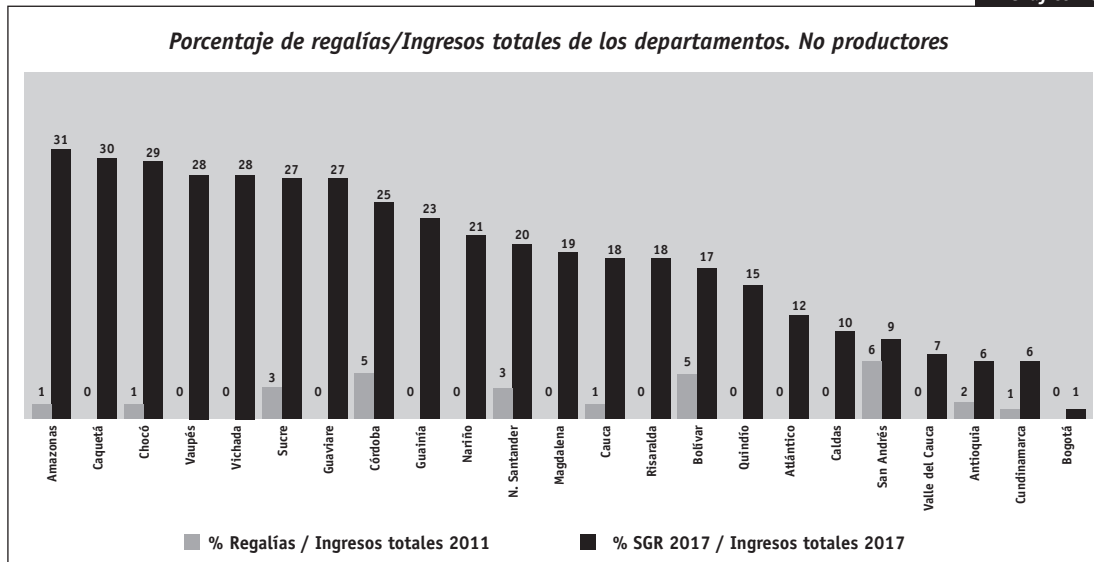
*“Las regalías le dan a departamentos como los nuestros una razón de ser, le da más peso a las gobernaciones. Las gobernaciones, habían perdido todo su poder, porque (...) no tenían los recursos. Hoy día un gobernador sí tiene poder de decisión sobre recursos importantes” (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

Gráfico 12



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de CHIP - CGR Presupuestal.

Gráfico 13



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de CHIP - CGR Presupuestal.

Los Gráficos 12 y 13 muestran la participación de las regalías en los ingresos totales, para los años 2011 y 2017. Las regalías representan más del 25% de los ingresos de quince gobernaciones; además de ser la principal fuente para financiar proyectos de inversión para la inmensa mayoría. Para departamentos como Amazonas, Caquetá, Chocó, Vaupés, Vichada, Sucre y Guaviare, representan actualmente entre el 27% y el 31% de los ingresos, luego de que en 2011 esa participación no superaba el 5%.

En el caso de los OCAD Departamentales, a través de los cuales se aprobaron proyectos por alrededor de \$6.7 billones, a diciembre de 2016, la gran mayoría, el 63%, se destina a un solo municipio, mientras que los proyectos dirigidos a todo el departamento apenas representan el 10%.

Éstas cifras son también una expresión de dispersión de los recursos, ya que se sacrifica la posibilidad de estructurar proyectos con mayor impacto, a favor de pequeños proyectos de alcance local.

Cuadro 9

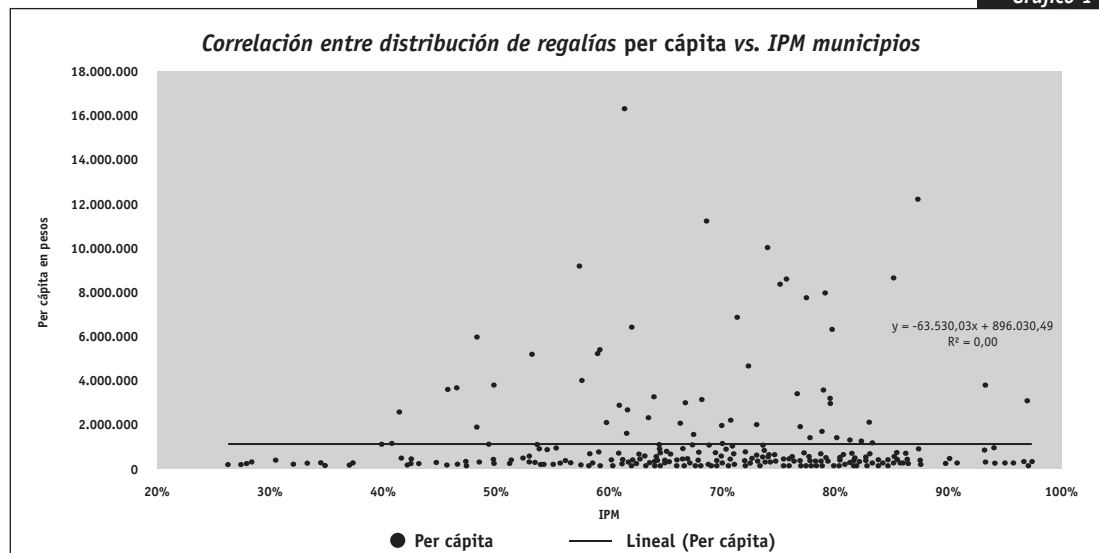
**Localización OCAD departamentales 2012-2016 (Cifras en millones de pesos)**

Localización OCAD	Número de proyectos	Valor total de proyectos	Valor promedio de los proyectos	% participación
Interdepartamentales	2	0	0	0
2 y 10 municipios	135	498.972	3.696	7,5
11 y 30 municipios	43	282.464	6.569	4,2
31 y 80 municipios	10	56.221	5.622	0,8
Todo el departamento	139	663.685	4.775	9,9
Unimunicipales	1944	4.210.638	2.166	63,1
Sin localización	123	963.303	7.832	14,4
<b>Total</b>	<b>2396</b>	<b>6.676.046</b>	<b>2.786</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de DNP - Gesproy.

Ahora bien, para el caso de los proyectos que se dirigen a un solo municipio se realizó una correlación para identificar si los departamentos tienden a favorecer a los municipios más pobres (según el Índice de Pobreza Multidimensional, IPM). Como se observa en el Gráfico 14, la correlación es muy débil, pues los departamentos no privilegian los municipios más pobres para orientar hacia allí estos significativos recursos.

Gráfico 14



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de CHIP - CGR Presupuestal.



**Para la CGR, los departamentos como principales beneficiarios de los recursos de regalías, están perdiendo la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo en el desarrollo de su territorio y en el desarrollo regional.**

### **¿Qué coordina el Gobierno Nacional?**

En el SGR la prORIZACIÓN de la inversión con regalías la realiza en los mandatos locales. La coordinación de políticas entre la Nación y los territorios, es indirecta, puesto que depende de la articulación entre los planes de desarrollo. Como no se asignaron prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer con regalías, el énfasis estriba en que a través de los OCAD se garantice la mayor calidad de los proyectos. Y es en el cumplimiento de este propósito que el Gobierno Nacional pone su empeño.

En este marco, cuando la Nación necesita que con los recursos de regalías se priorice una mayor inversión en un determinado sector utiliza otros caminos, diferentes a los OCAD. Es lo que ha sucedido con la financiación del Programa de Alimentación Escolar, PAE, las vías terciarias o la infraestructura educativa.

Al PAE se han destinado cerca de \$900 mil millones de regalías entre 2012 y 2016; la proyección del PPI, como se mostró en una sección previa, señalaba que las regalías cofinanciarían el programa en un 17%. Este tema ha sido objeto de debate, puesto que se trata de un gasto recurrente que, en principio, no debía ser financiado con regalías, que es un recurso volátil e inestable. En las entrevistas, el tema fue objeto de múltiples comentarios:

*“El Gobierno Nacional hizo la modificación del PAE; al inicio de este gobierno dijo que no tenía plata para el tema de alimentación escolar y le bota la responsabilidad a los departamentos (...) Yo creo que de los 32 departamentos del país por lo menos 28 financian alimentación y transporte escolar con recursos de regalías”* (Funcionario, de Secretaría de Planeación Departamental).

*“El PAE ha sido el ejemplo más claro. ¿Que en regalías no nos permitían gastos recurrentes? el PAE es un gasto recurrente. La Nación cambia las reglas de juego a su interés y eso fue una negociación muy compleja, donde los gobernadores tuvieron que decir sí; no podían decir No. (...)”* (Funcionario, de Secretaría de Planeación Departamental).

*“(...) el Gobierno Nacional todo lo quiere manejar con unas regalías que no fueron diseñadas para eso, para el PAE; fueron diseñadas para hacer proyectos de impacto regional, y el gobierno las ha reorientado para el*

*PAE, transporte escolar, que sí son cosas recurrentes, que la norma te dice que no deben ser para gastos recurrentes” (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

*“Mientras el PAE que es un gasto recurrente, el proyecto nuestro de mejoramiento vial hecho con las juntas de acción comunal, no nos lo permite regalías porque es un gasto recurrente, porque es de mejoramiento y mantenimiento. Entonces ahí empiezan contradicciones, y es la gran pelea que tenemos desde el territorio (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

*“El gobernador hace dos meses y medio o tres (se) aprobó el proyecto de la vía X, (...) no se alcanzan a imaginar lo que tuvo que hacer para aprobarlo, el delegado del DNP en el seno de ese OCAD llegó a mezclar las peras con las naranjas en una evidente afrenta en contra del incentivo del gobernador, se atrevió a exigirle que pusiera sobre el tapete una garantía de cofinanciación del PAE (...), explícame que tiene que ver la vía con el PAE, absolutamente nada” (Funcionario, Gobierno Departamental).*

De otra parte, aunque la infraestructura educativa debe ser financiada con regalías, según la Constitución, que lo señala explícitamente, entre 2012 y 2016, se destinaron apenas \$956 mil millones, el 4% de las regalías; un monto bajo, comparado con otras obras financiadas cuya pertinencia es cuestionable, tal como se mostró en el capítulo inicial de este estudio.

El PND 2015-2019 buscó fortalecer la inversión en infraestructura educativa (artículo 59, Ley 1753 de 2015) a través de la creación del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, con el objeto de estructurar, desarrollar e implementar esquemas necesarios para lograr la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Se dispuso que los recursos del Fondo provendrían, entre otras, del SGR, en los casos en que el OCAD designase al Ministerio de Educación Nacional – MEN- como ejecutor de los mismos.

Esta medida buscaba, aparentemente, centralizar parte de los recursos de regalías, promoviendo, además, que fuera el MEN la entidad que pudiera sacar adelante los proyectos. Sin duda, el objetivo del Gobierno Nacional de transitar hacia la jornada única exige incrementar la inversión en infraestructura escolar y, sin duda también, éste es un destino pertinente de las regalías; pero el hecho de que se recurra a una Ley para intentar dirigir la inversión hacia este propósito refleja la debilidad de los OCAD como instancia de priorización de la inversión.

En todo caso, la medida no se ha podido concretar porque los recursos se distribuyen a los departamentos y municipios y, en consecuencia, para apoyar este Fondo se debe contar con la aprobación de los mandatarios locales en los OCAD.

Para la mayoría de los departamentos, que tienen las regalías como principal fuente de financiación de sus proyectos de inversión, cualquier intención del Gobierno Nacional de incidir en la orientación de los recursos es cuestionada. Es el caso de la financiación de infraestructura escolar y para el programa «Ser Pilo Paga»:

*“El MEN toma la decisión de hacer unas inversiones de recursos para la infraestructura educativa y resulta que (...) se gastaron todos los recursos del cuatrienio y el departamento no recibió un solo peso de infraestructura educativa de la Nación. Pero entonces: ustedes tienen regalías, solucionen su problema con regalías. Ser pilo paga también: páguelo con regalías, meta un programa similar. Es ese tema que todavía, un departamento tan débil como el nuestro, no puede sentarse a pelear con la Nación.”*

*“Nosotros hemos revisado todo el esquema institucional del departamento en general y lo que evidenciamos es que los departamentos tienen una debilidad institucional y fiscal respecto a otros niveles de gobierno. Por otro lado, está el municipal que supera por mucho los ingresos de los departamentos, no necesariamente en regalías las cuales tienen un foco más departamental, sino en su participación en el SGP; también en los ingresos propios y el nacional. Comienza esa gran debilidad que han tenido los departamentos en sus finanzas, en particular, frente a las competencias que les han sido asignadas en la Ley, buena parte de las regalías se está yendo a financiar esas competencias. De hecho, buena parte de los ministerios hoy de la nación, buscan permanentemente a los gobernadores para que cofinancien proyectos a nivel nacional; para financiar competencias que no solo son del departamento, sino también de la nación” (Actor, Organización Gremial).*

El caso de las vías terciarias, es el mejor ejemplo de una inversión que debía priorizarse más, pero que se enfrenta a las prioridades de los mandatarios locales quienes en muchos casos se inclinan por las obras urbanas y otras inversiones menos pertinentes; frente a lo cual, el Gobierno Nacional encontró el espacio de una reforma constitucional para aumentar su financiación. En efecto, el Parágrafo 8 del Acto Legislativo 04 de 2017 - Procedimiento Legislativo Especial para la Paz- trasladó como mínimo el 60% de los saldos no aprobados en el FCTel a 31 de diciembre de 2016, que ascendían a \$1,5 billones, para financiar

vías terciarias. Además de las críticas que ha desatado la medida, por restarle recursos a la ciencia y la tecnología para financiar vías, la medida revela el poco margen que tiene el Gobierno Nacional para discutir la priorización de las inversiones que se realizan con regalías, en el escenario de los OCAD.

Finalmente, la posibilidad de coordinación del Gobierno Nacional a través de la cofinanciación de proyectos, tampoco tiene lugar, pues los porcentajes son extremadamente bajos. Como se observa en el cuadro 10, la cofinanciación de la nación solamente representa el 3% del valor de los proyectos municipales y departamentales; y el 9% de los que se aprueban en los OCAD Regionales. El esfuerzo del gobierno nacional es similar al que hacen las entidades territoriales para cofinanciar proyectos.

Cuadro 10

Cofinanciación de proyectos de regalías con otras fuentes de financiación								
Millones de pesos								
OCAD	Departamentales		Municipales		Regionales		Total	
Fuente	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
SGR	6.676.045	85	6.170.707	87	8.054.614	73	23.539.424	72
Nación	237.612	3	196.480	3	972.886	9	4.777.163	15
Propios	940.989	12	765.959	11	1.969.575	18	4.224.902	13
SGP Prop, Gral	109	0	40	0		0	148	0
<b>Total</b>	<b>7.854.754</b>	<b>100</b>	<b>7.133.186</b>	<b>100</b>	<b>10.997.074</b>	<b>100</b>	<b>32.541.638</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de DNP - Gesproy.

La relación entre el nivel nacional y el regional/local no ofrece un panorama fluido y de concertación que redunde en la priorización y la orientación estratégica de los recursos de regalías. En estas condiciones el nivel nacional y el regional/local no logran diferenciar lo estratégico de lo circunstancial; las agendas a uno y otro lado se mueven en función de las prioridades de cada nivel de gobierno, las que no siempre se orientan sobre una visión de impacto social y económico de mediano y largo plazo.

## ¿Cómo se toman las decisiones en los OCAD? Descripción de los procedimientos y la mirada desde los actores

La política general del SGR señala: *“Así, por mandato constitucional, los OCAD son los únicos competentes para definir y aprobar cada uno de los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos del SGR. Su importancia en el engranaje de este sistema es tal, que son los encargados de evaluar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se sometan a su consideración; así como designar su ejecutor. La decisión final sobre la destinación de los recursos, como se ve, queda en sus manos”*. (Acuerdo 45 de 2017, Pág. 118).

En los OCAD se aprueban los proyectos, luego de un proceso de revisión detallada liderada por el Gobierno Nacional, cuyo empeño, como ya se ha señalado, está orientado a que se garantice la calidad de los mismos. La reglamentación del SGR abarca las tres fases del ciclo de los proyectos. Según las normas, la primera fase es la de viabilización y registro de los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, BPIN, del Departamento Nacional de Planeación, DNP; la segunda, la de priorización y aprobación; y la tercera fase, la de ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (artículo 8 del Decreto 1949).

Este capítulo se ocupa de analizar ese proceso, contrastando los lineamientos de la abundante reglamentación que en la materia ha producido el SGR con el análisis que se desprende de las entrevistas realizadas a los distintos actores.

Como se hizo referencia en la introducción de este estudio, el SGR cuenta con un OCAD Nacional, para aprobar los proyectos del FCTel; seis OCAD Regionales, que definen los proyectos financiados con recursos del FDR y el 60% del FCR, recursos que están en cabeza de los departamentos; 29 Departamentales, para las asignaciones directas de los departamentos; casi 900 Municipales; nueve de las Corporaciones Autónomas Regionales y el de Cormagdalena. La conformación se sintetiza en el Cuadro 11.

Conformación Órganos Colegiados de Administración y Decisión				
Tipo de Ocad/Fuente	Nivel Nacional	Nivel Departamental	Nivel Municipal/Distrital/Universidades	Secretaría Técnica
<b>Nacional (FCTel)</b>	- Tres ministros o delegados - Director DNP o delegado - Director Colciencias o delegado	- Un gobernador por cada instancia de Planeación Regional	- Cuatro representantes universidades públicas - Dos representantes universidades privadas	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>Regional (60% FCR-FDR)</b>	- Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o delegado - Tres ministros o delegado - Director DNP o delegado	- Gobernadores de los departamentos que componen el OCAD Regional	- Dos alcaldes por cada departamento que compone el OCAD Regional - Un alcalde elegido por los alcaldes de las capitales de los departamentos que componen el OCAD Regional	Secretaría de Planeación de uno de los departamentos que componen el OCAD Regional
<b>Departamentales (Asignaciones Directas)</b>	- Dos ministros o delegado	- Gobernador del departamento o su delegado.	- 10% de los alcaldes del departamento sus delegados; o dos alcaldes para departamentos con menos de diez distritos o municipios	Secretaría de Planeación del departamento beneficiario o la Oficina que haga sus veces
<b>Municipales (Asignaciones Directas y 40% del FCR)</b>	- Un (1) delegado del Gobierno Nacional	- Gobernador del departamento al que pertenezca el municipio o distrito beneficiario	- Alcalde del municipio o distrito beneficiario	Secretaría de Planeación o la entidad que haga sus veces del respectivo municipio o distrito
<b>Corporaciones Autónomas Regionales</b>	- Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o delegado - Un ministro o delegado	- Gobernador del departamento en que la Corporación Autónoma Regional tenga su jurisdicción o su delegado. Si la Corporación tiene más de un gobernador en su jurisdicción, los gobernadores elegirán entre ellos su representante.	- 10% de los alcaldes del departamento o de cada departamento en el que la CAR tenga su jurisdicción. Dos alcaldes en aquellos departamentos de menos de diez distritos o municipios.	La Corporación Autónoma Regional beneficiaria de asignaciones directas.
<b>Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique</b>	- Dos ministros o delegado - Un representante del DNP	- Dos gobernadores en representación de los trece departamentos que agrupan los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena	- Dos alcaldes en representación de los municipios de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena	La Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena - Cormagdalena

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con base en la normatividad del SGR.

Los diagramas que se presentan en los gráficos 15 a 19 sintetizan el ciclo de los proyectos de inversión del SGR, desde la presentación hasta la ejecución, para los OCAD regionales, departamentales y municipales. En ese orden de ideas, en los tres primeros diagramas se presentan las fases de formulación, revisión, presentación a la secretaría técnica, verificación de requisitos, viabilización e inscripción de proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. El cuarto diagrama muestra las fases de priorización y aprobación de proyectos, y el último, la etapa de ejecución, monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

Gráfico 15

1. Viabilización y registro en el banco de programas y proyectos de inversión - OCAD Municipal con recurso de AD y FDR 40%

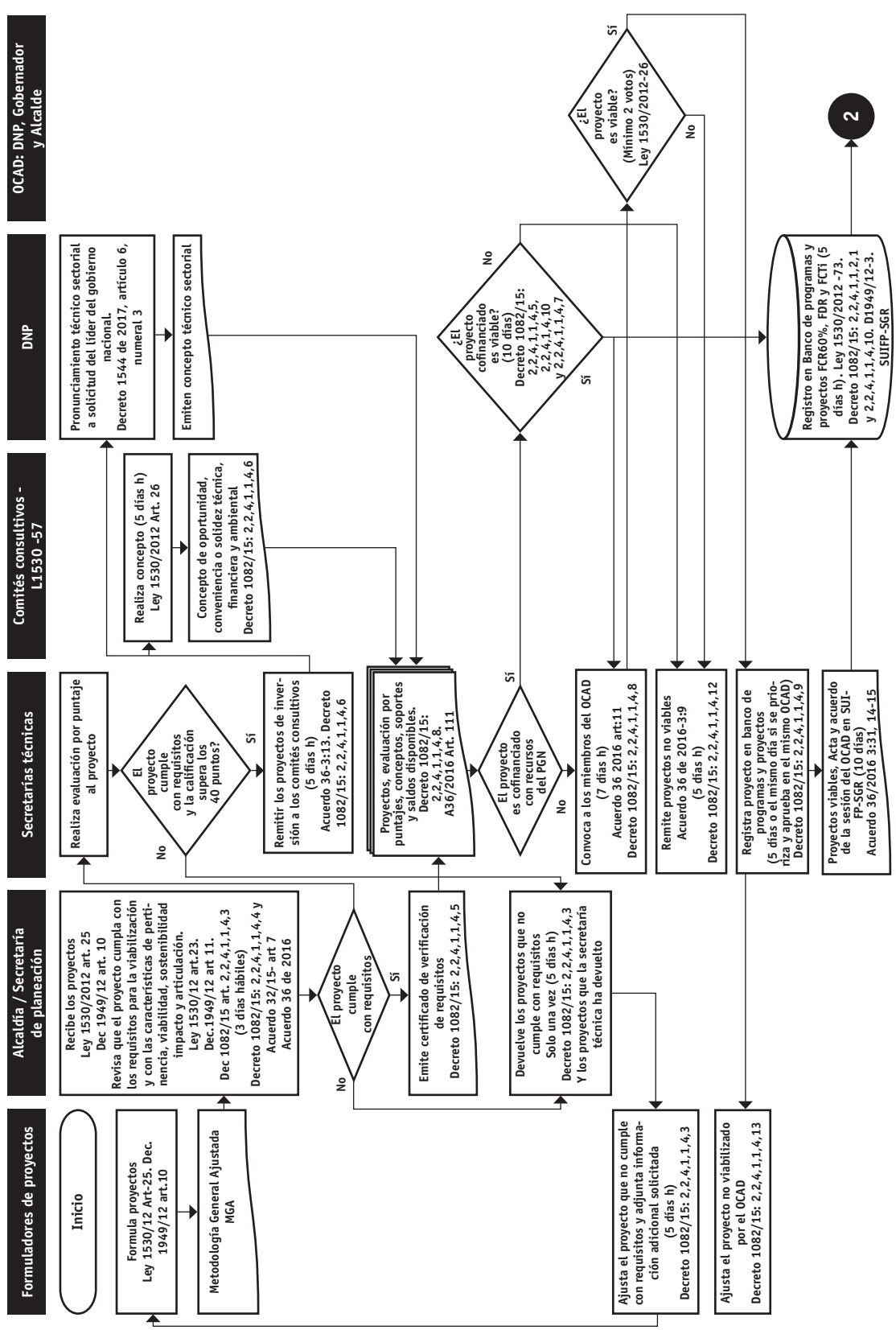
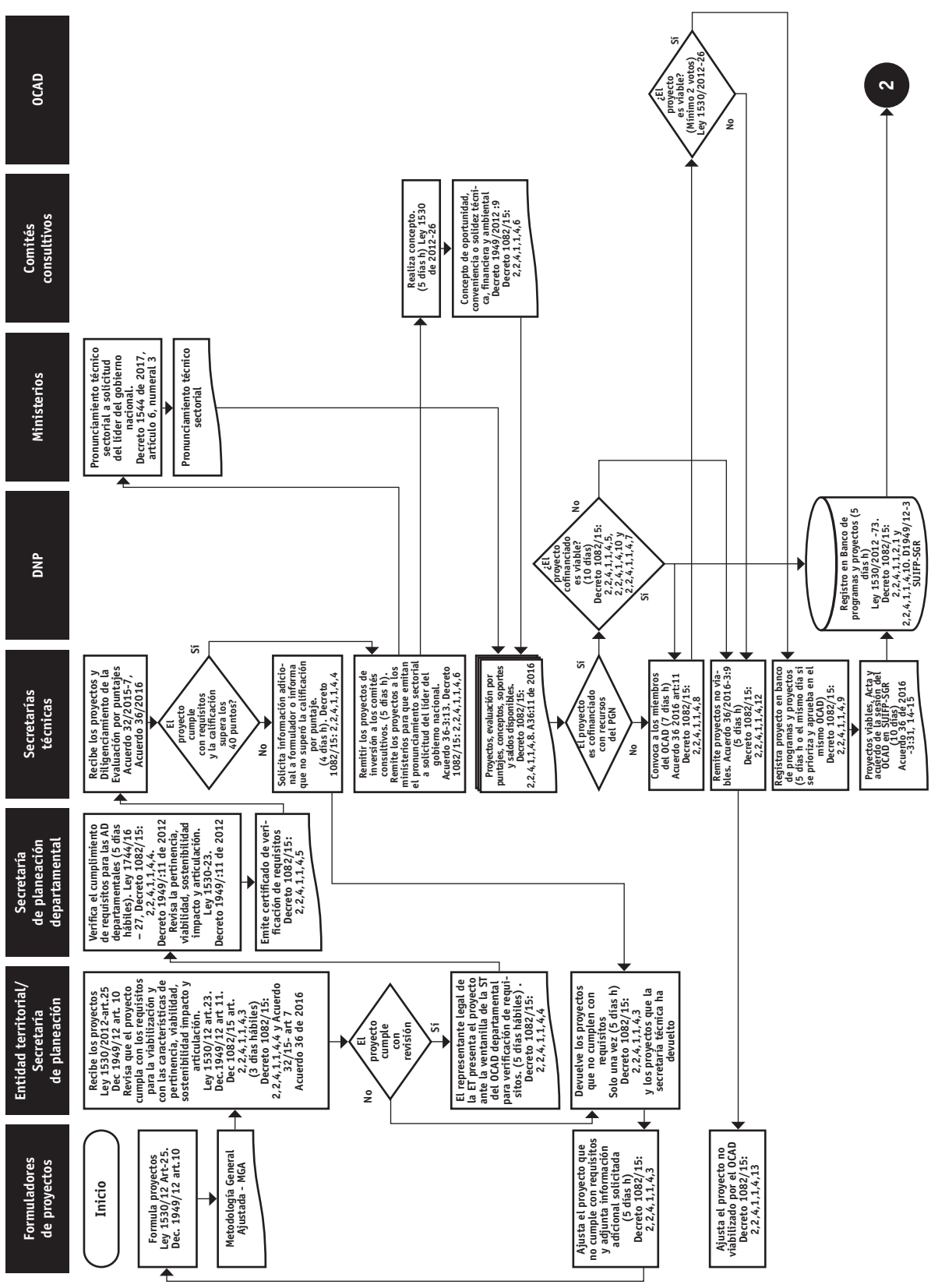


Gráfico 16

1. Viabilización y registro en el banco de programas y proyectos de inversión - OCAD departamental AD departamentales







2. Priorización y aprobación

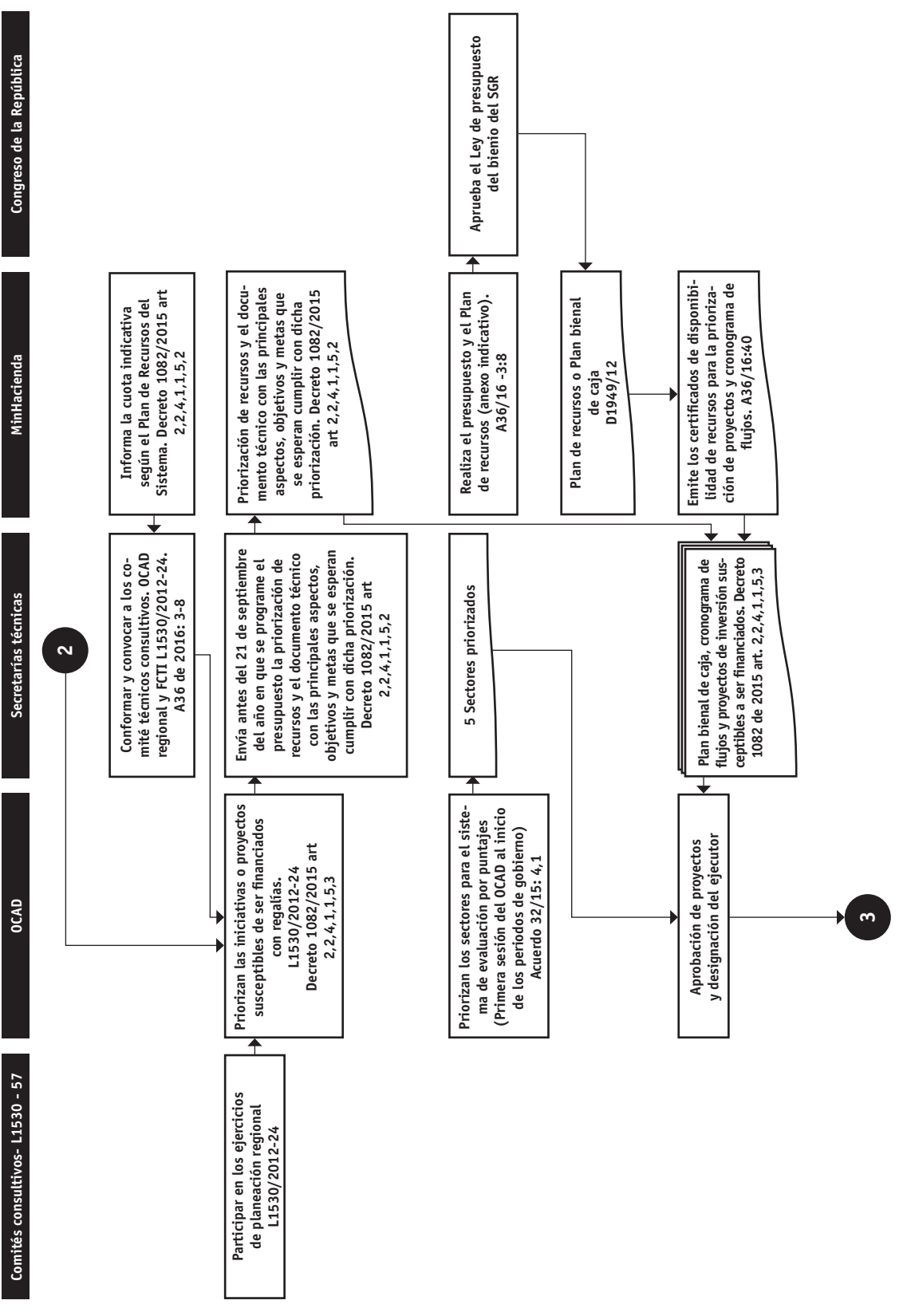
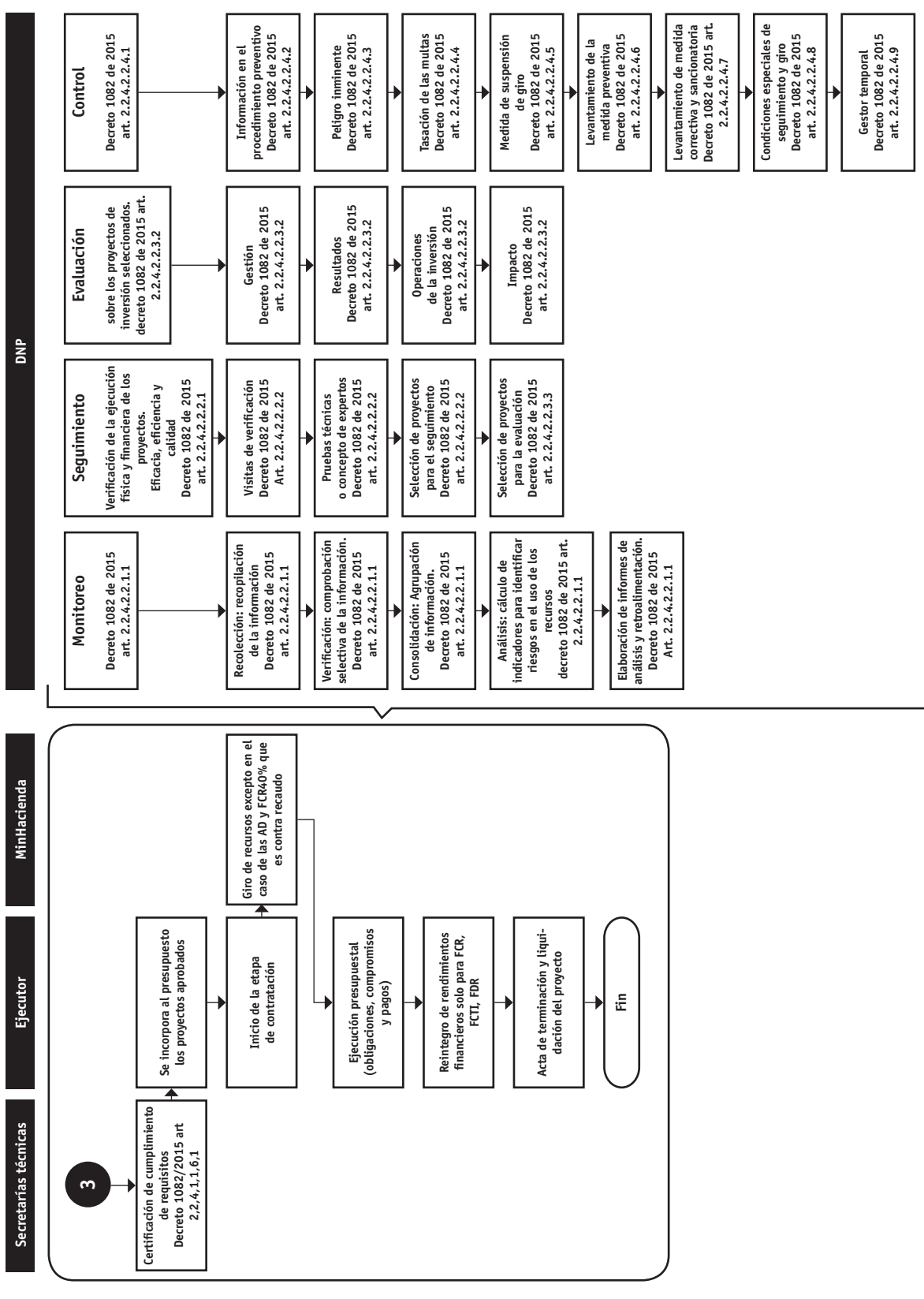


Gráfico 19

3. Ejecución, monitoreo, seguimiento, control y evaluación





presentar proyectos directamente ante el Gobierno Nacional para ser financiados a través de los OCAD Regionales, sin pasar necesariamente por el gobierno departamental:

*“Había unas debilidades que se habían tenido, por ejemplo en la presentación de proyectos, que algunas entidades territoriales, se quejaban de que no todos los proyectos le llegaban al OCAD. Para eso simplemente, la ventanilla única del DNP, tiene en funcionamiento una opción donde permite por sistema que todas las entidades presenten proyectos de inversión, (...) la ley indica que para las entidades territoriales, específicamente en (OCAD) Regionales (...), todos los proyectos llegan por la ventanilla única. Este ha sido un tema que ha dado transparencia y trazabilidad, se sabe cuándo llegaron. (...), se supone que todos los municipios pueden acceder a recursos del Fondo de Desarrollo Regional, estos entran siempre a ventanilla”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

Sin embargo, la ventanilla única del DNP no garantiza que los municipios accedan a los recursos de los OCAD Regionales, si no cuentan con el respaldo del Gobierno Departamental. (parágrafo del artículo 30 de la Ley 1606 de 2012 y Circular 001 de 2013, del DNP). Sólo excepcionalmente se presentó el caso en el que un grupo de alcaldes se unió para hacer llegar sus proyectos al OCAD Regional; pero no sobre la base de una discusión o debate con la gobernación sobre las prioridades, sino como una medida de fuerza:

*“(...) el FDR es un cupo indicativo para el departamento, no son recursos del departamento ni de ningún departamento, sino que es un cupo para que se logren generar proyectos de impacto regional. Se pueden unir dos alcaldes (...) y lo presentan por ventanilla única. Yo considero que no es tan bueno, porque se puede generar una polémica al interior de la gobernación, aunque tengo muy claro que esos recursos no son de la gobernación, son de todo el departamento. Lo importante es que esa armonía no se rompa. Presencié muchas discusiones en un departamento (señala otro distinto al que pertenece) en el gobierno anterior, donde varios municipios se unían y ninguno le aprobaba los proyectos al gobernador; hicieron república independiente y aprobaban sus propios proyectos en el (OCAD) Regional, entonces el gobernador casi que no tuvo acceso a eso. A mí no me parece sano eso. Es una situación difícil para el Gobierno Nacional entrar a dirimir una situación de esas”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).



*“De un momento a otro cambiaron toda la gente, gente que viene a aprender, yo llevo 5 años, voy para 6 años y yo leo por lo menos 2 o 3 veces a la semana repaso las normas y siempre que las repaso encuentro algo que me llama la atención (...) Y Pretender que una persona que acaba de llegar entienda toda esta cantidad de cosas; claro, entonces los alcaldes han tenido muchísimos problemas porque es discutir con gente que no sabe o que cree que se puede atravesar”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

*“Este ha sido un año muy inestable. En el DNP han cambiado mucha gente y llega mucha gente que no tiene la experiencia, que no sabe de esto, preguntan cosas que no tienen que preguntar y piden cosas que no tienen que pedir, llegan con la intención de atravesarse y de dañar los proyectos, no encuentra uno en el DNP la voluntad de ayudar a que las entidades territoriales aprueben sus proyectos”* (Funcionario, Secretaría de Planeación departamental).

Con relación a la rotación excesiva de personal, que fue una queja constante, algunos funcionarios del Gobierno Nacional señalaron:

*“Hay una rotación que yo creo es normal en todas las entidades del Estado, todas las entidades tiene rotación de personal, lo que sucede es que cuando sacan alguien de regalías este mundo de las regalías es complejo, esto no se aprende fácilmente, entonces cuando sacan alguien, las entidades no se percatan de traer a alguien con un conocimiento alto sobre el tema, sino que ponen una persona X que se sienta y al otro día lo mandan a una mesa técnica que claro técnicamente puede ser muy bueno pero cuando le empiezan a hablar del sistema, de la verificación, se pierde y a veces hace incurrir a las entidades territoriales en errores”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

Ahora bien, el tema de la subjetividad en la aplicación de criterios para la verificación requisitos no se comprende cuando se tiene un acuerdo de la Comisión Rectora (el 038) que define al detalle todos y cada uno de ellos.

*“El Acuerdo 038 debería traer el paso a paso y los requisitos deben ser esos, no los que se le ocurra al señor de las mesas asistentes”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

*“(...) hay unas líneas gruesas donde se identifica todos los funcionarios de DNP en que deben soportar su revisión, pero llegan a unos puntos*

*donde ya ellos empiezan a navegar dentro la subjetividad, y es lo que a nosotros nos perjudica en materia de tiempo, y nos perjudica porque la ciudadanía pide resultados y hoy tenemos una dinámica de que cambia la persona que revisa (...) entonces desde el punto de vista operativo estas circunstancias le están haciendo excesivo daño a la comunidad, ino se imaginan cuánto!. El DNP tiene un coordinador para (dos departamentos), ese señor es un excelente trabajador; para poder resolver todo, creería yo que por la connotación que tiene el impacto social de las inversiones de regalías en los municipios, deberían tener un capital humano mayor al servicio de las entidades territoriales” (Alcalde de ciudad capital).*

Algunos funcionarios del Gobierno Nacional reconocieron los problemas de coordinación entre las personas que tienen a cargo la labor de verificación:

*“Pues yo lo que siento realmente y es que esto suena como difícil de decirlo (...) que en el DNP, en el tema de regalías, hay una descoordinación generalizada y profunda, (...) cada gerente de un departamento tiene sus propios criterios y tiene su propia forma de trabajar y pues ahí choca con las otras entidades, eso es lo que hemos percibido” (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).*

A pesar de ello, los funcionarios, sobre todo de las secretarías de planeación, reconocen aspectos positivos en este proceso de verificación:

*“Cuando uno está por fuera del sistema y está interesado en tramitar un proyecto uno lo ve como una dificultad, que son los trámites y el cumplimiento de los requisitos, pero en realidad ese cumplimiento se convierte en una fortaleza que permite que haya pertinencia en el proyecto. Ustedes deben conocer muy bien esa lista de requisitos y la exigencia que tienen dependiendo del sector para el que vaya. Esa es una fortaleza” (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

Para las entidades territoriales el proceso de aprendizaje ha sido grande; mientras que el Gobierno Nacional reconoce que han fallado en la disparidad de criterios:

*“De hecho hubo como un diagnóstico de cuál era el tema y por qué no estábamos aprobando proyectos, o sea que era lo que le incomodaba a las entidades territoriales para aprobar un proyecto en un OCAD; y no es el OCAD el cuello de botella, son precisamente los requisitos, y es muy difícil para las entidades territoriales a veces cumplir el requisito técnicamente, o puede que no lo sea. Pero (...) en lo que hemos fallado, puede ser en la disparidad de criterios” (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).*



## Conceptos para la Viabilización

Una vez se surten los anteriores pasos –formulación, presentación y verificación–, el proyecto pasa al OCAD para su viabilización, que exige la votación de los respectivos miembros (Acuerdos de la Comisión Rectora del SGR, números 32 de 2015, 36 de 2016, y 38 de 2016), quienes constatan que se haya emitido el concepto de verificación de requisitos.

El artículo 57 de la Ley 1530 establece que se debe solicitar a los Comités Consultivos un concepto de oportunidad, conveniencia o solidez técnica, financiera y ambiental, para lo cual los OCAD se apoyan, entre otros, en las Comisiones Regionales de Competitividad, los Consejos Territoriales de Planeación, agremiaciones económicas y profesionales, organizaciones sociales, comisiones consultivas de las comunidades étnicas, Instituciones de Educación Superior, etc. Aunque estas instancias deben ser consultadas obligatoriamente, sus recomendaciones no son vinculantes.

*“(...) el tema de los Comités Consultivos que tiene rango constitucional, que lo da como una opción, pero en el desarrollo legislativo el congreso quiso que fueran obligatorios, así no fuesen vinculantes. El Acto Legislativo dice que la ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités consultivos y el congreso en el Artículo 57 de la Ley 1530 los vuelve obligatorios”* (Funcionario, Departamento Nacional de Planeación).

Materia sobre la cual se aclaró lo siguiente:

*“(...) Se plantearon dos hipótesis: La primera; tal como está la norma, para cada proyecto puede haber un Comité Consultivo. La segunda hipótesis, liderada por el departamento de Cundinamarca, el cual creó un gran Comité Consultivo multidisciplinario de 22 miembros, de manera que según la clase de proyecto citaba a esas personas (...)”* (Funcionario, Departamento Nacional de Planeación).

Sobre las competencias de las personas que conforman los Comités Consultivos, el Gobierno Nacional señaló:

*“Su integración es libre, en el sentido que da unos parámetros a los OCAD, para que piensen en posibles miembros de ese comité pero los deja en libertad (...) según su leal saber y entender”* (Funcionario, Departamento Nacional de Planeación).

*“Puede estar desde el párroco hasta cualquier otra persona, pero en general, siempre hacen parte los miembros de los Consejos Territoriales de Planeación, como Cámaras de Comercio, Consejos Regionales de Competitividad (...), pero realmente su aporte a los proyectos de inversión va a estar de acuerdo al nivel y la complejidad (...) Al nivel de los OCAD Regionales las Cámaras de Comercio tienen un rol más fuerte para hacer ese aporte”* (Funcionario, Departamento Nacional de Planeación).

Teniendo en cuenta que los conceptos de los Comités Consultivos no son vinculantes, que se pueden convocar para dar concepto sobre proyectos individuales o sobre un conjunto; éste se ha convertido en un requisito de carácter formal, y no está aportando a la discusión sobre la calidad de los proyectos. Así lo reconoce el mismo Gobierno Nacional:

*“Tenemos unos Comités Consultivos que casi que se están mandando las cartas y como la norma dice que si no contesta ya se cumple el requisito, entonces esa instancia no está funcionando adecuadamente”* (Funcionario, Entidad Gobierno Nacional).

*“(...) Pero el gran debate de por qué no se volvió vinculante su concepto y, obviamente, jurídicamente hay que responder: porque si fuera vinculante, entonces los OCAD no quedarían aprobando los proyectos sino los Comités Consultivos. En algunas partes no ha sido muy rico el aporte de los comités. No han operado como el constituyente previó que operaban (...)”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

*“Antes de elaborar los proyectos o definir líneas de inversión nunca hemos sido consultados, no somos tenidos en cuenta en la planificación, nosotros nos hemos cansado de enviar oficios, de insistir, porque no tiene sentido que esos proyectos de inversión no sean consultados cuando nosotros tenemos el conocimiento (...), considero que es un grave error, porque la regalías no las genera ni las alcaldías ni las gobernaciones, las regalías las genera la actividad económica del territorio, que no seamos consultado o involucrados en ese proceso participativo, el plan de desarrollo que presenta cada departamento pasa por nuestra revisión, recibe nuestras propuestas, pero a la hora de las inversiones allí no estamos, por norma deben tener el concepto nuestro, nosotros realizamos conceptos de viabilidad, pertinencia e impacto, son los criterios que tenemos en cuenta y como dije representamos a la sociedad civil”* (Funcionario, organización perteneciente a Comité Consultivo).

*“Sentimos que es por requisito que nos lo piden, para que el día de mañana no digan nada”* (Funcionario, organización perteneciente a Comité Consultivo).

*“Por un lado dice que la norma que nosotros no somos vinculantes entonces ya los consejeros dicen, para que mandamos eso, no hemos fallado nunca en enviar los conceptos, de hecho en algún momento a nivel nacional hace como un año, éramos el único Consejo que hemos emitido conceptos, pero a nosotros nadie nos ha dicho como emitir esos conceptos”* (Funcionario, organización perteneciente a Comité Consultivo).

Ante la pregunta si conocían bien cómo funciona el SGR, respondieron:

*“A veces creo que falta más profundidad, nos gustaría tener más acompañamiento”* (Funcionario, organización perteneciente a Comité Consultivo).

*“Después de que se presentan los conceptos y todo eso; en el antes no estamos, en el momento de la aprobación del recurso nos consultan, pero yo nunca he conocido los informes finales, ni el seguimiento, ni avances ni nada, entonces es como si uno pariera un hijo y no lo volviéramos a ver”* (Funcionario, organización perteneciente a Comité Consultivo).

Ahora bien, mientras que el concepto de los Comités Consultivos no ha pasado de ser un mero formalismo, teniendo en cuenta que no es vinculante, a medida que se fue implementando el SGR, **el concepto que proviene de los ministerios sectoriales respectivos se ha vuelto determinante.**

Este concepto técnico se da con posterioridad a la verificación de requisitos y antes de que se convoque la sesión del OCAD para la viabilización. Surgió a partir de los procedimientos que decidió el Gobierno Nacional para coordinar su voto. Cabe precisar que el Gobierno Nacional asigna un líder ante cada OCAD –un ministerio o el DNP–, que es el único interlocutor con los demás niveles de gobierno y ante las Secretarías Técnicas de los OCAD, y tiene como función principal coordinar el sentido del voto del Gobierno Nacional y dirimir las posibles diferencias que surjan. Para ello, el líder solicita un pronunciamiento al ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector del proyecto de inversión sometido a consideración del OCAD. En la práctica, este concepto se ha convertido en determinante; puesto que sólo cuando es satisfactorio, la secretaría técnica convoca al OCAD para votar la viabilización.

El concepto se discute en **mesas técnicas, donde los actores coinciden en que es allí es donde se definen en realidad los proyectos que se aprueban en los OCAD**. Nadie vota en contra de lo aprobado en las mesas técnicas. En este punto coincidieron el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

*“En términos de la toma de decisiones del OCAD, el ejercicio es bueno; el hecho que se haya involucrado el aspecto técnico con mayor énfasis, a pesar de que los conceptos no son obligantes (...), sí marcan la pauta, dan la línea para la toma de decisiones de los OCAD y en la mayoría de ocasiones se respeta. Aunque hay un vacío ahí y es por lo menos en lo que respecta a algunos OCAD Departamentales, donde si tenemos los 3 votos del ejercicio del triángulo del buen gobierno, lo ideal es que esos 3 votos coincidan sobre todo en los resultados desde el punto de vista técnico”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

Las mesas técnicas pueden tomar semanas o meses de discusión. Los actores de las entidades territoriales manifestaron que se presentan discrepancias de criterios al interior del Gobierno Nacional, o que también en esta fase del proceso, como en la de verificación de requisitos, cambian los evaluadores; pero, en general, fueron menos críticos que con relación a la verificación de requisitos que hace el DNP.

*“Creo que la gran discrepancia es que a los territorios no les gustó que retomáramos herramientas técnicas que se habían olvidado. Ellos estaban acostumbrados a tomar decisiones a puerta cerrada, que nadie los cuestionara. No les gusta debatir con un Ministro o Viceministro sobre la pertinencia de un proyecto”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

Otro problema señalado es que en ocasiones se presentan diferencias de opinión entre la verificación de requisitos que realiza el DNP y los conceptos técnicos de los ministerios:

*“Quien tiene que sacar las fichas de verificación es Planeación Nacional, pero ¿qué pasa? que esos proyectos Planeación Nacional viene y los manda al Ministerio del sector (...) si el Ministerio del sector saca una ficha (...) que cumple, que son los líderes, Planeación Nacional puede objetar. No debería ser así, porque los líderes son ellos, y nos han pasado batallas duras. El Ministerio dice que está bien y el DNP dice que no; que hay que corregir etc. El uno dice que sí y otro que no. Entonces toca primero contestarle al DNP y después al Ministerio”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

*“Las debilidades se reflejan en la avalancha normativa (...), también está la dificultad dentro del mismo sistema para que las entidades líderes y los ministerios se pongan de acuerdo (...). A nosotros nos ha pasado que trabajamos con el ministerio líder y vamos a presentar un proyecto por decir algo en transporte, nos lo revisan, nos lo evalúan, le dan la validación y llega el DNP y empieza a opinar por cosas técnicas ya aprobadas, entonces hay dos miradas sobre el mismo proyecto” (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

*“Debilidades del SGR: lo primero, es una desarticulación de los diferentes actores que revisan los proyectos a lo largo del ciclo, en este caso, en el OCAD Regional está la verificación de requisitos del DNP, está el concepto sectorial del ministerio competente y la entidad líder; esto hace que en muchos casos salga el concepto positivo en el ministerio líder, pero la ficha cumplió positivo, y el otro sale negativo.(...) hay una lógica de desconfianza en todo el sistema entre los actores del nivel nacional. El tema es que no importa que lo haya revisado otro ingeniero, yo tengo un ingeniero, y otro ingeniero lo va a revisar, pero entonces ¿cuánto se demora que los tres ingenieros de las tres entidades que tiene capacidad innegable, hagan la revisión respectiva?” (Actor Organización Gremial).*

*“Exigen más de las cosas requeridas, a veces el equipo de coordinación de regalías de Planeación Nacional que es el que vota en el OCAD, tiene conceptos diferentes del equipo que verificó requisitos, entonces aunque el proyecto tenga una ficha de cumplimiento técnico de requisitos, salen los funcionarios de Planeación Nacional a votar negativo, y muchas veces en contravía de los conceptos sectoriales de los ministerios.” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“Muchas veces, el Ministerio de Transporte, que es quien sabe cómo se hacen las vías, el Ministerio de Educación que es quien sabe cómo se hacen los colegios, pide lo que considera pertinente y el DNP, siempre he sentido yo, que se excede en su competencia” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

Los departamentos productores son más críticos respecto de los conceptos técnicos de los ministerios, en los OCAD Departamentales. Cabe recordar que en estos casos, se trata de sus asignaciones directas y son las secretarías de planeación departamentales las que realizan la verificación de requisitos, no el DNP:

*“Voy a hablar del OCAD Departamental; son unos recursos que realmente nos pertenecen a nosotros, son recursos que le llegan al departamento*

*por el aprovechamiento de su suelo y subsuelo, entonces son recursos de nosotros, digamos son una caja menor que nosotros tenemos, entonces eso se ha convertido en un calvario el tener que sacar un proyecto y llevarlo a buen término (...) que es la aprobación por parte del OCAD. En este caso, el OCAD Departamental (...) nosotros revisamos el proyecto, lo estructuramos y después vamos a Bogotá (...) a las sectoriales, que son los ministerios de transporte, vivienda... de acuerdo al proyecto (...) entonces ahí comienza el viacrucis, esperar el concepto del ministerio, del sectorial; que se lo pase (al líder) (...) Normalmente la regla o el acuerdo dice que son 7 días. El DNP también hace parte ahí, el ministerio lo consulta (...) pero el DNP a veces se ha vuelto una piedra en el zapato, en vez de ser una institución que acompaña los departamentos y les brinda la asesoría, porque tiene el presupuesto para eso, se ha vuelto como que nos persigue, como que es a que el proyecto se caiga, no sé, yo siento al DNP así, (...) y en el Regional ni se diga” (Funcionario, Secretaría Técnica OCAD Departamental).*

Algunos alcaldes también se refirieron a los problemas que se presentan en esta fase del proceso:

*“Otro problema son las mesas de trabajo, cambian a las personas, hoy va usted y mañana va otra persona, cada quien llega con una lista de chequeo diferente y entonces empiezan a dilatar y dilatar el proceso. (...) planeación tiene una lista, obras tiene una lista, el misterio tiene una lista, el departamento tiene otra lista, son 8 meses cumpliéndole de a 2 meses a cada uno porque no hay una sola mesa que defina (Alcalde, departamento productor).*

Pese a los anteriores problemas señalados, los actores de las entidades territoriales, en general, valoran positivamente los ejercicios de discusión y ajuste de los proyectos que se realizan en las mesas técnicas:

*“(...) al estar involucrados los ministerios (...) el tema de la evaluación técnica de esos proyectos es muy lenta y muy dispendiosa, (...) pero les da cierta seguridad a los ordenadores del gasto, a los gobernadores y a los alcaldes o demás entidades públicas designadas ejecutoras por los OCAD para la ejecución. Uno dice, pues si pasó por tantas manos y pasó por el ministerio, por los funcionarios que revisan o que hacen la verificación de requisitos en las diferentes instancias, pues uno cree que está bien, uno digamos va un poco más seguro, estaría más tranquilo, lo que no sucedía antes que era solamente yo apruebo y yo compro-*

*meto y nadie me aprobaba ni revisaba nada, una chequera en blanco”*  
(Funcionario, Secretaría Técnica OCAD Departamental).

*“Las mesas técnicas nos han funcionado muy bien. Con el Ministro de Transporte que acaba de salir, estábamos trabajando mesas técnicas para el tema de las vías, y el tema está funcionando”* (Gobernador).

Una vez pasa la aprobación en las mesas técnicas, donde como se ha visto, es fundamental el concepto técnico de los ministerios, y los proyectos son viabilizados, el procedimiento indica que se deben registrar en el Banco de Programas y Proyectos de inversión del DNP y de cada entidad respectiva (Artículo 9 del Decreto 1949 de 2012 y Resolución 1450 de 2013).

En síntesis, esta etapa de verificación y aprobación está comprometida por la falta de criterios unificados, circunstancia que resta eficacia a la gestión de los proyectos y plantea interrogantes en otro nivel, más allá de la operatividad de los OCAD (administración), respecto de la dificultad para organizar un sistema de gobernanza multinivel que efectivamente apunte a los objetivos de buen gobierno.

## **Priorización y aprobación**

La ley estableció que la etapa de priorización se realizara a partir de ejercicios de planeación regional que se previeron con enfoque participativo, para lo cual se deben convocar a los Comités Consultivos (Artículo 57 de la Ley 1530 de 2012), y otros actores relevantes con el fin de identificar y priorizar iniciativas y/o proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías. En este sentido, a los Comités Consultivos se les asignó dos tareas, la revisión de proyectos, como se vio en el punto anterior, y la participación en los procesos de planeación regional para discutir las iniciativas.

La priorización debía adelantarse de manera previa a la expedición del presupuesto del SGR, puesto que éste debe contar, como insumo, con un anexo indicativo de los proyectos priorizados.

Es decir, los OCAD debían priorizar los proyectos, a partir de los ejercicios de planeación, tomando en consideración aquellos ya viabilizados e inscritos en los bancos de proyectos, que, además, debían ser parte del anexo indicativo del presupuesto.

Sin embargo como se mostró en el capítulo 2, este ejercicio además de que solo aplica para los OCAD Regionales y de ciencia y tecnología, se hizo sola-

mente en 2016, para el presupuesto de la vigencia 2017-2018. Además, en la práctica, es muy difícil que reemplace la priorización que hacen todas las entidades territoriales, en el marco de los planes de desarrollo, o las decisiones que toman los mandatarios locales.

Para la priorización de proyectos, la ley 1530 de 2012 (art. 23 y 27) estableció criterios de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas locales y nacionales, que deben tener en cuenta los miembros de los OCAD.

Para fortalecer los anteriores criterios, posteriormente, la ley 1744 de 2014, por la cual se expidió el presupuesto del bienio 2015-2016, dispuso que se implementara un Sistema de Evaluación por Puntaje, SEP (art. 40), con el fin de mejorar el proceso de selección, evaluación, viabilidad, priorización y aprobación de proyectos en los OCAD. La Comisión Rectora del SGR reglamentó esta medida, a través del Acuerdo 32 de 2015.

La aplicación del SEP es de carácter obligatorio para los proyectos de inversión y su resultado se previó como un insumo orientador de la toma de decisiones de los miembros de los OCAD, sin desconocer su competencia y autonomía en la toma de decisiones. Lo cual significa que no es vinculante.

El SEP está fundamentado en los criterios de:

- Relevancia: la valoración corresponde a los criterios establecidos en los artículos 23 y 27 de la Ley 1530 de 2012, ya mencionados.
- Objetividad: la asignación de puntajes se basa en información imparcial y verificable.
- Consistencia: identifica criterios coherentes con el proceso de gestión y evaluación de la inversión pública. (Artículo 40 de la Ley 1744 de 2014).

Los principales elementos de evaluación son cierre de brechas, magnitud del proyecto<sup>9</sup>, impacto territorial y concurrencia<sup>10</sup>. El SEP exige que las entidades territoriales prioricen cinco sectores, teniendo en cuenta los planes de desarrollo. La selección de los cinco sectores prioritarios debe realizarse durante la primera sesión de cada OCAD (Regional, Departamental y Municipal) al inicio de cada período de gobierno, y podrá ajustarse luego de que entren en vigencia de los

•• **9** Magnitud del proyecto, entendido como alcance del proyecto en función de los recursos destinados a su funcionamiento. Busca reducir dispersión de proyectos de inversión de bajo impacto a través de localizar las inversiones en intervenciones de mayor tamaño. Es decir, busca la integración de las inversiones alrededor de macroproyectos. (Acuerdo 32).

**10** Concurrencia, entendida como articulación de diferentes fuentes en la financiación de los proyectos del SGR. (Ibíd.)



planes de desarrollo de los departamentos y municipios. También se prevé que podrán sustituirse cuando los municipios, departamentos o corporaciones, justifiquen ante el OCAD el cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo. El OCAD decidirá si aprueba o no la propuesta de cambio.

Existen variables que permiten la asignación de puntajes adicionales: por ejemplo, mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades étnicas, proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera y de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables; recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas; extensión, ampliación y utilización de energía no convencional, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente; proyectos para las zonas no interconectadas del país; uso de proyectos tipo; proyectos que hayan sido priorizados en el marco de los ejercicios de planeación de los OCAD. Este último criterio llama la atención, porque expresa la debilidad de tales ejercicios de planeación, en la medida en que el SEP asigna puntos adicionales buscando fortalecerlos.

De acuerdo con la aplicación del SEP, los proyectos reciben una calificación de 0 a 100, donde el puntaje mínimo que debe acreditar un proyecto para ser viable es de 40 puntos. Una vez se haya calificado cada uno de los elementos objeto de la evaluación (cierre de brechas, magnitud del proyecto, impacto territorial y concurrencia).

Ahora, la norma induce que *“En el evento que un proyecto obtenga un puntaje por debajo del límite inferior establecido en los anexos técnicos del acuerdo que se expida, le corresponderá a Secretaría Técnica del OCAD respectivo informar a la entidad proponente el resultado con el fin de que realice las modificaciones pertinentes si así lo estima necesario”*. (DNP, Presentación Sistema de Evaluación por Puntajes, diapositiva No. 17)

El Gobierno Nacional justifica la implementación del SEP en los siguientes términos:

*“Otro tema es yo cómo priorizo? Cuando se tienen varios proyectos viabilizados, cómo establecer cuál es el más importante. Para eso se creó el sistema de evaluación por puntajes. El DNP lo presentó a la Comisión Rectora, que lo acogió, es un sistema objetivo que toma en cuenta los criterios del SGR y busca que se cumplan los objetivos. Es una herramienta que les da lineamientos a los miembros para que tomen sus decisiones más objetivas”* (Funcionario, Departamento Nacional de Planeación).

Como se observa de la cita anterior, la efectividad de este mecanismo de puntaje, el *deber ser*, depende de que existan varios proyectos viabilizados sobre los cuales el respectivo OCAD prioriza y finalmente aprueba. Como esto sólo ocurre excepcionalmente, entonces el puntaje mínimo que sale del SEP es un requisito de verificación más, para que los proyectos pasen.

En efecto, la fase de priorización suponía que habría un abanico de proyectos viabilizados y registrados en el BPIN sobre los cuales los miembros del OCAD tomarían su decisión. Pero esto no ocurre. No se toman decisiones sobre distintas alternativas de proyectos, pues de nuevo surge el hecho, como se ha visto, de que éstos vienen decididos por las entidades territoriales y es excepcional que haya más proyectos que recursos disponibles.

Así lo manifestó un funcionario del Gobierno Nacional:

*“Hubo un OCAD en el que eran algo así 23 proyectos y había plata como para 14, 15, uno dice: lo que yo esperaba del sistema nos está pasando en este OCAD. Entonces ahí estuvimos enfrentados al ideal de regalías, y era tener más proyectos que plata. (...) en ese momento yo estaba en el equipo de evaluación de proyectos (...) entonces lo que hicimos fue aplicar esas pruebas (...) que ya habíamos visto de evaluación de puntajes para empezar a priorizar la inversión y a mí me pareció bien (...) el sistema de evaluación de puntajes, porque fue lo que permitió, decir qué proyectos (...) se dejaban viabilizados y qué proyectos de ahí se aprobaban (...)”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

Algunos funcionarios del Gobierno Nacional, así como de las entidades territoriales valoran el SEP:

*“El sistema de evaluación de puntajes es de los instrumentos que se acercan a darle a uno una objetividad para la toma de decisión, no es perfecto pero también uno dice cómo con puntos puede usted medir que realmente sea este proyecto el que debe aprobar o no, siento que hay que estar muy fuertes en el conocimiento del proyecto para poder contrariar el sistema de evaluación de puntajes y decirle si usted no me está punteando porque”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

*“Para resumir, el sistema de evaluación por puntajes, creo que es lo mejor que ahora tenemos, para poder aproximarnos a un tema de priorización (...)”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

*“(...) el sistema de evaluación de puntajes puede afinarse; hay preguntas, hay ponderaciones que podrían afinarse, pero yo creo que ha sido una herramienta que trata de darle una calificación cuantitativa a algo que de otra manera sería muy subjetivo salir a decirlo, para cualquier nivel creo que le sirve”* (Funcionario, entidad del Gobierno Nacional).

*“Eso está sirviendo de alguna manera, porque por lo menos te obliga a que los proyectos tengan ciertos criterios y la gente al sistema de puntajes, le camina. Que tiene que tener comunidades indígenas, que tiene que tener varios frentes de obra, que tiene que tener tanta cosa. Cuando tienes un proyecto y que hicieron la evaluación y no calificó 40 puntos, tú ya sabes que no puedes. Te obliga a hacer proyecticos mejores y si te orienta un poco a que sean de impacto regional”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

*“El sistema de evaluación de puntaje ayuda pero está muy cerrado, tiene mayor puntuación departamentos con posición fronteriza, Norte de Santander mejor calificado que Boyacá. Son criterios sesgados a la posición geográfica de los departamentos. Eso es un requisito para llevar un proyecto a OCAD, el puntaje no debe ser inferior a 40. La evaluación por puntaje se hace previo a la citación a OCAD”* (Funcionario, Secretaria de planeación departamental).

*“Nosotros podemos tener un proyecto de gran impacto pero la evaluación por puntajes por ejemplo, establece en uno de sus ítems que se da mayor puntuación cuando tu impactas a más de una entidad territorial, (menciona una ciudad que es distrito) es un distrito, nosotros no podemos realizar una inversión bajo una circunscripción que no sea nuestra entidad territorial, nosotros no somos un departamento. La evaluación por puntajes está diseñada para beneficiar los proyectos a nivel departamental y regional, nosotros somos un distrito con nuestras propias necesidades”* (Funcionario, Secretaría de Planeación de Alcaldía de ciudad capital).

Ahora bien, los criterios que tiene el SEP han llevado a que las entidades territoriales, en aras de cumplir con el porcentaje mínimo requerido, incorporen en la estructuración de proyectos elementos que hasta cierto punto han modificado el perfil de los proyectos aprobados, pero que en muchos casos son formales. Por ejemplo, la magnitud de la cofinanciación por parte de los gobiernos territoriales.

Para analizar el efecto de la implementación del Sistema de Evaluación de Puntajes, se compararon los proyectos aprobados entre 2012-2015 con los

de 2016-2017, cuando entró en operación el SEP. El valor promedio de los proyectos aumentó al pasar de un poco más de dos mil millones a más de \$3.500 millones. La dispersión medida por el IHH disminuyó, como se muestra en el Cuadro 12 que compara los resultados del indicador para los proyectos aprobados entre 2012 y 2016 vs 2016-2017, de manera importante para el caso de los OCAD regionales.

Cuadro 12

Dispersión de los recursos, según el IHH		
IHH	2012-2015	2016-2017
OCAD Regionales	817	3.119
OCAD Departamentales	924	1.243
OCAD Municipales	1.046	1.193
<b>OCAD del FCTel</b>	<b>1.391</b>	<b>1.496</b>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos de DNP.

Finalmente, para la **aprobación de los proyectos**, última fase del proceso, la información adicional requerida, según la norma, se reduce a la disponibilidad de los recursos certificada por el MHCP. Es decir, teniendo los proyectos viabilizados y priorizados, **la aprobación está sujeta únicamente a la disponibilidad efectiva de recursos.**

*“Yo puedo dejar un proyecto viabilizado y priorizado pero no aprobado. Ejemplo: Se viabilizó un proyecto que tiene concepto favorable, cumple con el puntaje mínimo requerido, tiene viabilidad técnica sectorial; se prioriza porque es una inversión importante, pero no se aprueba porque no hay plata, O sea, esta aprobación es cuando hay recurso disponible. La priorización es cuando el proyecto entra a una lista de espera y ya cumple con todo. Si tengo tres proyectos priorizo si están dentro del plan de desarrollo, esa discusión la hace el gobernador y el director de planeación, en el caso de los proyectos departamentales” (Funcionario, Secretaria de planeación departamental).*

El Gobierno Nacional tiene una alta valoración del papel que desempeña en la toma de decisiones en los OCAD. Pero es claro, que para los funcionarios del Gobierno Nacional el éxito del SGR radica en la calidad intrínseca de los proyectos estructurados:

*“Yo diría que hay una serie de debilidades de tipo político. Al ente territorial, al saber que es el dueño del recurso, no le gusta que se haga una revisión técnica a sus proyectos. Consideran que somos muy engorrosos*

*en los procesos de revisión, pero es lo que ha llevado a la ejecución de buenos proyectos de inversión y a la mejora de la calidad de la inversión con recursos de regalías. A nivel del sistema hay una serie de dificultades por la dispersión normativa, que se han venido corrigiendo. (...) Los OCAD han llevado a una mejor ejecución y mejor calidad de la inversión” (Funcionario Departamento Nacional de Planeación).*

Los criterios, herramientas, información para la toma de decisiones, como se ha descrito hasta aquí, están orientados hacia decisiones puntuales – decidir sobre proyectos individuales - no estratégicas. Las normas buscan mejorar la estructuración de proyectos, no la priorización de la inversión. Por eso, el SGR es abundante en requisitos y normas para la verificación y viabilización de los proyectos. El SEP como herramienta para la priorización, ha mejorado el perfil de los proyectos, pero su alcance es limitado en la medida en que no hay proyectos para priorizar. Y, como se analizó en el segundo capítulo, la decisión sobre los proyectos a financiar la toman los gobernantes, por lo cual la función de priorización asignada a los OCAD está fuertemente cuestionada; pues parece ser inocua.

## **Reglas informales y coordinación de votos en los OCAD**

La decisión sobre la viabilización y, finalmente, la aprobación de los proyectos depende en la mayoría de los casos de los resultados de las mesas técnicas. Prevalece entonces un espacio informal. Cuando el proyecto sale aprobado de las mesas técnicas se convoca una sesión de Pre-OCAD, otro espacio informal, que tiene como propósito socializar el proyecto con los actores que lo conforman. Y posteriormente se cita la sesión del OCAD para votar, cumpliendo así con el requisito formal.

*“(...) las sesiones (de los OCAD) deben responder a un proceso previo. Pero ¿cuál es ese proceso previo? Si no se generaba esa escena técnica previa con la entidad territorial, iba a ser muy difícil, porque es donde se comienza a construir los proyectos. Se empieza a hacer la lista de chequeo, a hacer las recomendaciones del caso, entonces, es donde se empieza a generar la palabra PREOCAD, esa instancia previa, el DNP la tiene muy bien delimitada. Son unas mesas técnicas, donde el DNP se reúne con todas las entidades territoriales, tendiente a comenzar a revisar los proyectos. El DNP tiene unos semáforos internos donde manejan el estado de los diferentes proyectos y el avance que va teniendo dependiendo de cada mesa y al final el PREOCAD hace referencia a esa mesa previa a la sesión del OCAD, en la cual ya van a ponerse de acuerdo” (Funcionario Departamento Nacional de Planeación).*



*“Las mesas técnicas son para verificación y cumplimiento de requisitos sobre los proyectos que nos dio la gana llevar a las mesas técnicas, no son para definir qué cosas van y qué cosas no van. La priorización de qué proyectos van, la hacen los gobernadores” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

Pero no solamente no están todos los actores del triángulo de buen gobierno representados en las mesas técnicas, sino que algunos actores manifestaron que participan los formuladores de proyectos, contratados lo cual puede ser problemático en términos de transparencia.

*“El alcalde no viene (a la mesa técnica), ni muchas veces el de planeación que esa es una mala práctica, porque viene es el formulador del proyecto, quienes muchas veces tienen o trabajan en cuatro o cinco municipios (...), lo cual es uno de los grandes problemas que nosotros tenemos acá. Ellos ajustan el proyecto y es cuando comienza el alcalde a patinar con eso, ahí hay un teléfono roto. (...) pero mientras esto siga en manos de contratistas que tienen las alcaldías para formular proyectos, que les pagan dos millones de pesos, pues ellos tienen que ir a buscar otras fuentes de ingresos y se entorpece el proceso, porque ellos por atender tantas cosas terminan no haciendo nada” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

Como ya se mencionó, luego de las mesas técnicas se convoca a sesiones de Pre-OCAD donde se socializan los proyectos con todos los actores para, posteriormente, en el OCAD formalizar el voto. Uno de los aspectos que llama la atención del diseño institucional del SGR es que, **aunque se diferencié la etapa de viabilización, de la de priorización y aprobación, en la práctica las tres se dan al mismo tiempo.** La misma norma dejó abierta esta posibilidad al establecer en el párrafo 1, del artículo 23 del D. 1949 de 2012 que: *“Los proyectos de inversión podrán ser viabilizados, aprobados y designados sus ejecutores en una sola sesión del Órgano Colegiado de Administración de Decisión. Para ello, la secretaria técnica procederá a adelantar el registro en el respectivo banco de programas y proyectos dentro de la misma sesión”.*

*“Cuando los actores llegan a votar como tal, solamente llegan a votar, ahí no se discute como se viabilizó el proyecto, ni siquiera se discute que alcances tiene, solamente lo mencionan. Yo creo que no está bien, se ha perdido la esencia de lo que era el OCAD” (Actor político).*

*“(...) todo el mundo apoya los proyectos que hayan pasado todos los*

*filtros de todas las mesas técnicas que se hacen previamente, yo creo que es lo más importante, por si a uno le dicen este proyecto a mí me encanta, pero si no pasó por el filtro de la mesa técnica entonces no, ni siquiera se lleva. Por ejemplo cogen la vía X, (el departamento) se le apuntó toda a esa vía, el mismo ministerio echó varias veces para atrás porque le faltaban algunos detalles técnicos de estudios de suelo, y cuando ya tuvimos certeza de que estaba todo en orden se autorizó” (Gobernador).*

*“(…) previo a cualquier OCAD, se hace un Pre-OCAD. Previo al Pre-OCAD, los departamentos y municipios ya han tenido mesas de trabajo con las secretarías responsables y el DNP; en la práctica cuando nosotros llegamos a un OCAD, ya tenemos resueltos los aspectos técnicos porque ya se han socializado con los ministerios responsables (...)” (Gobernador).*

*“(…) Yo soy el Delegado del gobernador en los Regionales y yo no voto sin concepto sectorial (...)” (Funcionario, Gobierno Departamental).*

En este sentido, los funcionarios de los gobiernos territoriales tienen claridad sobre el carácter formal o protocolario de las sesiones de los OCAD:

*“(…) ya viene cocinado, el DNP hace un trabajo importante con los secretarios de planeación, cuando ya llegamos a instancias de los gobernadores, ya está bastante avanzado, es lo que ha ocurrido en este OCAD, que se ha vuelto muy técnico y participan muy activamente los jefes de planeación” (Gobernador).*

*“(…) el OCAD es una sesión donde tú vas a decir ya está todo dicho vamos a aprobar y además porque también si tú vas a una sesión de OCAD a viabilizar, priorizar y aprobar un solo proyecto ¿sobre qué generas el debate?” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“Normalmente los proyectos van, si los gobernadores quieren que vayan y si el Gobierno Nacional certifica que cumplen técnicamente, y el tema de la votación en el OCAD hace que haya muy poquita discusión. Eso tiene de bueno y de malo. Los alcaldes muchas veces, no lo digo por X, sino lo que puede suceder en Colombia, tienen compromisos y afinidades y afiliaciones con el gobernador, difícilmente va a ocurrir que los alcaldes que están en el OCAD digan eso no me parece, jamás va a ocurrir. (...) Normalmente los alcaldes son cercanos a la gobernación. Entonces tienen el control de los votos, y cuando se tiene eso y el voto de los*



*alcaldes, se tiene el del Gobierno Nacional y se aprueba el proyecto”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

De tal manera, que aunque haya una valoración positiva sobre las mesas técnicas la razón de ser de los OCAD está en cuestión, pues como señaló uno de los actores entrevistados los OCAD podrían eliminarse siempre y cuando se mantengan las mesas donde se discuten técnicamente los proyectos:

*“(...) no importa si eliminan el OCAD, si se mantiene la asistencia técnica (...); el mandatario local tiene más autonomía, se moverían mucho más los recursos y está el sistema de SCMCE, para que se apoye una correcta estructuración de proyectos”*

Los proyectos se aprueban prácticamente por unanimidad, especialmente en los OCAD Regionales. De la información reportada directamente a la CGR por las Secretarías Técnicas de los OCAD Regionales solamente ocho proyectos de 567 se aprobaron con un voto negativo, el 1,5%. El porcentaje es más alto en los OCAD Departamentales; de 2.140 proyectos reportados, 184 lo hicieron con un voto negativo (el 8,6%). En el caso de los OCAD Departamentales, el mayor número de proyectos con voto negativo está en los La Guajira (47); Santander (37); Putumayo (20); Meta (18) y Cesar (17).

Cuadro 13

Votaciones en los OCAD Regionales y Departamentales							
	No. proyectos reportados	Valor proyectos	No. proyectos con votos positivos	Valor aprobado votos positivos	No. proyectos con al menos un voto negativo	No proyectos con abstención de voto	Valor aprobado con votos negativos y abstenciones
OCAD Departamental	2.141	\$5.001.617	1.953	\$4.436.027	184	3	\$565.590
OCAD Regional	567	\$5.262.410	559	\$5.195.434	8	0	\$66.979

**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos suministrados directamente por las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales.

**Nota:** De los OCAD Departamentales no respondieron, Amazonas, Risaralda, Chocó, Casanare y Vichada. De los OCAD Regionales, no respondió Centro Oriente.

Por otra parte, en los OCAD Regionales, la coordinación de los votos entre los gobernadores (todos deben ponerse de acuerdo para dar uno de los tres votos) no deriva de una discusión sobre las prioridades regionales o sobre los proyectos que se van a presentar.

*“(...) los gobernadores se respetan lo que cada uno presenta”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Alcaldía de ciudad capital).

*“Tú nunca verás un voto negativo de parte de ningún gobernador había ninguno que presente otro gobernador, porque incluso (...) puede*



*proyectos que hemos elevado, solamente uno, que nace de iniciativa de los alcaldes, que es el de las fachadas y otro que lo veíamos como una necesidad de departamento para nosotros también, pero ¿que nosotros tengamos un proyecto que nos hayamos puesto de acuerdo todos los alcaldes? No” (Alcalde).*

*“Desde el inicio que nos reunimos el año pasado que inició todo el proceso, hubo unas propuestas de proyectos que estuvieran en el Plan de Desarrollo Departamental y Municipal, ya dentro del OCAD Departamental, el departamento priorizó los proyectos, luego ellos ya nos hicieron la presentación de éstos y después de los criterios de cada uno votamos. Fue positiva la reunión y se logró aprobar unos proyectos para municipios, solo hemos estado en uno. Participamos en las mesas técnicas, pero cuando vamos a participar ya está todo concebido cuando se va a votar, se hacen varias mesas técnicas” (Alcalde).*

En síntesis, en los OCAD Regionales el acuerdo tácito es que ningún gobernador se opone al proyecto de su colega; cabe recordar que son muy pocos (apenas once) los proyectos que integran varios departamentos, por lo cual no hay nada que acordar. Los alcaldes, por su parte, son convocados a los OCAD regionales y departamentales para que, en el mejor de los casos, conozcan los proyectos antes de la sesión formal de los OCAD para votar los proyectos; pero no son parte del proceso de toma de decisiones. La intervención fundamental del Gobierno Nacional se da en las mesas técnicas, donde la revisión de cada proyecto es exhaustiva y donde participa fundamentalmente el ente territorial que ha estructurado el proyecto y los ministerios y el DNP.

## Riesgos y transparencia

El diseño institucional de toma de decisiones del SGR descrito hasta aquí, tiene implícitos riesgos relevantes, que han llevado a que transcurridos casi seis años de su creación, las regalías se hayan dispersado y destinado en muchos casos a proyectos poco pertinentes; además, los riesgos de corrupción continúan siendo altos y el SGR se ha caracterizado por problemas de lentitud en la ejecución. Este capítulo tiene como propósito presentar algunas reflexiones acerca de los principales riesgos tanto del proceso de aprobación de los proyectos, como de la etapa de ejecución de los mismos.

### **Riesgos derivados del diseño institucional del proceso de toma de decisiones. Las regalías: una chequera en blanco**

En los capítulos precedentes se ha mostrado que en el marco de la descentralización de país, las regalías, si bien técnicamente no son transferencias, pues no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se inscriben en el marco de delegaciones de responsabilidades y recursos de la Nación hacia los territorios. Este tema genera debate, pues prevalece una idea arraigada de que las regalías pertenecen a las entidades territoriales.

También se mostró, que a diferencia del SGP, en el SGR no hay destinaciones específicas, la decisión de decidir en qué proyectos se invierten las regalías recayó en los OCAD. Sin embargo, este estudio ha mostrado que las funciones de los OCAD no son las de orientar estratégicamente las inversiones; y que tampoco deciden entre alternativas de proyectos, puesto que éstos igualmente son decididos en las entidades territoriales. Ambos asuntos, en qué se gastan las regalías y en qué proyectos, son decisiones de los gobernantes locales.

En este sentido, el diseño institucional del SGR le otorga autonomía a las entidades territoriales para decidir las inversiones, sin exigir resultados verificables en un determinado tiempo, en función del cumplimiento de los objetivos de política que tienen las regalías: contribuir a reducir la pobreza y al cierre de brechas entre las regiones.

Este diseño, tiene serias limitaciones para evitar la dispersión de los recursos o los problemas de pertinencia de muchos proyectos que se aprueban, pues es evidente que no basta con que haya proyectos bien estructurados. Y así, lo reconocen algunos actores del nivel territorial:

*“Un alcalde amigo, no voy a decir cuál, que quería gastarse todas sus regalías en un estadio, lo cogimos entre cuatro: alcalde usted tiene el municipio con más necesidades insatisfechas de todo el país ‘¿cómo va a hacer eso? Dijo que el deporte es una necesidad. Y era el alcalde, y en su OCAD es él, puede ser que uno vote que no, pero nunca ocurre que el Gobierno Nacional, una vez los requisitos esté cumplidos, se pronuncie sobre la pertinencia o el deber ser de los proyectos. Si el proyecto está cumplido, le votan positivo, y son dos votos a uno, y se va con su estadio así tenga otras necesidades para resolver”* (Funcionario Secretaria de Planeación Departamental).

*“Si tú le permites a los alcaldes que cojan sus regalías de impacto local y hagan, lo que hacen todos, sus dos tres cuadras y arreglen el parque del pueblo, pues eso hacen, y las regalías no eran para eso”* (Funcionario Secretaria de Planeación Departamental).

Por lo anterior se puede afirmar que el SGR, pese a los propósitos de buen gobierno que proclama, entregó una chequera en blanco, desatendiendo así con un principio básico de los modelos de delegación condicionada, que exige que se establezcan guías y resultados alcanzables en un determinado tiempo (Rojas, Fernando, Creación de capacidad ajustada al modelo de descentralización: de enseñanza de la norma a capacidad de producir resultados, 2011).

En efecto, la política pública del SGR que expidió la Comisión Rectora (Acuerdo 41 de 2016), como ya se señaló en el primer capítulo de este estudio, se limita a recopilar el mandato constitucional, la Ley 1530 y los acuerdos proferidos durante casi cinco años por la misma Comisión Rectora del SGR; sin establecer, por ejemplo, lineamientos para la orientación de las inversiones, ni metas verificables.

De acuerdo con Rojas (ver: Creación de capacidad ajustada al modelo de descentralización: de enseñanza de la norma a capacidad de producir resultados, 2011) para que la delegación sea eficaz, debe estar basada en la conciliación de metas prioritarias alcanzables; y éstas deben estar en sintonía con el mejoramiento de resultados de interés para la ciudadanía. Sobre la base de este



gobiernos locales que cumplieron el 100% de las mismas. Esto representa un incentivo adicional y una sanción para los que no cumplen.

El éxito del PI se verifica a través de indicadores que muestran que mejoró la ejecución de los recursos a cargo de cada municipio, así como los índices de crecimiento económico del país, que dan cuenta de la contribución de este programa a los propósitos superiores de la política de transferencias.

Este tipo de modelos basado en incentivos y resultados verificables, contrasta con el de SGR, el cual se centra básicamente en la verificación del cumplimiento de requisitos para garantizar la calidad de los proyectos. Además, las funciones de los OCAD abarcan hasta la aprobación de los proyectos, pues la responsabilidad de lo que pasa después se atribuye enteramente a las entidades territoriales. Y el DNP tiene la tarea de coordinar el sistema de seguimiento, monitoreo y control a los proyectos. Sobre este punto, en las entrevistas se manifestaron opiniones como las siguientes:

*“(...) ¿Por qué la culpa es solo de la región, de los gobernadores, alcaldes, cuando han intervenido, y han estado planificados y revisados por el gobierno nacional?” (Gobernador).*

*“¿Por qué se dice que la corrupción es solo desde la región? si esa planificación ha estado acompañada por el Gobierno Nacional. Si supuestamente no teníamos la capacidad de poder planificar nuestro desarrollo y necesitamos del Gobierno Nacional ¿por qué no asumimos en doble vía las responsabilidades que después se nos imputan a nosotros? Si es que ellos participan en esa construcción de lo que se hace en las regiones por OCAD, es planificado todo tanto de la región, desde el departamento, los municipios, con la nación, todo es planificado. Eso es lo que no voy a dejar de discutir, ¿por qué se nos juzga a nosotros solos? Aquí tiene que haber corresponsabilidad y ellos están dentro de ese proceso” (Gobernador).*

La perspectiva del Gobierno Nacional al respecto se limita a señalar que las decisiones en los OCAD se toman sobre la base de la mejor información disponible y que claramente los responsables de la ejecución son las entidades territoriales.

*“La Ley del Presupuesto, han sido clarísimas en las competencias de los miembros del OCAD. Entre otras cosas no sólo por la Constitución, sino porque ellos necesitaban esa tranquilidad”.*  
*(...)*

*“Como todo servidor público está atado a una responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal. Cuando toman decisiones en el marco del OCAD, toman decisión con la mayor información posible que les han entregado y frente a ese ejercicio cualquier actuación pública siempre está cobijada por el principio de la buena fe”.*

*(...)*

*“Hay un ejercicio de corresponsabilidad entre el equipo de verificación y el funcionario a cargo de la toma de la decisión. Las Secretarías también juegan un rol importante”.*

*(...)*

*“Se asume que la decisión que toman los OCAD es la más razonable posible que se puede tomar con base en la información disponible”*  
(Funcionarios, Gobierno Nacional).

## Riesgos en la ejecución: rezagos de la ejecución de los recursos

Este diseño conlleva riesgos en la ejecución de los proyectos. Entre 2012 y 2016 el SGR distribuyó recursos, entre inversión, ahorro y funcionamiento, por \$40,8 billones. A diciembre de 2016, los saldos sin ejecutar ascendían 2016 a **\$10,7 billones** (el 26% del total). De este valor, cerca de seis billones quedaron en la Cuenta Única del Sistema que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, y \$4,7 billones en las cuentas maestras de las entidades territoriales. Los recursos que permanecen en estas últimas cuentas (casi dos mil cuentas a lo largo del territorio nacional) son motivo de alerta permanente para la CGR, pues las entidades territoriales pactan tasas de interés que generalmente están muy por debajo de las del mercado. Por razones de transparencia y rentabilidad, para la CGR es preferible que estos recursos se concentren en la Cuenta Única que administra el MHCP (al respecto ver: Regalías: Saldos en cuentas bancarias y rentabilidad 2012-2016, CGR, Boletín Macro sectorial, No. 11, 22 de enero de 2018).

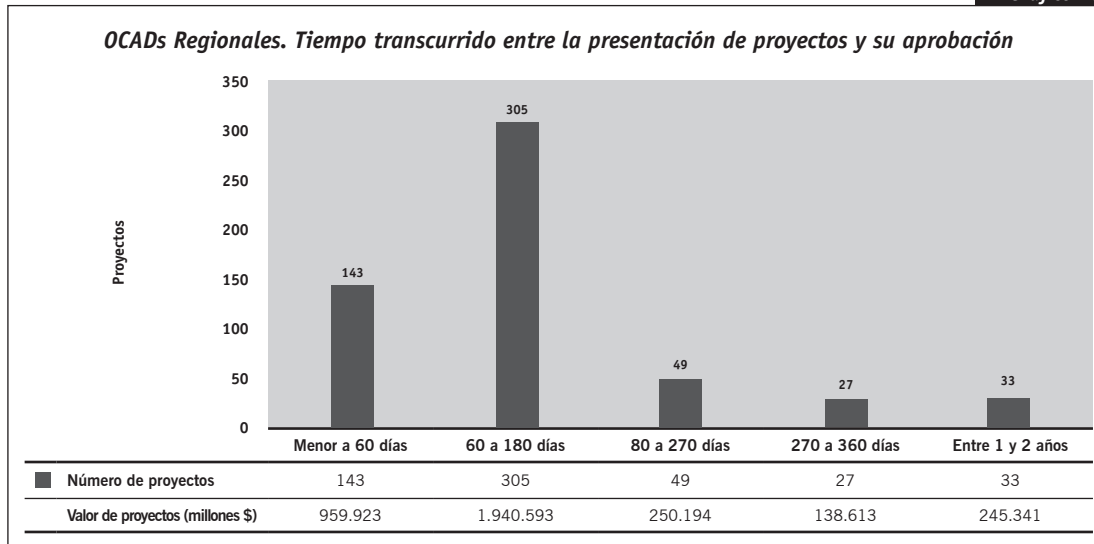
Una parte del valor sin ejecutar, \$3,9 billones, corresponde a recursos pendientes de aprobación de proyectos, rezago que estaría asociado a los problemas de las ET para estructurar proyectos, pero también se explica por el complejo proceso que diseñó el SGR para la aprobación de los mismos.

Las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales reportaron directamente a la CGR la fecha de presentación de los proyectos y de aprobación. Así, de una muestra de 557 proyectos regionales aprobados entre el 2012 y 2016 por valor de \$3,5 billones, se encontró que el 20% de los proyectos (109



proyectos) se demoraron más de seis meses entre la presentación y la aprobación del proyecto. La gran mayoría está en el rango entre dos y seis meses.

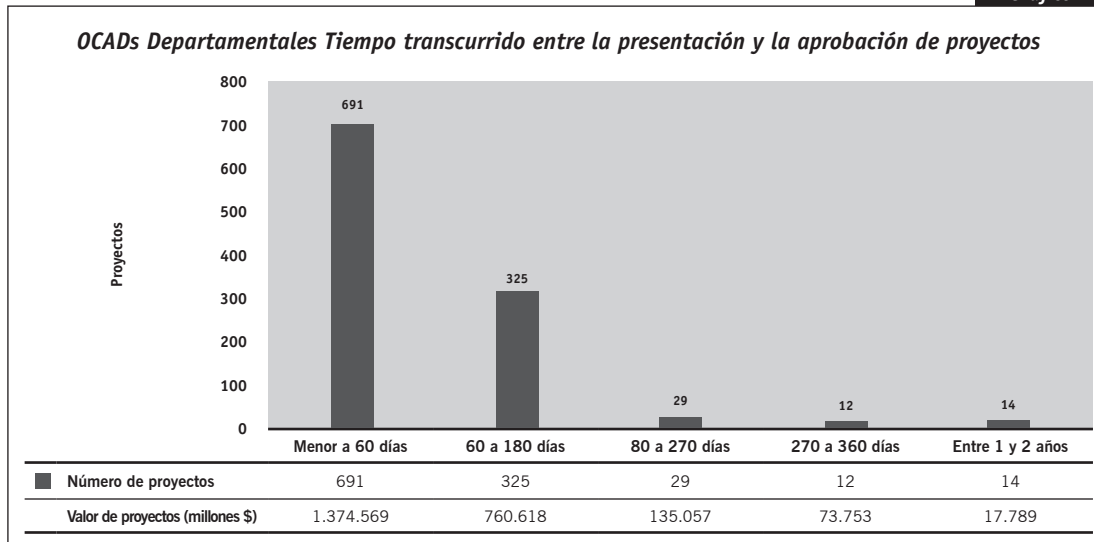
Gráfico 20



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

En el caso de los OCAD departamentales, se tomó una muestra de 1.057 proyectos por valor de \$2.4 billones. La inmensa mayoría (65%) toma menos de dos meses.

Gráfico 21



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Como se observa, los trámites son más lentos en el caso de los proyectos que se aprueban a través de los OCAD regionales, donde, como se vio en el capítulo tres, la intervención del gobierno nacional es mayor y los proyectos son de mayor envergadura. Ahora bien, según las normas, entre la presentación y la aprobación no debería transcurrir más de un mes. Una vez recibido un proyecto, el plazo para enviarlo a verificación de requisitos o devolverlo al formulador no puede ser mayor de cinco días; el plazo para la verificación es de otros cinco días hábiles. Si el proyecto requiere ajustes debe devolverse en tres días. Los comités consultivos tienen también cinco días para pronunciarse. Una vez un proyecto es viabilizado, se cuenta con cinco días para registrarlo en el BPIN. Para los demás conceptos, aunque la norma no es explícita para el caso de los correspondientes a los conceptos sectoriales que emiten los ministerios, el plazo es de diez días. Con estos plazos los proyectos no deberían demorarse, una vez formulados y presentados, más de dos meses surtiendo el trámite de aprobación. Obviamente esto no ocurre, sobre todo en el caso de los OCAD regionales, donde el verificador es el DNP, y los proyectos van y vienen más de una vez.

Ahora bien, los rezagos obedecen en buena medida al proceso previo a la presentación de los proyectos, es decir en la estructuración; asunto sobre el que no hay estadísticas.

Sobre el retraso en la aprobación de proyectos, todos los actores entrevistados se refirieron al tema. Aunque el proceso de revisión de los proyectos reviste de cierta complejidad, los actores incluso reconocieron que es menos lento que lo que ocurría con el Fondo Nacional de Regalías, del régimen anterior al SGR.

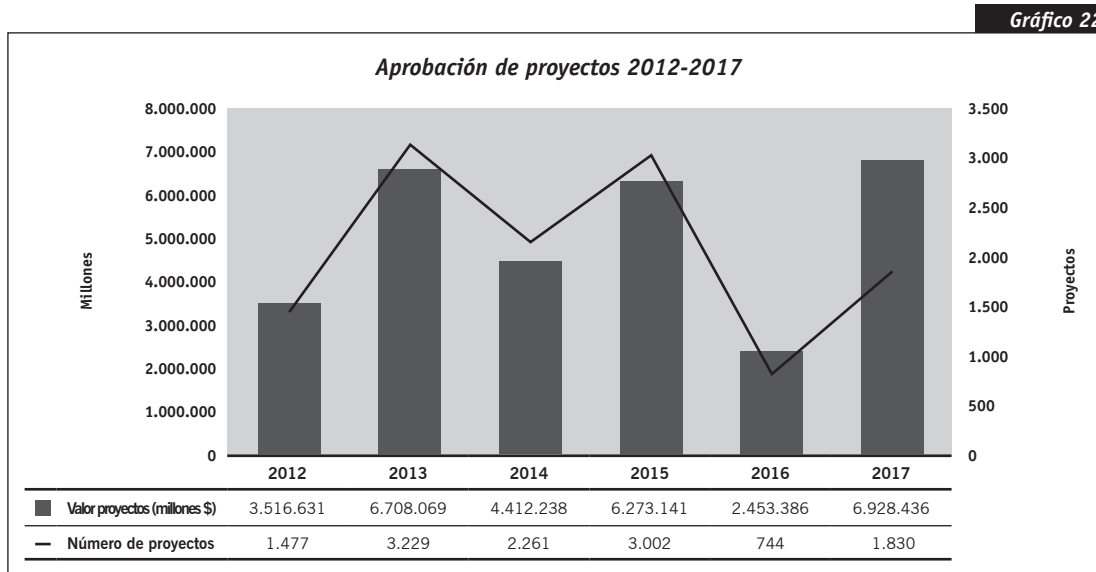
*“Ellos incluyen los ministerios que funcionaban antes con el Fondo Nacional de Regalías, donde ellos tenían 45 días hábiles para expedir un concepto entonces era totalmente traumático sacar un proyecto(...). Ahora los ministerios tienen 7 días para pronunciarse; hay ministerios que coadyuvan muy bien, hay otros ministerios que no lo hacen tanto, porque no tienen el personal idóneo no colaboran de la misma manera, y fuera de eso muchas veces sus conceptos parecen no estar apropiados, están por fuera de toda regulación del SGR. Es decir hay muchas instancias de verificación (...) es demasiado trámite para aprobar los proyectos como tal, entonces el OCAD se vuelve un escenario protocolario, porque la instancia de aprobación es anterior” (Secretaría de Planeación departamental).*

También hubo reconocimientos sobre que el problema está en la estructuración de los proyectos en las mismas ET.

“A mí me parece muy bueno pero el sistema tiene falla en ese tipo de cosas, no solo la culpa la tienen los ministerios, sino nosotros. Nosotros nos demoramos porque encontramos proyectos mal elaborados técnicamente entonces lo devolvemos varias veces. Nosotros lo que optamos fue hablar directamente con el alcalde porque a veces se volvía un teléfono roto (...)” (Funcionario, Secretaria de Planeación departamental).

“Sin duda alguna mi mayor observación sería que agilizaran las respuestas y conceptos de los ministerios sectoriales, que hayan términos más moderados para la entrega de estos conceptos, que en dos o tres días se pronuncien al respecto porque a veces son cosas muy sencillas y toman meses y se hubieran podido solucionar a la semana de haber mandado el proyecto para solicitud de concepto sectorial” (Gobernador).

Sin embargo, entre 2012 y 2017 el ritmo de aprobación de los proyectos ha sido variable, y es explicado por diversas circunstancias. Como se muestra en el Gráfico 22, los años de mayor aprobación fueron 2013 y 2015, y los de menor aprobación 2012 y 2016. En el primer año de entrada en funcionamiento del SGR (2012) las razones son obvias y comprensibles; el año 2016 coincide con el inicio de los gobiernos territoriales, que destinan el primer semestre a la construcción sus planes de desarrollo. La aceleración que se observa en 2015, está asociada con la finalización de períodos de gobierno.



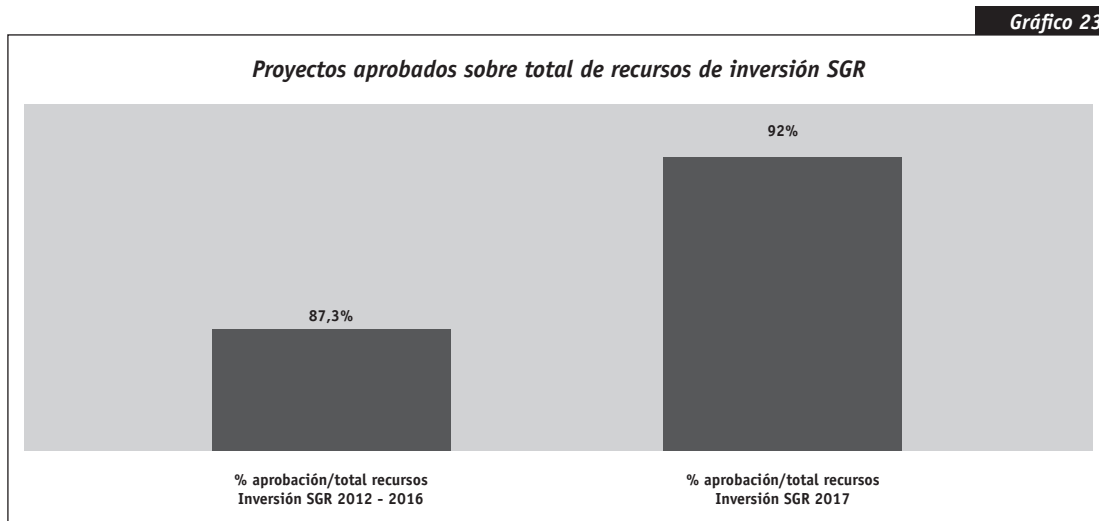
Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.



*subsanan las falencias que los proyectos tienen”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

Ahora bien, la iniciativa de promover *Ocadtones* y *Revisatones* reviste cierto nivel de riesgos, además de que resulta hasta cierto punto incomprensible, pues acelerar la verificación y revisión de requisitos por parte del Gobierno Nacional, podría interpretarse en el sentido de que se habían excedido en exigencias, lo cual daría la razón a las reiteradas quejas y reclamos de los gobiernos territoriales acerca de las demoras, en muchos casos arbitrarias, de los funcionarios del Gobierno Nacional.

Como resultado de los *Ocadton* en 2017 se aprobaron proyectos por \$6,9 billones; por lo cual el indicador de valor aprobado /sobre los recursos disponibles, mejoró al pasar de 87,3% a diciembre de 2016 a 92% a finales de 2017 (Gráfico 23).

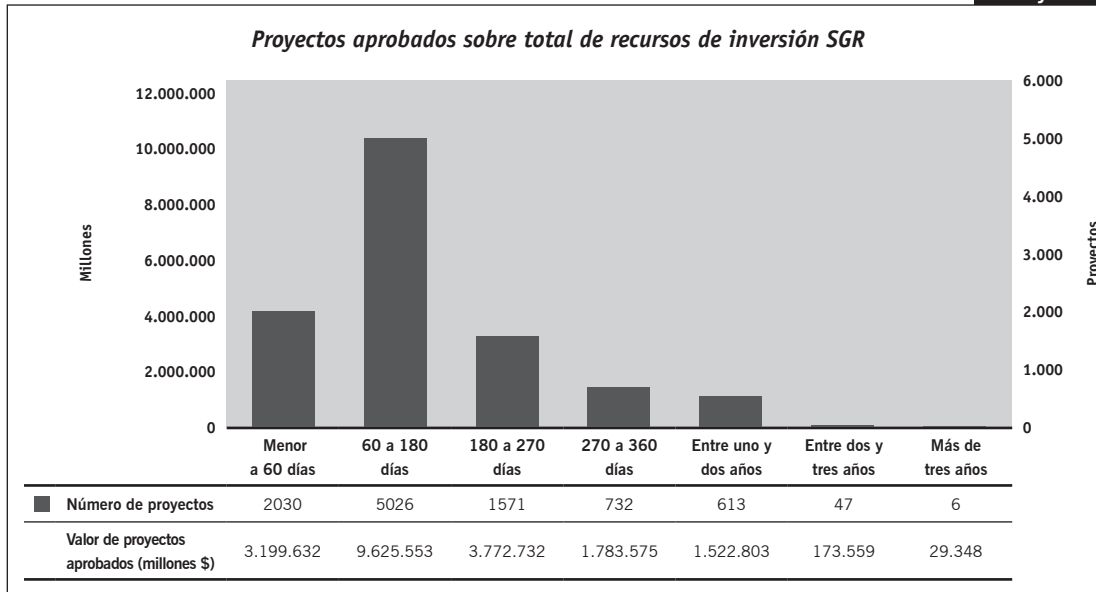


**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Ahora bien, una vez los proyectos son aprobados, los rezagos en la ejecución (saldos de seis billones de pesos) se atribuyen a debilidades en las ET, así como a las normas presupuestales del SGR que permite que los saldos sin ejecutar se acumulen para la siguiente vigencia, sin que ninguna entidad sea sancionada por ello.

Con base en la información del DNP, se calculó el tiempo entre la aprobación de proyectos y la suscripción del primer contrato. Se tomaron 10.025 proyectos por valor de 20,1 billones desde el 2012 a septiembre de 2017 (no corresponden al total, puesto que se eliminaron aquellos que tenían fechas inconsistentes).

Gráfico 24



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

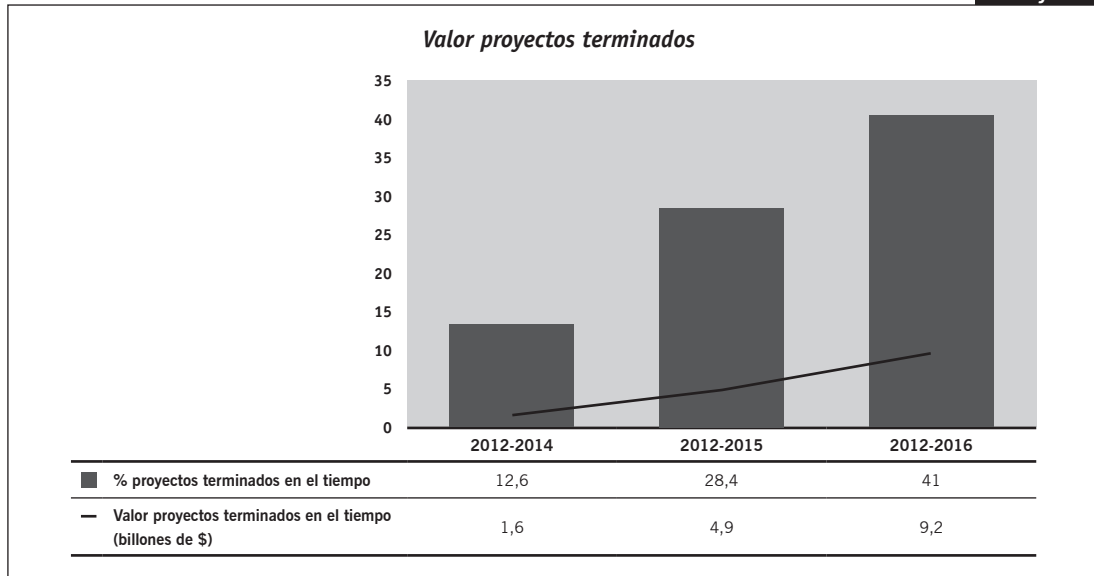
Como se observa en el Gráfico 24, un total de 2969 proyectos se demoraron más de seis meses en iniciar la ejecución (el 30%), por un valor de alrededor siete billones de pesos (35% del valor). El 14% de los proyectos estarían en una situación crítica (más de nueve meses en iniciar la ejecución), por un valor de \$3,5 billones (el 17% del valor).

Así a diciembre de 2016, descontando los saldos pendientes de aprobación (\$3,9 billones), es decir, considerando estrictamente los recursos presupuestados en las entidades territoriales, la ejecución fue de apenas el 65%.

Cabe recordar que el SGR tiene un sistema presupuestal propio. Los recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y las entidades territoriales deben presupuestarlos, igualmente, en un capítulo independiente. Además de que la asignación de los recursos se realiza a partir de fórmulas, los saldos no ejecutados pasan a la siguiente vigencia presupuestal como *disponibilidades iniciales*, sin que haya sanciones para los que no ejecutan.

Sin embargo, el porcentaje de proyectos terminados ha tendido a aumentar, al pasar de 12,6% al término de la vigencia 2012 y 2014, al 41% al finalizar 2016. Esto es lógico puesto que gran parte de los proyectos han sido formulados a mediano plazo; luego de cinco años de vigencia del SGR, a diciembre de 2016, ya habían culminado proyectos por valor de \$9 billones (Gráfico 25).

Gráfico 25



**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.  
**Nota:** Cifras en millones de pesos, para valor de los proyectos terminados en el plazo.

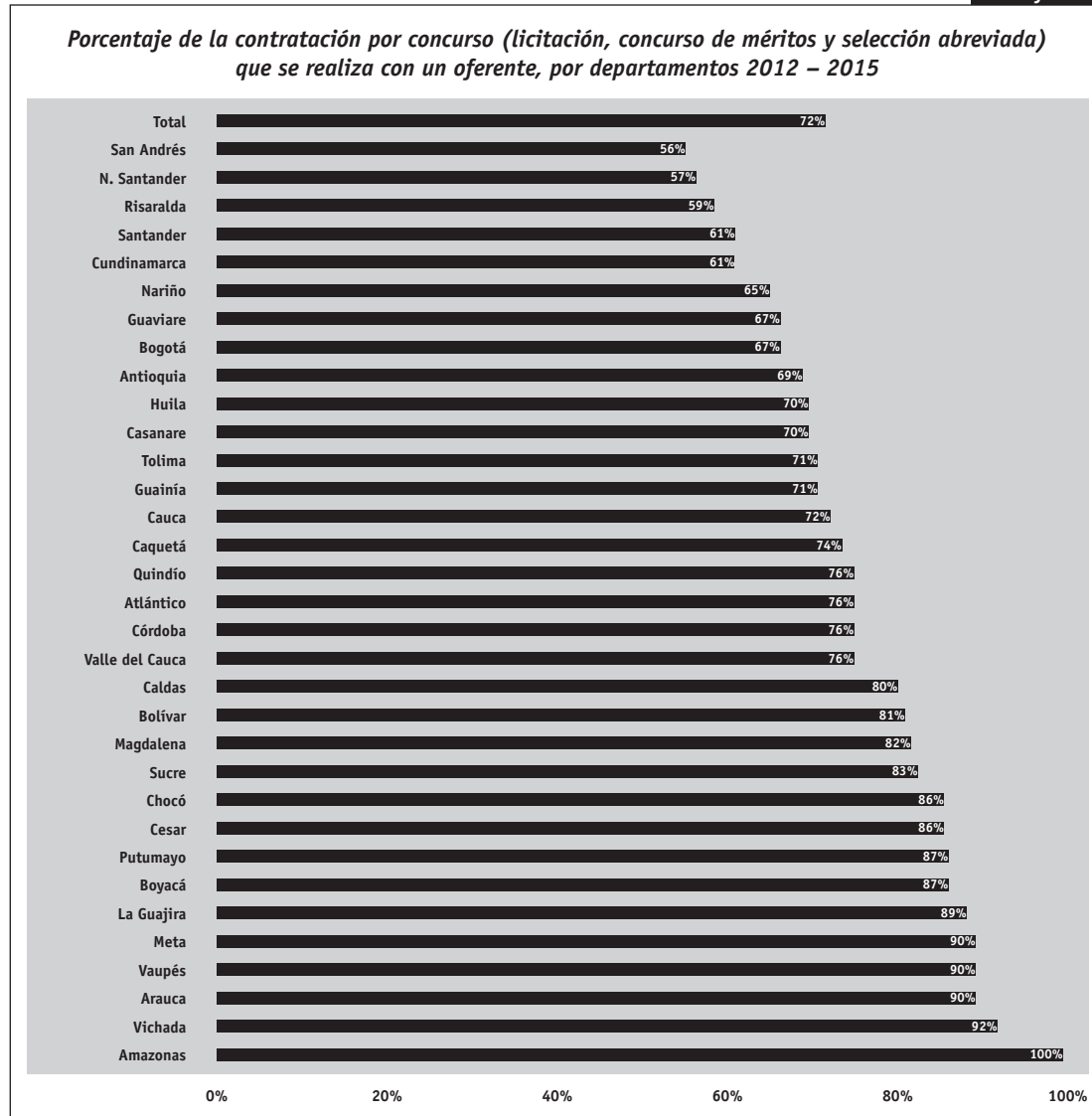
## Riesgos de corrupción

Los procesos de contratación que realizan las entidades territoriales arrojan serias debilidades en cuanto a la selección objetiva de los contratistas, por lo cual para la CGR los riesgos de corrupción del SGR continúan siendo altos. A pesar de la que la contratación directa representa el 32% y los procesos de concurso (licitaciones, concurso de méritos) son dominantes, el problema es que éstos últimos se realizan con un único oferente en más del 70% del valor de la contratación. Si a los procesos de concurso realizados con un único oferente se suma la contratación directa, el resultado es que el 85% de la contratación se realiza sin pluralidad de oferentes.

Como se muestra en el Gráfico 26, esta situación se presenta en todos los departamentos, independientemente de las diferencias en capacidades institucionales que existen.

Los riesgos de corrupción, de baja calidad de los bienes y servicios contratados, así como las debilidades en los procesos de planeación y en la ejecución de los proyectos se ponen de manifiesto en los resultados de los procesos auditores que realiza la CGR.

Gráfico 26



Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP, GESPROY, SECOP.

Sobre este punto los actores entrevistados, por obvias razones, fueron menos explícitos; con todo, algunos manifestaron que:

*“Claramente no es un modelo de buen gobierno y la corrupción es la que rige el estándar de la ejecución de esos proyectos. Están arreglados desde antes de la sesión del OCAD, hay unos acuerdos previos que no garantizan la escogencia del mejor proyecto para que sea financiado con recursos de regalías, lo que hace que se terminen escogiendo proyectos que no son los pertinentes, ni necesarios sino que si hay un arreglo que convenga más, prima sobre el bien común de la región. Es un foco de*



*corrupción que no mejoró el tema. En la teoría está muy bien pero en la práctica no está funcionando”* (Funcionario, Empresa Pública del nivel desconcentrado, Departamento).

Uno de los riesgos que se identificaron es que los formuladores de los proyectos, que en buena medida son contratistas, hacen parte de las mesas técnicas, en las que se discuten los proyectos:

*“Se va a aprobar un proyecto en el OCAD y quien está patinando el proyecto es el que va a ser el contratista, no ha empezado el proceso y ya tienen claro que se va a aprobar y quien lo va a ejecutar, se disfraza con un tema de donación de diseños porque no hay una consultoría, una donación del que ya sabe que va a ser ejecutor de los diseños del proyecto y luego se los cobra por derecha cuando le adjudican la ejecución del proyecto”* (Funcionario, Empresa Pública del nivel desconcentrado, Departamento).

*“Generalmente vienen el de planeación y los formuladores que generalmente son contratistas. Mientras el SGR siga en manos de contratistas estamos fritos, eso es una desventaja, porque se pierde el conocimiento”* (Funcionario, Secretaria de planeación departamental).

Como ya se expuso, el diseño institucional del SGR no está basado en incentivos, metas y resultados verificables y, por tanto, no incorpora sanciones efectivas para los que no cumplan o para los infractores, hecho especialmente crítico en Colombia, donde las condiciones de gobernanza de las regiones han estado fuertemente afectadas por el conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción.

Al respecto Rojas señala de manera acertada que *“Si no existe un mínimo de capacidades democráticas los instrumentos de gestión descentralizada caen presa de la dominación política clientelista, de la corrupción o de la violencia de las armas en el orden local. Mientras no existan esas condiciones mínimas será necesario recurrir a salidas transitorias de emergencia y priorizar la reconstitución de las condiciones de gobernabilidad democrática (...)”*<sup>12</sup>.

Pero si el diseño institucional del SGR no tiene previstas sanciones, mucho menos salidas transitorias como las que señala Rojas que bien podrían incorporarse en el marco de un debate sobre las reformas que requiere el SGR.

•• 12 Rojas, Fernando, Creación de capacidad ajustada al modelo de descentralización: de enseñanza de la norma a capacidad de producir resultados, 2011.



*no se necesitan esas inversiones, usted tiene que invertir mejor estos recursos en estos sectores, se dedican a verificación y aprobación, porque yo tratando de identificar dónde está la dificultad, tengo la idea que los funcionarios de regalías de DNP los miden por metas en montos de dinero de aprobación de proyectos. Ellos llegan y qué proyectos hay, y aprobemos lo que haya porque necesito cumplir mi meta como funcionario, y no les importa si el municipio tiene tres estadios y vamos a hacer el cuarto, necesitan es hacer. Esa discusión sobre la pertinencia de los proyectos no existe, o por lo menos no en el OCAD, existe internamente en la gobernación” (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).*

En el proceso auditor que realizó la CGR a la obra del Santísimo, en 2015, encontró hallazgos con presunta incidencia fiscal (\$2.090 millones) y penal. Se cuestionó que la obra sería administrada y operada por una persona jurídica privada, lo cual no garantiza el fin social del Estado; y se evidenciaron los problemas de pertinencia, pues el proyecto no se ajusta a las necesidades ambientales y económicas de la población; se prefirió el cumplimiento de metas de carácter económico y turístico, dejado de un lado las verdaderas necesidades básicas y de inversión sectoriales de la población santandereana.

Otro caso, especialmente relevante es el proyecto conocido como la **Vía la Prosperidad, Mejoramiento de la vía Salamina (Guaimaro) - Remolino - Sitio Nuevo (Palermo)**, aprobado por el OCAD Caribe al Departamento del Magdalena, que tiene un valor total que supera los \$400 mil millones, de los cuales con regalías se financiaron \$200 mil millones. Es el proyecto más grande del SGR, y fue aprobado por el OCAD regional del Caribe en 2012. Ha tenido varias suspensiones y la CGR encontró un posible detrimento patrimonial por \$32.616 millones. En noviembre de 2017, Invías advertía que pediría a la gobernación del Magdalena la caducidad del contrato.

El proyecto más grande aprobado al Departamento de Boyacá por el OCAD Regional Centro Oriente, la Construcción del nuevo terminal de pasajeros de Tunja, por valor de \$46.382 millones, también ha presentado problemas de planeación que derivaron en un posible detrimento patrimonial del orden de cinco mil millones:

*“En principio fue muy complicado, se ha venido mejorando porque en parte se ha visto el compromiso por parte de Boyacá de querer resolver problemas que vienen de atrás, (...) Por ejemplo, el DNP aprobó el proyecto del terminal con una carta desconociendo la normatividad nacional. El rezago de lo apropiado entre 2012-2016 se debe a malos*

*procesos de planeación, por ejemplo en el terminal de Tunja (...). El certificado de sostenibilidad está firmado por el gobernador y el funcionamiento del terminal estará a cargo de la secretaria de infraestructura y eso debe ser una empresa social del estado, no es competencia de la secretaria de infraestructura operar el terminal” (Funcionario, secretaria de planeación departamental).*

En el Chocó, se aprobó como proyecto, a través de OCAD Regional Pacífico, la “Adquisición de predios; estudios y diseños para la construcción y/o adecuaciones de instalaciones deportivas para los XX Juegos Nacionales, en 4 Municipios de Chocó”, por valor de \$11.222 millones. Llama la atención que un proyecto consista solamente en adquirir un predio y diseñar una obra, que no se pudo realizar puesto que, aunque se aprobó el cambio del uso del suelo de rural a urbano, no tenía acceso a servicios públicos. El gobierno departamental se quedó simplemente con un predio comprado y unos diseños que no se utilizaron.

También en Chocó, se aprobó la construcción de un centro de salud por un poco más de siete mil millones, que no pudo entrar en funcionamiento, lo cual dio lugar a un hallazgo fiscal por el valor total de proyecto.

En Sucre un proyecto orientado a la construcción de un tanque de almacenamiento de 8000 m<sup>3</sup> en Sincelejo, por \$16.215 millones, fue aprobado en el OCAD Caribe. Uno de los actores entrevistados se refirió a este proyecto preguntándose “¿qué tiene de regional un tanque de almacenamiento en Sincelejo?”. Y explicó que lo justificaron con el argumento de que la ciudad recibe 146 mil desplazados que vienen de todas las regiones del país. El objetivo del proyecto es que a través de esta solución, Sincelejo pudiera contar con suministro de agua las 24 horas; una de las necesidades más sentidas. La obra que empezó en 2014, debía estar terminada en 2015, pero en 2017 no ha concluido aún. Y la Asociación de usuarios y defensores de servicios públicos ya han alertado que aunque termine no se cumplirá el objetivo. Claramente, una necesidad de tal magnitud, en una capital de departamento, ameritaba una mejor solución.

## Transparencia

La política general del SGR señala que el SGR busca entre sus objetivos implantar prácticas de transparencia por medio de instrumentos y herramientas como la rendición de cuentas, la implementación del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los recursos, SMSCE, que coordina el DNP; y el apoyo e incentivación de la participación y control ciudadano.

Desde el punto de vista de la visibilidad de las inversiones, el SGR ha avanzado en el sentido de que los sistemas de información del DNP y el MHCP permiten conocer el perfil y estado de los proyectos, así como los recursos disponibles. Y esto sin duda ha constituido un avance, respecto al régimen anterior al SGR. Un ejemplo es la herramienta Mapa regalías que tiene el objetivo de mostrar el ciclo completo de las regalías desde la explotación de los recursos hasta la financiación y ejecución de los mismos.

Pero la participación ciudadana y la rendición de cuentas que constituyen el eje del control social que urgentemente exige el cuidado de los recursos públicos, tienen debilidades en el SGR y deberían fortalecerse enormemente.

### **La participación ciudadana para la presentación de proyectos en el SGR es sólo un enunciado**

Pese a que las normas del SGR establecen la promoción de la participación ciudadana en la presentación de proyectos, en la discusión de las prioridades, a través de los comités consultivos, y en el ejercicio del control social, a través de los ejercicios de rendición de cuentas y otros mecanismos; este propósito se ha quedado en los enunciados.

En efecto, en el capítulo tercero se mostró que los procedimientos del SGR en la práctica no están diseñados para que cualquier ciudadano o la ciudadanía organizada a través de asociaciones o agremiaciones puedan presentar proyectos.

La ventanilla única del DNP tampoco cumple la función de ampliar las posibilidades de acceso de los municipios a los recursos que manejan las gobernaciones, pues, como ya se mostró, solamente en teoría son bolsas concursables. Si los proyectos no tienen el respaldo de los departamentos, los municipios no los presentan directamente al DNP:

*“Hay unos recursos que son los que se distribuyen entre los municipios, que son el FCR 40, esos recursos los manejan los alcaldes, y el FDR el gobernador decide si le da la firma a la carta, que está de acuerdo, que pueden presentar todos los proyectos los alcaldes, pero si el gobernador no firma que sí está de acuerdo con que va a complementar la cubierta del polideportivo del municipio, pues puede quedar el proyecto ahí. Esa carta es un requisito para que se pueda aprobar el proyecto”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamento).

## Los procesos de rendición de cuentas son en la práctica un proceso de cumplimiento formal

La rendición de cuentas, como expresión de control social y mecanismo de transparencia debe ser un ejercicio de los OCAD –en los términos establecidos en el Acuerdo 033 de 2015- y de los ejecutores, contratistas e interventores o supervisores, quienes informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, a otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

Si bien se realizan ejercicios denominados *auditorías visibles* liderados por el DNP, éstos se quedan cortos frente a la magnitud de la tarea que involucra el control social de las regalías.

Semestralmente, los OCAD rinden cuentas a través de un informe público. Para su elaboración y divulgación, las secretarías técnicas pueden tener en cuenta el Manual Único de Rendición de Cuentas del DNP y del Departamento Administrativo de la Función Pública publicado en la página web de esas entidades. El informe es publicado a través de Mapa Regalías y señala el número de proyectos aprobados, los puntajes obtenidos, su estado de ejecución, el impacto y la pertinencia de los mismos, así como la destinación de recursos del SGR para proyectos de inversión con enfoque diferencial.

Los informes semestrales de rendición de cuentas de los OCAD elaborados a partir del segundo semestre del año 2015 (Acuerdo 033 de 2015), si bien fueron diseñados como estrategia para la vigilancia y el control de las funciones que estos ejercen (Anexo Acuerdo 041 de 2016), carecen de un real análisis sobre las características de los proyectos de inversión que se han presentado ante el OCAD para ser financiados con recursos del SGR.

Al respecto los actores entrevistados manifestaron:

*“La rendición de cuentas es una buena estrategia pero en realidad y en esto si hay que trabajar en Comisión Rectora, llevar el tema de la rendición de cuentas a esos formatos que se vuelven resumen, repiten la lista de los proyectos ya aprobados y esta ejecución, toman cosas de la MGA, y el impacto de esta inversión que es lo que uno quisiera ver primero el estado de ejecución porque va en el 50% si se aprobó hace tres años y era un proyecto para 24 meses” (Funcionario, Entidad Gobierno Nacional).*

*“Hacemos tres (rendiciones de cuentas) al año, las dos formales una cada seis meses, y cuando se va a elegir la secretaria técnica hacemos una rendición extraordinaria acumulada (...) las obligaciones son semestrales y una anual con corte a 31 de diciembre y se presenta en una sesión normal de OCAD, con la definición incluso hicimos hasta videos de todas las obras, se hizo una evidencia de cómo se estaban invirtiendo los proyectos. El departamento (...) fue pionero en esta rendición de cuentas la secretaria de planeación fue quien impuso la moda de la rendiciones de cuentas”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

*“Yo aquí en el departamento lo publico en las redes sociales y en la página web y se lo envió a todos los departamentos para que hagan lo mismo”* (Funcionario, Secretaría Técnica OCAD Regional).

*“Es muy formal, se dice hay tanta plata, se ha gastado tanto en tantos proyectos, los proyectos son tantos contratados, tantos en ejecución, son más de cifras y menos de lo que sería cada proyecto”* (Funcionario, Secretaría de Planeación Departamental).

### **Los criterios para definir proyectos con enfoque diferencial son débiles**

La participación de las comunidades étnicas reviste especial atención. El artículo 7 de la CP estableció como principio fundamental del estado social de derecho colombiano, el reconocimiento y la protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación. Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012 establece entre los objetivos y fines del SGR el de propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos. A su vez, el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012 señala que tratándose de estos proyectos, la presentación de los mismos se realizará por parte de sus representantes, debidamente acreditados ante el Ministerio del Interior.

La ley también establece que del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Indígenas.

En el marco del ejercicio de consulta previa al PND 2014-2018 el Gobierno Nacional se comprometió a crear la “ventanilla única para la gestión integral





*Para (este departamento) es así, para otras zonas no” (Funcionario, Secretaría de planeación de gobernación).*

*“Este proyecto que se presentó (...) en la calificación que tiene DNP, salió rajado. El proyecto, infraestructura educativa para una comunidad indígena, como no lo presentó el resguardo como tal, lo califican mal”.*

Igualmente, en otro departamento con alto porcentaje de población afro:

*“(...) el acuerdo dice claramente que se considera con enfoque diferencial si lo presenta la comunidad afro, indígena o la que sea (...) Tenemos deuda pendiente en asignación de recursos a las minorías, (...) yo como departamento le decía a los municipios ¿cómo puede ser que le digan a (menciona la ciudad) que no tiene cumplimiento con un proyecto cuando es una población 100% afro? (...)” (Funcionario Secretaría de Planeación Alcaldía de ciudad capital).*

### **Los Comités Consultivos no operan efectivamente**

El mismo Gobierno Nacional reconoce que es un mecanismo que buscó fortalecer la calidad de los proyectos, y los procesos de priorización que lideran los gobernantes locales pero que no están cumpliendo ninguno de los dos papeles. En parte se debe a que sus conceptos no son vinculantes, depende entonces de si los gobiernos territoriales lo quieren tener en cuenta o no.

*“Según las cifras frente a una muestra de 3.662 proyectos sobre los que tenemos registros (...) el 39% no se pronuncian cuando se hace la solicitud del pronunciamiento pero no se da y se va por surtido el trámite, porque el Decreto 1082 dice que bastará con que se envíe la solicitud y tienen un plazo, que en el caso de no cumplirse, se entiende como surtido; el proyecto no se podría trancar (...) pero en general, siempre hacen parte los miembros de los consejos territoriales de planeación, como cámaras de comercios, consejos regionales de competitividad (...), pero realmente su aporte a los proyectos de inversión va a estar de acuerdo al nivel y la complejidad de ese mismo consejo territorial de planeación (...). Al nivel de los OCAD regionales las cámaras de comercio tienen un rol más fuerte para hacer ese aporte” (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).*

*“Esa es la que menos funciona, es una cosa que es como de adorno porque la misma ley lo dijo, usted con solo con que mande la carta y no es vinculante y por si solo se cae porque los comités consultivos no tienen*

*la capacidad de ponerse a revisar proyectos, porque eso demanda tiempo y recurso humano” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“Si hemos recibido retroalimentación de ellos. Aquí le hablo del regional, hemos recibido retroalimentaciones graves, de un comité consultivo que dijo no me parece, no estoy de acuerdo. Ahí mismo nosotros tenemos que decirle a la entidad territorial, le remitimos la respuesta y decimos favor resuelva las observaciones, eso ya es responsabilidad de la entidad territorial que resuelva. Entonces ahí nos hemos dado cuenta que a veces hay problemas políticos, hay intereses, y nosotros nos mantenemos al margen, porque yo cumpla con la responsabilidad de decirle estas son las observaciones cuando las resuelva me las manda yo las guardo en el expediente del proyecto” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

*“Hubo una que el comité consultivo se pronunció en contra y el DNP decía que esa observación teníamos que verla, pero si no va más allá pues tienen que entender que está por encima la autonomía departamental, porque si nos vamos a poner a tener en cuenta el criterio de la comunidad y a consultar todo con el comité consultivo, la misma comunidad nos podría hacer la zancadilla y evitar que avancemos y haya progreso. Además porque muchas veces los de la oposición nuestra se mezclan con los comités y la comunidad para ponernos trabas sin razones reales y ni podemos permitirles eso” (Gobernador).*

*“Primera observación los tiempos son muy cortos, limita a que el análisis técnico no sea muy amplio (...) me lo enviaron por drive, no abre, el tiempo no está a favor, esta limitación de tiempo no ayuda hacer un análisis realmente profundo como lo amerita , pues estamos hablando de recursos importantes para la región, (...) entonces hay que responder lo más práctico posible y a veces renunciando a lo que sería el ideal, (...) pero si me ha sorprendido gratamente que si nos han solicitado estos conceptos, hemos recibido alrededor de unos 15 conceptos para responder” (Funcionario, organización perteneciente a Comité Consultivo).*

## **El DNP como juez y parte**

Las tareas que quedaron asignadas al DNP son amplias y abarcan todas las etapas del ciclo de los proyectos, excepto la de ejecución, lo cual ha sido cuestionado desde el punto de vista de que esta entidad ha terminado siendo juez y parte del SGR.

En efecto, el DNP interviene tanto en el diseño de la política, el desarrollo de la toma de decisión en los OCAD, los aspectos técnicos y de apoyo tales como el banco de programas y proyectos, además de hacerle el seguimiento a los proyectos en el SMSCE.

El Cuadro 14 muestra el rol del DNP dentro de todo el proceso de toma de decisiones y de ejecución de los proyectos de inversión sucesibles a ser financiados con recursos del SGR, basado en la normatividad que ha tenido el sistema.

**El rol del DNP en el proceso de toma de decisión del SGR**

	1.	2.	3.
	Etapa de viabilización y registro de proyectos de inversión pública	Etapa de priorización y aprobación	Ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación
Ciclo de los Proyectos de Inversión	<p><b>Presentación del proyecto:</b> El DNP define lineamientos y la metodología de presentación de proyectos (Comisión Rectora), presenta los proyectos del Gobierno Nacional a través de la Ventanilla Única que administra el DNP adjuntando la carta de presentación suscrita por el Director General del DNP. El DNP puso en marcha la estrategia de la Red de Estructuradores que promueve la asistencia técnica en estructuración de proyectos a los entes territoriales. También diseña los proyectos tipo.</p> <p><b>Verificación de requisitos:</b> Revisa el adecuado diligenciamiento de la metodología de formulación de proyectos fijada por el DNP quien verifica los proyectos del FDR, FCR60% y proyectos presentados por el gobierno nacional. El DNP es el responsable de aplicar el Sistema de Evaluación por Puntajes para proyectos presentados por el gobierno nacional y para los cofinanciados por PGN.</p> <p><b>Viabilizarlos:</b> el DNP viabiliza los proyectos cofinanciados con PGN, representa el voto nacional de proyectos presentados al FCR60%, FDR, comagdalena, y en los OCAD municipales.</p> <p><b>Registro de proyectos de inversión:</b> El DNP administra el banco de programas y proyectos.</p>	<p><b>Priorización:</b> El DNP siendo representante del nivel nacional en los OCAD del FDR, FCR y Municipios Riverenos participa en la priorización de recursos hasta por el monto de la cuota indicativa informada.</p> <p><b>Aprobación de proyectos:</b> El DNP como miembro de los OCAD del FDR, FCR y Municipios Riverenos participa en la aprobación de proyectos priorizados para lo cual tendrán como insumo el Plan Bienal de Caja y el cronograma de flujos.</p>	<p><b>Designación del ejecutor:</b> El DNP hace parte de los OCAD del FDR, FCR y Municipios Riverenos y designa a los ejecutores de los proyectos de inversión y, decidir la instancia que adelante la contratación de la interventoría en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, atendiendo la importancia, naturaleza o cuantía del proyecto de inversión.</p> <p><b>Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SMSCE):</b> Es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías. Se desarrollará de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas. La administración del SMSCE del SGR está a cargo del DNP y debe además rendir bianualmente un informe al Congreso de la República, sobre los resultados de las labores de monitoreo, seguimiento, control y evaluación.</p>
OCAD	<p><b>Representante del Gobierno nacional:</b> El Presidente de la República, designará a los representantes del Gobierno Nacional que integrarán cada uno de los OCAD. Para el caso de los OCAD de asignaciones directas municipales el Presidente de la República delega la planta global del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p><b>El DNP pertenece a los OCAD de FDR FCR y Municipios Riverenos en donde participa en la siguientes funciones:</b> Elegir al presidente y la secretaria técnica, conformar los comités consultivos, definir la priorización de giros entre los proyectos de inversión, participar en los ejercicios de planeación regional y la priorización de los proyectos para la programación del presupuesto del SGR.</p> <p><b>Para la definición de los proyectos de inversión presentados al OCAD:</b> Evaluar los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión y designar la entidad ejecutora. Aprobar los ajustes y la liberación de recursos. Prorrogar el plazo para el cumplimiento de los requisitos previos al acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección. Aprobar el pago de compromisos adquiridos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011. Aprobar las vigencias futuras presupuestales y de ejecución.</p> <p><b>Fortalecimiento de las secretarías técnicas:</b> El DNP, con cargo a los recursos de funcionamiento del SGR que le sean asignados, podrá suministrar apoyo para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD. Administra el Banco de proyectos del SGR, calcula e informa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR entre los fondos y los diferentes beneficiarios, viabilizar integralmente los proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación del PGN, y la de administrar el SMSCE.</p>	<p><b>Presidente de la Comisión Rectora:</b> Presidir las sesiones, señalar el orden del día en que deben considerarse los asuntos y dirigir los debates, solicitar la convocatoria a las sesiones que se requieran, velar por la ejecución de las decisiones que tome la Comisión Rectora en ejercicio de sus funciones, suscribir los acuerdos y actas de la Comisión Rectora.</p>	<p><b>Secretaría Técnica de la Comisión Rectora:</b> Convocar a las reuniones de la Comisión Rectora, verificar el quórum, levantar el acta de cada sesión, suscribir los acuerdos y actas, preparar con el apoyo y en coordinación de los demás órganos del Sistema, toda la documentación necesaria para las sesiones, tales como estudios, informes o documentos que deban ser objeto de examen, análisis o deliberación por la CR, preparar con el apoyo y en coordinación de los demás órganos del Sistema las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del Sistema General de Regalías que deberán ser presentadas para aprobación de la CR, comunicar a los Comisionados las peticiones y solicitudes enviadas por los Órganos de Control, la Fiscalía General de la Nación y otras, coordinar la realización de mesas de trabajo para discutir temas que se deban presentar para consideración y decisión de la Comisión Rectora, comunicar o notificar, los acuerdos de la CR, archivar y custodiar las actas y acuerdos, las demás que le asigne la CR.</p>
Comisión Rectora	<p><b>Miembro del Comisión Rectora:</b> El DNP hace parte de la CR representado por el Director del DNP o su delegado, quien la presidirá. Como funciones define las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del SGR, emitir concepto no vinculante sobre el proyecto de presupuesto del SGR, emitir concepto previo no vinculante a la autorización de la expedición de vigencias futuras de los órganos de carácter nacional del SGR, estudiar los informes de evaluación general del SGR y administrar el sistema de información, presentar al Congreso de la República los estados financieros y de resultados del SGR, señalar las directrices y políticas generales para la administración de los recursos de la cuenta única del SGR, revisar los proyectos de actos administrativos que versen sobre la organización y funcionamiento del SGR, adoptar su propio reglamento.</p>	<p><b>Presidente de la Comisión Rectora:</b> Presidir las sesiones, señalar el orden del día en que deben considerarse los asuntos y dirigir los debates, solicitar la convocatoria a las sesiones que se requieran, velar por la ejecución de las decisiones que tome la Comisión Rectora en ejercicio de sus funciones, suscribir los acuerdos y actas de la Comisión Rectora.</p>	<p><b>Secretaría Técnica de la Comisión Rectora:</b> Convocar a las reuniones de la Comisión Rectora, verificar el quórum, levantar el acta de cada sesión, suscribir los acuerdos y actas, preparar con el apoyo y en coordinación de los demás órganos del Sistema, toda la documentación necesaria para las sesiones, tales como estudios, informes o documentos que deban ser objeto de examen, análisis o deliberación por la CR, preparar con el apoyo y en coordinación de los demás órganos del Sistema las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del Sistema General de Regalías que deberán ser presentadas para aprobación de la CR, comunicar a los Comisionados las peticiones y solicitudes enviadas por los Órganos de Control, la Fiscalía General de la Nación y otras, coordinar la realización de mesas de trabajo para discutir temas que se deban presentar para consideración y decisión de la Comisión Rectora, comunicar o notificar, los acuerdos de la CR, archivar y custodiar las actas y acuerdos, las demás que le asigne la CR.</p>

Fuente: Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos suministrados directamente por las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales.

Algunos actores entrevistados manifestaron sus reservas con el hecho de que la entidad que lidera la planeación del país, cumpla además las funciones de monitoreo, control, seguimiento y evaluación:

*“Es un tema más de reestructuración de la administración pública y es que los sistemas de monitoreo no deberían ser parte del mismo organismo que hace la planeación, si yo misma hago la planeación y yo misma me voy a monitorear (...)”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

*“Yo soy una crítica de que Planeación tenga funciones de control, no tienen por qué serlo, ellos han sido los que han hecho con nosotros cosas, entonces ellos tienen que ser también condenados, ellos se inventaron las funciones de control sabiendo que ellos son parte de los procesos* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

El caso de los proyectos que según el artículo 196 de la Ley 1753 de 2015 (por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo)<sup>13</sup> pueden ser presentados por el Gobierno Nacional ante los OCAD, a través del DNP, constituye el caso más extremo de intervención en todas las etapas del ciclo de los proyectos; pues ésta entidad emite los lineamientos para la formulación de los proyectos de inversión (Acuerdo 38), que a partir de la mencionada ley puede también presentar; firma la carta de presentación del proyecto a la ventanilla única (Artículo 30 de la Ley 1606 de 2012.), que además es administrada por esta misma entidad; posteriormente, verifica requisitos, hace la evaluación por puntajes (Acuerdo 32) del proyecto, participa como miembro del OCAD regional en el nombramiento del comité consultivo, asiste a las mesas técnicas, a los pre OCAD y al OCAD en donde viabiliza, prioriza, aprueba; designa el ejecutor e interventor; y finalmente hace el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del proyecto; además de imponer las medidas correctivas (Artículo 116 de la Ley 1530 de 2012.), a los ejecutores que no cumplen con los lineamientos de los proyectos, entre otras cosas. (Decreto 173 de 2016).

En las entrevistas se evidenció que esta circunstancia le resta credibilidad a la entidad que lidera la planeación del país:

- • **13** Ley 1753 de 2015, Artículo 196. Presentación de proyectos en beneficio de las regiones. El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación podrá presentar a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) proyectos de impacto regional, en beneficio del desarrollo de las regiones en los que concurren distintas fuentes de financiación públicas o privadas y con cargo a las asignaciones de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del Sistema General de Regalías. Estos proyectos en todos los casos deberán cumplir con los criterios de selección, evaluación, viabilidad, priorización y aprobación que establezca el sistema de evaluación basado en puntajes de que trata el artículo 40 de la Ley 1744 de 2014.

*“Básicamente lo que dice el artículo es yo DNP me habilito para poder presentar proyectos, yo mismo me viabilizo, yo mismo lo llevo al OCAD Regional donde además de todo yo tengo un voto decisorio y donde estoy seguro que ninguno de los gobernadores se va atrever a votar en contra de mis iniciativas y además de todo se lo voy a entregar para la ejecutoria a un gobernador o a un alcalde que es aliado mío” (Funcionario, Gobierno Departamental).*

## Construcción de capacidades institucionales en los territorios.

El énfasis del propósito de buen gobierno está puesto en que a través de los OCAD se garantice la aprobación de proyectos de calidad. En consecuencia, para el Gobierno Nacional, especialmente el DNP, las capacidades que hay que fortalecer en las entidades territoriales son fundamentalmente las de estructuración de proyectos.

*“Desde el grupo de Coordinación del DNP se tiene la instrucción, el propósito de generar esas capacidades en todo el territorio (...) Las entidades no sabían presentar un proyecto y se busca a través del acompañamiento, generar estas capacidades”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

*“(...) Tenemos alcaldes que escasamente tiene el bachillerato. La otra excusa era que ellos no tienen recursos para contratar un asesor experto en formulación de proyectos, pero el SGR dio recursos para fortalecer capacidades”* (Funcionario, entidad Gobierno Nacional).

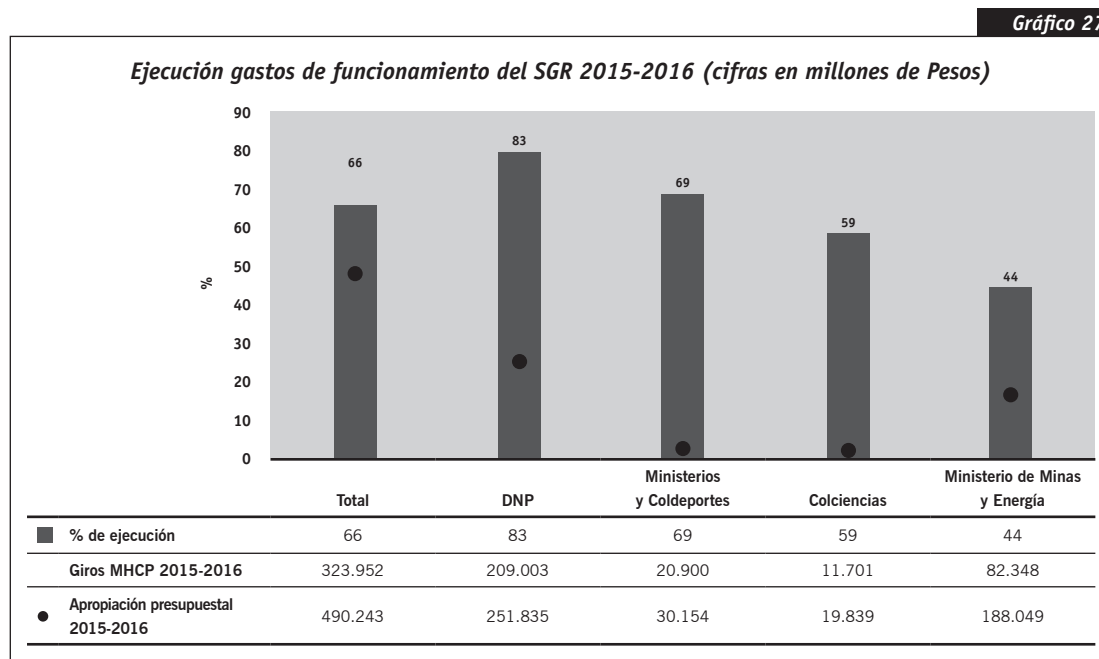
La Ley 1530 de 2012 (art.11) establece que se destine hasta el 2% de los recursos del SGR al funcionamiento del sistema y al fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD y las secretarías de planeación de los municipios más pobres. Estos recursos son distribuidos por la Comisión Rectora y su propósito es mejorar la capacidad de las entidades territoriales para la formulación y presentación de los proyectos. Una parte se dirige al desarrollo de la estrategia de capacitación y fortalecimiento de la planeación que lidera el DNP (Acuerdo 5 del 25 de mayo de 2012 de la Comisión Rectora). Otra, se distribuye entre los municipios, especialmente los de sexta categoría, y las secretarías técnicas de los OCAD. En su mayoría, los recursos de funcionamiento han estado en cabeza del DNP.

Con el fin de apoyar la elaboración de los conceptos técnicos sectoriales, se distribuye una parte de los recursos en los Ministerios de: Transporte, Educación, Vivienda, Agricultura, Salud y Coldeportes (Acuerdo 30 del 14 de mayo de 2015 *“por el cual se asignan recursos de funcionamiento del Sistema*

General de Regalías del bienio 2015-2016, para el fortalecimiento de algunos ministerios y Coldeportes y se dictan disposiciones para su ejecución”).

El Gráfico 27 muestra que en el bienio 2015-2016 los gastos de funcionamiento del SGR ascendieron a \$490 mil millones, de los cuales cerca de \$252 mil millones, el 51%, estaban a cargo del DNP. De este último valor, para apoyar el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales se destinaron alrededor del \$120 mil millones, el 47%; de tal manera que el DNP ejecutó directamente \$132 mil millones; la inmensa mayoría de los cuales (\$98 mil millones) se dirigen a los municipios de sexta categoría, recursos que fueron girados en su totalidad. Entre tanto, las secretarías técnicas de los OCAD Departamentales recibieron \$7.107 millones, y las de los OCAD Regionales, \$6.144 millones.

Del Gráfico 27 llama la atención el bajo porcentaje de ejecución de los ministerios y Coldeportes, encargados de emitir los conceptos técnicos para la viabilización de los proyectos; igualmente el DNP habría dejado sin ejecutar más de cuarenta mil millones, lo cual no es coherente con las necesidades que demanda el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Sobre la ejecución de los recursos de estas últimas se volverá más adelante.



**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP, mayo de 2017.

De acuerdo con la política general del SGR (Acuerdo 41 de 2016), con los recursos ya señalados, el DNP desarrolla una estrategia para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para gestión de proyectos, mediante la



cual brinda asistencia técnica y desarrolla una serie de herramientas orientadas a apoyar la estructuración y gestión de proyectos en las entidades territoriales.

En el caso concreto de la secretarías de planeación y las secretarías técnicas de los OCAD se implementó la estrategia “Regalías para Educar” (Acuerdos 19 de 2013 y 34 de 2015 de la Comisión Rectora), que busca, a través de créditos condonables, financiar estudios a nivel de diplomado, especialización y maestría para los funcionarios de las entidades territoriales. Todo dirigido a que *“en los departamentos y municipios del país, desarrollen un conocimiento más sistemático y especializado acerca de la estructuración y la administración de proyectos”*. (Acuerdo 041 de 2016)

En 2015, se adoptaron nuevas disposiciones respecto del destino de los recursos de funcionamiento del SGR, entre las que se destacan las siguientes:

Mediante el Acuerdo 29 del 14 de mayo de 2015, la Comisión Rectora estableció los siguientes mecanismos y actividades: generación de una metodología estándar de estructuración de proyectos; provisión de un portafolio de proyectos, que dio lugar a la estructuración de proyectos tipo; capacitación a los entes territoriales y asistencia técnica aplicada y generación de capacidades para estructurar futuros proyectos, esto último en municipios seleccionados.

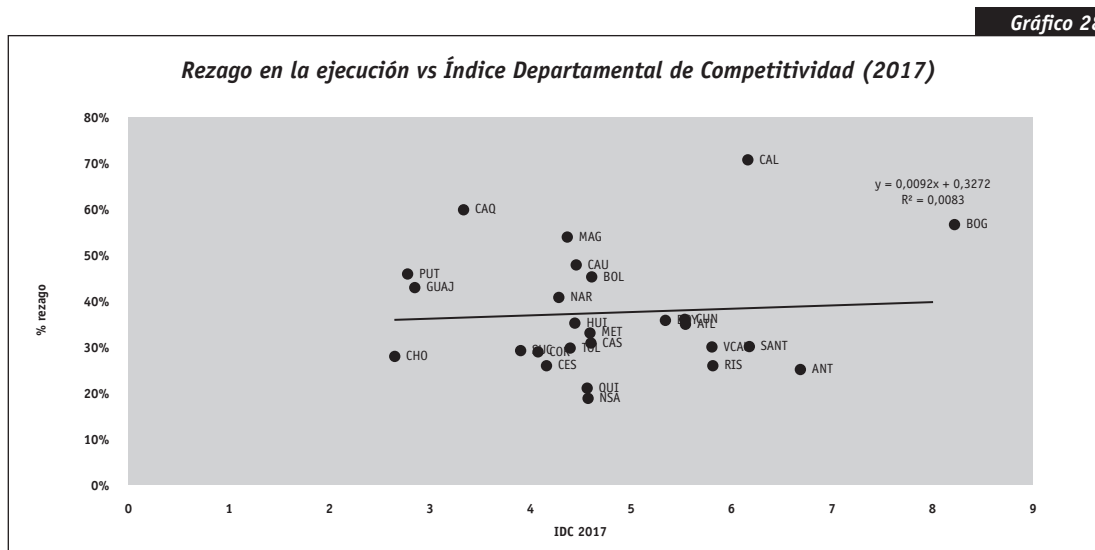
Para fortalecer la estructuración de proyectos que presentan las entidades territoriales ante los OCAD, y de acuerdo con el PND 2015-2018 (Ley 1753 de 2014, art.141), las entidades del orden nacional podrán destinar recursos, por cuenta propia, para financiar la realización de estudios y estructuración de proyectos de carácter estratégico, canalizados a través de entidades públicas financieras e instituciones de educación superior acreditadas institucionalmente. Los costos de estructuración deben ser aprobados por los OCAD, cuando se aprueban los respectivos proyectos para su ejecución. El objetivo es que las entidades presenten proyectos mejor estructurados, gracias a la intervención de operadores de calidad.

Así, se creó la red de estructuradores de proyectos, de la que pueden hacer parte organizaciones tanto del sector público como del sector privado, para contribuir en la formulación de proyectos y el apoyo en la implementación de proyectos tipo en los territorios, con la promoción de iniciativas de impacto regional en conjunto, con las gobernaciones y alcaldías. Sus acciones deberán ser concertadas y estar registradas en un plan de acompañamiento que administra el DNP.

La estructuración de proyectos por cuenta y riesgo de las entidades financieras del orden nacional y las Instituciones de Educación Superior acreditadas institucionalmente (IES) no ha podido concretarse. Para las entidades territoriales no es de buen recibo que el nivel nacional les estructure los proyectos:

*“Han pasado 3 años desde que las entidades (el orden nacional) podrían formular proyectos y no lo están haciendo, hay dos razones de fondo por lo que no lo han hecho, la primera es que al interior de las entidades no tienen un diseño que les permita hacerlo y la segunda razón es que la nación entra y rompe el equilibrio de asignación de recursos, (...) esa situación no le convendría a la nación, porque es que es la misma nación enfrentada al sistema de verificación de requisitos, no pasan los proyectos”* (Funcionario, Secretaria de Planeación departamental).

Ahora bien, los rezagos en la ejecución, incluyendo los relativos a la presentación y aprobación de proyectos, no están relacionados con las diferencias en capacidades institucionales de las entidades territoriales, como se observa en el Gráfico 28 que correlaciona el porcentaje de rezago en la ejecución de los recursos por departamento y el Índice departamental de competitividad 2017. Lo cual significa que la estrategia del Gobierno Nacional volcada solamente en fortalecer a las entidades territoriales para estructurar proyectos, no considera otras variables que pueden estar influyendo en los problemas de ejecución.



Fuente: Chip Regalías y Índice Departamental de Competitividad 2017 del Consejo Privado de Competitividad.

Por ejemplo, los actores entrevistados en las entidades territoriales señalaron como una debilidad del SGR que los beneficios de la estrategia del DNP se concentren en los contratistas. En efecto, con los recursos de fortalecimiento se contrata personal de apoyo cuya rotación pone en riesgo que las capacidades y competencias ganadas se queden en la entidad territorial. Es decir, la responsabilidad de la estructuración de proyectos está descansando en contratistas, lo cual es crítico.

*“El DNP debería hacer un apoyo más permanente, en temas de capacitación y socialización. Acá regalías está en manos de contratistas y en las mías, que soy de libre nombramiento y remoción. No hay una persona que sea de planta manejando el tema de regalías, así que el día que cambie de gobierno pues se pierde todo”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

Así, señalaron que para el manejo de las regalías las entidades deberían contar con una estructura organizativa:

*“Regalías es muy complejo; regalías debería ser una secretaría, regalías tiene su banco de proyectos, su ventanilla única, tiene la gente que estructura, entonces debería ser así. Aquí somos como 18, pero tenga en cuenta que son tres OCAD, hay una parte financiera, una parte de revisión de proyectos, porque no solamente se revisan los Municipales sino también los Departamentales (...) es una empresa grandísima que se llama regalías. Esto amerita (...) tener una secretaría (...)”* (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).

*“No hay personal, necesitamos más personal para que revisen más proyectos y para que esto fluya más rápido, están pasando las vigencias 2017-2018 y los recursos están estancados porque hay profesionales con 2, 3 o 4 proyectos y se demoran revisándolos 1 o 2 semanas, y no los pueden revisar corriendo, tienen que hacer sus fichas de chequeo y cumplir con el acuerdo”* (Alcalde).

*“Hay que ver las capacidades que tiene los territorios, hay limitaciones en recursos humanos y financiero, estamos un ingeniero y yo tratando de hacer todo sin experiencia”* (Alcalde).

*“En el proceso de las mesas técnicas, en el proceso de aprobación los alcaldes no tienen las fortalezas que tienen los departamentos; los departamentos tenemos mayor capacidad técnica (...) los alcaldes le han entregado eso a un grupo de gente, que tiene 4, 5, 6 municipios; (...) eso es pavoroso, que van de municipio en municipio haciendo los proyectos*

*sin medir el riesgo de lo que están haciendo, siempre digo mire, es que ellos no firman” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*

En efecto, como se observa en el Cuadro 15, más del 70% de las personas que trabajan en regalías en las secretarías de planeación de trece departamentos, en los que se realizaron entrevistas para este estudio, son contratistas. La información fue suministrada a la CGR por las Secretarías de Planeación y Secretarías Técnicas de los OCAD.

Cuadro 15

**Capacidad del recurso humano, secretarías de planeación departamental y secretarías técnicas OCAD regionales y departamentales**

	Secretaría de Planeación		Secretarías técnicas de los OCAD	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Número de personas con nivel secretarial	14	4%	16	7%
Número de personas con nivel técnico	11	3%	13	5%
Número de personas con nivel profesional	60	16%	53	22%
Número de personas con nivel directivo	17	5%	12	5%
Número de contratistas	267	72%	145	61%
<b>Total</b>	<b>369</b>	<b>100%</b>	<b>239</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboró CGR, Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos suministrada por las secretarías técnicas de los OCAD regionales y departamentales para este estudio.

**Nota:** La información corresponde a ocho secretarías de planeación, cuatro secretarías técnicas de OCAD regionales y siete secretarías técnicas departamentales.

Este asunto también involucra al mismo DNP, pues uno de los temas reiterativos en las entrevistas, como se mostró en los capítulos precedentes, fue el de la rotación de personal de dicha entidad, que se deriva justamente de que el trabajo en las entidades territoriales recae en contratistas:

*“Hay momentos en que el DNP se queda sin supervisores, porque como son por contratos de prestación de servicios se termina, un contrato dura poco o los cambian mientras los otros los capacitan para ellos son meses, para nosotros son años. A nosotros se nos acaba el periodo muy rápido” (Alcalde ciudad capital).*

En general, los actores municipales valoraron de manera más positiva el acompañamiento del DNP:

*“Para nosotros ha sido bien de verdad; no hemos tenido ningún tipo de inconvenientes, al contrario hemos recibido bastante asesoría cuando estamos en los OCAD, este año apenas voy a empezar a ejecutar recursos con regalías, el año pasado estuvimos teniendo muchas dificultades porque*

*tuvimos 17 alertas de reportes que nos hicieron desde el 2015, y bueno nosotros subsanamos todo eso y hasta ahora ya podemos utilizar” (Alcalde).*

Los departamentos son más críticos, pero también surgieron propuestas. Una de ellas, señala la conveniencia de descentralizar las estrategias de fortalecimiento institucional, convirtiendo a los departamentos con mayores competencias y mejor manejo de los recursos en socios de la misma.

*“(...) Sugiero que deberíamos capacitar (...) a las oficinas de planeación departamentales, para que sean las responsables de decidir, bajo unos criterios serios para que los dineros no se pierdan como en el pasado; y que unos departamentos que tenemos más desarrollo en planeación como Antioquia, Bogotá, Valle, fuéramos tutores de otras oficinas de planeación de otros departamentos que no han alcanzado un buen desarrollo” (Gobernador).*

Algunos departamentos tienen desarrollados esquemas de trabajo con sus municipios, a través de dependencias de apoyo que podría fortalecerse. Con este tipo de estrategia, el DNP no tendría que ser la entidad asesora de los más de mil municipios del país.

De las anteriores herramientas desarrolladas por el DNP, sobresalen los proyectos tipo, que buscan dar soluciones estándar de calidad, que puedan ser implementados más fácilmente: modelos de diseño, planos, presupuesto, especificaciones técnicas, además de contratos y pliegos de condiciones tipo, entre otros instrumentos.

Según la política general del SGR, la aplicación de proyectos tipo “puede generar ahorros hasta del 70% del valor de los costos previstos de pre inversión y representa una disminución de cuatro meses en su formulación y estructuración, además de anticipar la obtención de beneficios para las comunidades” Su uso, sigue los lineamientos del documento Conpes 3856 de 2016.

Al respecto, los actores entrevistados en las entidades territoriales manifestaron que los proyectos tipo son más pertinentes para los municipios que para los departamentos; en estos últimos la estrategia al parecer tiene mayores resistencias:

*“Yo solamente quiero decir esto, como defensora que soy de la planeación bien hecha y de los proyectos bien hechos, cada necesidad, cada potencialidad se resuelve de manera distinta así sea el mismo tema entonces eso se presta es para que sigamos haciendo lo que no debemos hacer” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental).*



Por otra parte, como se analizó en los capítulos dos y tres, las entidades territoriales, son las que deciden la orientación de las inversiones de regalías. Por tal razón, las capacidades institucionales a desarrollar o fortalecer no deberían ser exclusivamente las de estructuración de proyectos; sino las competencias para una mejor planificación de los recursos. Sin embargo, esto riñe de alguna manera con el hecho de que el SGR no está diseñado para exigirle a los territorios resultados verificables en el tiempo, con esquemas de incentivos y sanciones para quienes incumplen. Este tema es muy de fondo, pues atañe al modelo de descentralización colombiano, que no ha desarrollado estrategias en este último sentido.

Teóricamente, los modelos de descentralización buscan acercar la gestión y ejecución a las demandas locales. Y los gobiernos locales deben desarrollar capacidades para definir mejor sus prioridades de inversión en atención a las necesidades y demandas o preferencias locales. Asunto que en Colombia reviste de una inusual complejidad por el círculo de conflicto armado, narcotráfico y corrupción que ha permeado, obviamente, las instituciones democráticas. En este contexto, es necesario insistir en que entregar la regalías como una chequera en blanco ha sido un error.

Este contexto hace más evidente la urgencia de reformar el SGR en orden a acordar prioridades entre el Gobierno Nacional y los territorios; y, sobre esa base, establecer metas y resultados verificables; así como un sistema de incentivos y sanciones. De tal manera que se supere, como señala Rojas, el modelo de estándares de calidad basados en la norma legal, generalmente concentrado en la constatación de procesos formales, más que en los resultados del servicio (Ver: Rojas, op cit).

El tema de la asociatividad para construir proyectos verdaderamente regionales requiere una reflexión, dados los objetivos del SGR en este aspecto. Como no hay incentivos o exigencia de resultados para que las entidades territoriales desarrollen proyectos regionales, además de que los recursos de los fondos que deben atender este objetivo se distribuyeron a los departamentos, las capacidades para asociarse, pese a contar con la LOOT, no han estado en la agenda ni del Gobierno Nacional y menos de los departamentos. La creación de las RAP constituye un incentivo tímido, mientras no cuenten con los recursos para que esas asociaciones prosperen. Primero hay que resolver este asunto, como condición para que se puedan desarrollar estrategias orientadas a fortalecer las capacidades de los territorios en pos de construir visiones regionales de desarrollo.

## Conclusiones

Pasados seis años de la reforma a las regalías, los resultados muestran que el SGR no ha logrado corregir los problemas de fondo que han caracterizado el manejo de estos recursos. Por tal razón, este estudio tuvo como propósito evaluar el diseño institucional del SGR, en particular los mecanismos de buen gobierno, los OCAD y la gestión por proyectos.

El estudio optó por una metodología mixta que combina enfoques cuantitativos y cualitativos. En este último caso, se basó en entrevistas individuales y colectivas a funcionarios del orden nacional - gobernadores y alcaldes; de las secretarías de planeación de las entidades territoriales y secretarías técnicas de los OCAD-; así como actores del sector privado y de la sociedad civil. El análisis de las entrevistas se acompañó de la revisión integral de la normatividad vigente, la Ley 1530 de 2012, los acuerdos y demás reglamentaciones de la Comisión Rectora del sistema, y de información cuantitativa de los proyectos aprobados entre 2012 a 2016. En total se realizaron 60 entrevistas a 184 actores, de los cuales participaron once gobernadores y 29 alcaldes, entre otros. La importancia de esta metodología es que permite problematizar desde la perspectiva misma de los actores los procesos de gestión de los que participan.

### Los resultados

- Entre 2012 y 2016 el SGR distribuyó un total de recursos de \$40,8 billones, de los cuales \$27,3 billones (67%), se destinaron a inversión, distribuidos en más de diez mil proyectos aprobados por un valor cercano a \$23,5 billones.
- La dispersión de la inversión se refleja en los múltiples destinos de gasto (hay más de cien subsectores), lo que ha hecho evidente que la falta de jerarquización del gasto ha acentuado la fragmentación en el actual sistema de regalías.
- Esta fragmentación en múltiples destinos, va de la mano con el predominio de proyectos pequeños, haciendo evidente la falta de una orientación de las regalías hacia objetivos estratégicos. El valor promedio es especialmente bastante bajo en el caso de los proyectos municipales (\$888 millones). Igualmente en el caso de los aprobados a través de los OCAD departamentales



(\$2.536 millones). Y aunque los promedios por proyecto son más altos en los que se aprueban a través de los OCAD Regionales y en el Nacional del FCTel, de todas maneras los recursos se han fragmentado.

- La lentitud en la ejecución se refleja en los enormes saldos sin ejecutar que constituyen un indicador crítico de eficiencia del SGR. Éstos, ascendieron a diciembre de 2016 a **\$10,7 billones**, el 26% del total distribuido (\$40,8 billones); de los cuales, cerca de seis billones quedaron en la Cuenta Única del SGR que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, y \$4,7 billones en las cuentas maestras de las entidades territoriales.
- Parte de estos saldos se explican por el retraso en la aprobación de proyectos; el valor de los recursos sin aprobar ascendía a \$3,9 billones a diciembre de 2016, que representan el 14% de la inversión disponible (\$27,3 billones). Esta situación generalmente se asocia a los problemas que tienen las Entidades Territoriales para estructurar proyectos. Pero también se explica por el complejo proceso que diseñó el SGR para su aprobación.
- En el marco del estudio, los actores entrevistados en las entidades territoriales señalaron que dicho proceso se ha caracterizado por cuellos de botella, que en general retrasan la aprobación: devoluciones que los actores calificaron como injustificadas en muchos casos; rotación de personal en particular del DNP, que trae consigo el cambio de criterios; y de la mano con el anterior, alto nivel de subjetividad en la aplicación de los mismos, a pesar de la detallada normatividad.
- Una vez los proyectos son aprobados, los rezagos en la ejecución se atribuyen enteramente a las Entidades Territoriales, ET. Un elemento a considerar, al respecto, es que la reglamentación en materia presupuestal es particular para el SGR: además de que los recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y la vigencia presupuestal es bienal, la norma permite que los saldos sin ejecutar se acumulen para la siguiente vigencia, como disponibilidades iniciales, sin que ninguna entidad sea sancionada por no ejecutar.
- Con base en la información del DNP, se calculó el tiempo entre la aprobación de proyectos y la suscripción del primer contrato. Se tomaron 10.025 proyectos por valor de 20,1 billones. Un total de 2.969 proyectos se demoraron más de seis meses en iniciar la ejecución (el 30%), por un valor de alrededor siete billones de pesos (35% del valor) y el 14% de los proyectos, por un valor de \$3,5 billones, tardaron más de nueve meses en iniciar ejecución, (el 17% del valor).
- Los riesgos de corrupción siguen siendo altos. A pesar que la contratación directa representa el 32% y los procesos de concurso (licitaciones, concurso de méritos) son dominantes, el problema es que éstos últimos se realizan con un único oferente en más del 70% del valor de la contratación. Si a

éstos se suma la contratación directa, el resultado es que el 85% de la contratación se realiza sin pluralidad de oferentes.

El estudio muestra los problemas de carácter estructural que están en la base del diseño institucional del SGR, y en particular del funcionamiento de los OCAD, que han llevado a los resultados antes descritos, por lo cual deben ser analizados en el proceso de una reforma de fondo al sistema. A continuación se presentan cada uno de ellos.

## Equidad con dispersión y sin visión estratégica

Uno de los objetivos de la reforma constitucional a las regalías fue promover la “*equidad regional*”, propósito que se cumplió de inmediato, pues los recursos benefician a más territorios y más población. Mientras que en 2010, el 80% de la población apenas recibía aproximadamente el 20% de la regalías, con el SGR este mismo porcentaje de población se beneficia de más del 70% de los recursos.

Sin embargo, este nuevo modelo de distribución, “*la mermelada en toda la tostada*” - como se describió de manera gráfica el objetivo de equidad del SGR-, ha llevado a que gran parte de los recursos de regalías se hayan dispersado, en particular aquellos que se giraron a los más de mil municipios del país, donde algunos han recibido menos de \$100 millones en promedio anual; recursos que resultan a todas luces insuficientes para desarrollar cualquier tipo de proyecto de impacto.

Derivado de esta distribución de los recursos en todo el territorio nacional, la gran mayoría de municipios recibe montos con los cuales los proyectos que estructuran no pueden ser de gran envergadura.

De este nuevo modelo de distribución de los recursos de regalías, los departamentos han sido los grandes ganadores, ya que a través de los fondos creados (FDR, FCTel y 60% del FCR) recibieron, entre 2012 y 2016, el 75% del total de los recursos. Sin embargo, para la CGR, los departamentos han desaprovechado la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo en el desarrollo de sus territorios y de las regiones.

De otra parte, a diferencia del SGP donde los recursos se transfieren para gastos de destinación específica, para proveer un conjunto de bienes que se consideran nacionales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico); en el caso del SGR los recursos son de libre destinación. En efecto, en la re-

forma al régimen de regalías, **el Congreso y el Gobierno Nacional renunciaron a asignar prioridades de gasto.**

Es pertinente recordar que en la discusión del Acto Legislativo que reformaría las regalías, el Ex Contralor General Antonio Hernández Gamarra señalaba en 2010 la conveniencia de que éstas se sumaran al SGP para estimar cuáles y cuántas necesidades podrían satisfacerse con ellas y en cuánto tiempo. Lo cual suponía establecer no sólo metas cuantificables en el tiempo, sino realizar un costeo per cápita (siguiendo el modelo del SGP), a partir del cual se distribuyeran las regalías. Recomendación que no se adoptó y que claramente habría permitido una mejor coordinación entre nación y territorios para asignar mejor el gasto.

La falta de jerarquización del gasto impide la orientación estratégica de las inversiones, ha facilitado que en muchas ocasiones prevalezca el interés particular de gobernadores y alcaldes, generando dispersión y fragmentación.

La **ausencia de visión estratégica** se refleja también en **una concepción muy precaria de lo regional**, que no es coherente con el propósito de la reforma constitucional a las regalías que creó el Fondo de Desarrollo Regional, FDR, con el objetivo de que la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de esquemas de asociación, contribuyera a mejorar la competitividad de la economía y a promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.

Los proyectos del FDR que se aprueban a través de seis OCAD regionales creados, sumaban a diciembre de 2016 más de ocho billones de pesos, el 34% de la inversión total aprobada (\$23,5 billones). Pero no hay proyectos regionales por dos razones fundamentales: la primera es que los recursos se distribuyeron a los departamentos, los cuales frente a la débil capacidad fiscal de la gran mayoría, encontraron en los recursos de regalías la fuente para financiar obras en sus respectivos territorios. La segunda, es que el SGR no tiene una clara visión de lo regional; la ley 1530 de 2012, reglamentaria de la reforma a las regalías, definió proyecto regional como aquel que beneficia un número significativo de municipios, que pueden ser dos o más.

En consecuencia, sólo excepcionalmente se presentan proyectos que articulan varios departamentos (once en total), incluso en un alto porcentaje impactan sólo un municipio. Así, la existencia de los OCAD regionales está seriamente cuestionada, pues los departamentos se reúnen en estas instancias para cum-

plir un requisito meramente formal; a tal punto que algunos actores definieron OCAD Regional como “*aquel que aprueba proyectos departamentales de mayor valor pero con más gente*”.

Ahora bien, el estudio muestra que la reforma a las regalías se dio simultáneamente con la discusión y aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, que establece una amplia y flexible gama de asociaciones territoriales para que el Gobierno Nacional delegue funciones de planeación y gestión; pero que desafortunadamente no desarrolló los mecanismos para su financiación. Y la posibilidad de que las regalías financiaran estos procesos de integración regional, como inicialmente se había concebido, se frustró.

La **ausencia de una institucionalidad regional** constituye uno de los principales obstáculos para la aprobación de proyectos interdepartamentales; así las cosas la posibilidad de que el SGR financie proyectos regionales **depende de la voluntad política de los gobernadores** que privilegian otras inversiones.

Los propósitos de equidad del SGR quedan en cuestión, pues no basta con haber mejorado la distribución regional, si ésta no se acompaña con una visión estratégica.

## **Frente al desafío de la gestión en el territorio los OCAD no pueden cumplir las funciones para la que fueron creados**

Los OCAD se crearon como una instancia que garantizara la calidad de las inversiones y que la ley les asignó las funciones de evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos con regalías, pero en el contexto de una reforma que no definió prioridades de gasto para las regalías, que dispersó de entrada una buena cantidad de recursos entre los municipios; que no logró dar pautas para orientar las inversiones hacia proyectos regionales, tales funciones sólo se cumplen de manera muy parcial, en realidad **no son espacio de discusión sobre la orientación estratégica de las inversiones**. En la práctica se constituyeron en espacio para la revisión técnica de los proyectos, que definen las entidades territoriales. En tal sentido, **los OCAD no cumplen ninguna función de priorización**.

De hecho, la normatividad del SGR es contradictoria. Pues a tiempo que señala que las prioridades las deben establecer las entidades territoriales en el marco de sus propios procesos de planeación y, en particular de la formulación de sus planes de desarrollo, también señala que se deben realizar ejercicios de planeación ampliamente participativos y convocar comités consultivos, con la

participación de la sociedad civil, para la presentación y generación de consensos alrededor de iniciativas y/o proyectos en las regiones a financiar con regalías.

Sin excepción, los actores entrevistados tanto del orden nacional como territorial señalaron que las regalías son una fuente más de financiación de los Planes de Desarrollo. Así es que si la priorización se da en el marco de los procesos de planeación que adelantan las entidades cuando formulan sus respectivos planes de desarrollo, la función de priorizar proyectos que se le asignó a los OCAD es inocua. Y este es un asunto que claramente identifican los actores entrevistados en los territorios: *“En los OCAD no se discute nada, no se define, no se toman decisiones (...)”*

Por otra parte, el ordenamiento legal establece que los planes de desarrollo son la herramienta que garantiza la adecuada coordinación de la inversión entre los niveles nacional y territorial. Ese principio es el que adopta el SGR. El problema es que la articulación entre los planes de desarrollo como herramienta para orientar estratégicamente las inversiones que se realizan con regalías es muy débil, es un requisito meramente nominal.

Detrás hay un asunto de fondo y es la discusión sobre la potestad de las regalías. La idea de que estos recursos pertenecen a las entidades territoriales, llevó a que el SGR dejara las decisiones estratégicas en cabeza de estas últimas, en tanto que el papel del Gobierno Nacional quedó limitado a la discusión técnica de los proyectos; tarea para la cual ha expedido abundantes reglamentaciones -287 normas sobre todo de carácter procedimental que han venido sufriendo actualizaciones y ajustes-, a lo que se suma un gran despliegue de funcionarios y contratistas que revisan con las entidades territoriales uno a uno los proyectos en mesas técnicas que se convocan para tal fin.

El proceso de aprobación de proyectos se ha caracterizado por cuellos de botella, que en general retrasan su aprobación: devoluciones que los actores calificaron como injustificadas en muchos casos; rotación de personal en particular del DNP que trae consigo el cambio de criterios; y de la mano con el anterior, subjetividad en la aplicación de los mismos, a pesar de la detallada normatividad.

Los proyectos se discuten en mesas técnicas, previas a las reuniones formales de los OCAD, en donde el Gobierno Nacional aporta los conceptos de los Ministerios y otras entidades. Aunque los actores entrevistados manifestaron que se presentan discrepancias frecuentes de criterios al interior del Gobierno Nacional, o que cambian los evaluadores, en general, **valoran positivamente los ejercicios de las mesas técnicas.**

Una vez el proyecto sale aprobado de la mesa técnica se convoca el PreOcad, el OCAD o los Ocadtones para formalizar la aprobación. Nadie vota en contra de lo aprobado en las mesas técnicas, por eso para los distintos actores este es el espacio real de aprobación, lo cual debilita aún más la figura de los OCAD. Es claro que, previo a una sesión de OCAD, deben realizarse reuniones para discutir los proyectos; las mesas técnicas cumplen un importante papel para garantizar, hasta cierto punto, la calidad de los proyectos. En este sentido, la justificación que presenta el Gobierno Nacional, al calificar este esquema de trabajo como una buena práctica, suena razonable, si no fuera porque finalmente es en estos espacios en donde se decide la aprobación de los proyectos, sin contar con la presencia de todos los actores que conforman el triángulo de buen gobierno de los OCAD. En las mesas técnicas interviene la entidad territorial que presenta el proyecto y el Gobierno Nacional. En el caso de los proyectos que corresponden a los OCAD regionales y departamentales los municipios están generalmente ausentes de esta discusión.

En los llamados PreOcad se **socializan**, mas no se discuten los proyectos con todos los actores; y posteriormente se convoca el OCAD para formalizar con el voto la aprobación.

Hay dos evidencias de la ausencia de discusión en los OCAD que llama la atención de la CGR; la primera es que **aunque en las normas se diferencia la etapa de viabilización, de la de priorización y aprobación, en la práctica las tres ocurren en el mismo momento.**

**La segunda es que los proyectos se aprueban prácticamente por unanimidad, especialmente en los OCAD Regionales.** De la información reportada directamente a la CGR por las Secretarías Técnicas, en los OCAD Regionales solamente ocho proyectos de 567 reportados se aprobaron con un voto negativo (el 1,5% y en los departamentales, 184 de 2.140 proyectos reportados (el 8,6%). Por otra parte, en los OCAD Regionales, los gobernadores deben acordar un único voto, y dado que los proyectos son de cada departamento, el acuerdo tácito es que ningún gobernador se opone al proyecto de un colega. Mientras que los alcaldes, en la mayoría de los casos, no tienen poder de decisión.

En este sentido, **los funcionarios de los gobiernos territoriales coincidieron en señalar el carácter formal o protocolario de las sesiones de los OCAD.** Algunos opinaron que los OCAD podrían eliminarse siempre y cuando se mantuviera la instancia de las mesas técnicas, dado que en general se valora su aporte.

## Los mecanismos de participación y los de rendición de cuentas previstos son débiles

El SGR ha avanzado en visibilidad, puesto que los sistemas de información del DNP y el MHCP permiten conocer el destino de los recursos, el perfil y estado de los proyectos.

Sin embargo, el diseño institucional del SGR previó la participación de la sociedad civil organizada en la identificación de prioridades y la definición de proyectos, a través de la convocatoria de Comités Consultivos, que se han convertido en un formalismo más en esa larga lista de chequeo que se deben cumplir para aprobar los proyectos.

Situación similar ocurre con los mecanismos de rendición de cuentas, que no informan sobre la real situación de los proyectos que están en ejecución. Los informes semestrales de rendición de cuentas de los OCAD carecen de un real análisis sobre las características de los proyectos de inversión presentados y aprobados. Este hecho es crítico dada la importancia del control social como herramienta fundamental para el buen gobierno, de crucial significado en el entorno de altos riesgos de corrupción y manejo indebido de los recursos que sigue prevaleciendo en la gestión de las regalías. El papel de la sociedad civil es muy limitado en el control del gasto. Faltan canales de comunicación sistemáticos y transparentes desde las alcaldías y gobernaciones hacia la ciudadanía, y el desconocimiento sobre la utilización de los recursos profundiza la falta de confianza sobre las administraciones locales.

Así mismo, los criterios para definir proyectos con enfoque diferencial son débiles, sin definir criterios apropiados, más allá de la directriz que señala que la iniciativa debe ser presentada por una comunidad étnica; la reglamentación en esta materia tiene un énfasis puramente procedimental.

**El papel del DNP dentro sistema es cuestionado por la pérdida de liderazgo de la entidad en su función prioritaria de orientar el desarrollo.** A cambio, su papel se corresponde con una amplia gama de tareas operativas y procedimentales que cubren todas las etapas, al tal punto que la entidad se ha convertido en juez y parte del SGR. En efecto, el DNP interviene en el diseño de la política y las reglamentaciones, en las discusiones técnicas de los proyectos, participa de las decisiones en la mayoría de los OCAD; lidera los mecanismos de apoyo a las entidades territoriales y coordina el sistema de monitoreo, seguimiento y control a los proyectos. En tal sentido, funciones como las de control no deberían estar a cargo de la entidad que lidera la planeación del país.

## **Las regalías, una chequera en blanco: no hay metas verificables en el tiempo, no hay incentivos ni sanciones**

El estudio cuestiona que, pese a los propósitos de buen gobierno, en la práctica el diseño institucional del SGR le entregó una chequera en blanco a las entidades territoriales, desatendiendo así un principio básico de los modelos de delegación, como es la exigencia de lograr resultados alcanzables y verificables en el tiempo. Toda la confianza se puso en que los proyectos quedaran bien formulados. Esto obviamente tiene que ver con la falta de jerarquización del gasto y la ausencia de visión estratégica, que queda en evidencia en el documento de política pública del SGR que expidió la Comisión Rectora (Acuerdo 41 de 2016), que no establece lineamientos para la orientación de las inversiones, ni metas verificables.

El diseño institucional del SGR no está basado en incentivos, metas y resultados verificables y, por tanto, tampoco prevé sanciones efectivas para los que no cumplan o para los infractores. Hecho especialmente crítico en el país, dadas las débiles capacidades de gobernanza en la mayoría de territorios por cuenta del conflicto armado, el narcotráfico y la corrupción. En este contexto, haber entregado una chequera en blanco ha conducido a la pérdida y a la dilapidación de gran parte de los recursos.

Por otra parte, como las entidades territoriales son las que deciden la orientación de las inversiones de regalías, las capacidades institucionales a desarrollar o fortalecer no deberían ser solamente las de estructuración de proyectos; sino las competencias para una mejor planificación de los recursos.

Además, teniendo en cuenta los propósitos del SGR en lo relativo a la participación ciudadana prevista tanto para formular y presentar proyectos, como para apoyar el seguimiento y control, no hay apuestas del Gobierno Nacional que busquen promover efectivamente tal propósito.

Teóricamente, los modelos de descentralización buscan acercar la gestión y ejecución de los recursos a las demandas locales. Y los gobiernos locales deben desarrollar capacidades para definir mejor sus prioridades de inversión en atención a las necesidades y demandas o preferencias locales. Asunto que en Colombia reviste de una inusual complejidad por el círculo de conflicto armado, narcotráfico y corrupción que ha permeado, obviamente, las instituciones democráticas. En este contexto, es necesario insistir en que entregar la regalías como una chequera en blanco ha sido un error.



Este contexto hace más evidente la urgencia de reformar el SGR en orden a acordar prioridades entre el Gobierno Nacional y los territorios; y, sobre esa base, establecer las metas y resultados verificables; así como un sistema de incentivos y sanciones.

El tema de la asociatividad para construir proyectos verdaderamente regionales requiere una reflexión, dados los objetivos del SGR en este aspecto. Como no hay incentivos o exigencia de resultados para que las entidades territoriales desarrollen proyectos regionales, además de que los recursos de los fondos que deben atender este objetivo se distribuyeron a los departamentos, las capacidades para asociarse, pese a la existencia de la LOOT, no han estado en la agenda ni del Gobierno Nacional y menos de los departamentos. La creación de las RAP constituye un incentivo tímido, mientras no cuenten con los recursos para que esas asociaciones prosperen. Primero hay que resolver este asunto, como condición para que se puedan desarrollar estrategias orientadas a fortalecer las capacidades de los territorios en pos de construir visiones regionales de desarrollo.

Para la Contraloría General de la República, los problemas del Sistema General de Regalías deben ser enmendados mediante una reforma de fondo partir de un debate sincero, que establezca correctivos en la dirección de definir una orientación estratégica de los recursos de regalías, cuyo alcance dependerá de si el país asume una nueva reforma constitucional o si se limita a establecer modificaciones a la ley.

Pues lo cierto es que recursos significativos se han invertido en proyectos que no apuntan al cumplimiento de los objetivos de política de las regalías, o que, a pesar de haber pasado por todo el proceso de verificación, revisiones en mesas técnicas, conceptos sectoriales, etc., no son sostenibles, tienen serios problemas de calidad y de planeación, o han terminado engrosando las filas de los elefantes blancos, dando lugar a detrimentos patrimoniales. Ni la instancia de los OCAD ni el Gobierno Nacional, tienen la capacidad para oponerse a una decisión equivocada de una entidad territorial, ni aún en los casos en que los riesgos son evidentes.

## Bibliografía

- Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, Regla Fiscal para Colombia, 7 de julio de 2010.
- CGR, Balance del Sistema General de Regalías 2012-2014. Expectativas y realidades. Noviembre de 2015. Imprenta Nacional de Colombia.
- CGR, Informe de las finanzas del Estado en 2016. Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016. Imprenta Nacional de Colombia.
- CGR, Evaluación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –SGR 2012-2015. Diciembre de 2016.
- CGR, Regalías: Saldos en cuentas bancarias y rentabilidad 2012-2016, CGR, Boletín Macro sectorial, No11, CGR, 22 de enero de 2018.
- CGR, Evaluación del modelo de toma de decisiones del SGR: los OCAD y la gestión por proyectos, Diciembre de 2017.
- Fedesarrollo, Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015.
- Hernández Gamarra, Antonio, Regalías y desarrollo regional, Mimeo, 2010.
- Hernández Gamarra, Antonio, Comentarios sobre la Ley de Regalías, Mimeo, noviembre de 2011.
- González, Jorge Iván, y otros, Evaluación de las regalías directas, una evaluación de resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país, 2011. Mimeo, versión resumida.
- Rojas, Fernando, Creación de capacidad ajustada al modelo de descentralización: de enseñanza de la norma a capacidad de producir resultados, 2011.
- Bird, Richard M, Fiscal Decentralization in Colombia: A work (still) in progress, International Center for Public Policy, Working Paper 12-23, Abril 2012.
- Charbit, Claire, Michalun, Maria Varinia, Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government, OECD Working Papers of Public Governance No. 14, 2009.
- Gutiérrez Rueda Javier, Zamudio Gómez Nancy, Medidas de concentración y competencia, en: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/medidas.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/medidas.pdf)
- Acosta, Amylkar, El Shock petrolero y su impacto en las finanzas públicas, 2017.

- Departamento Nacional de Planeación, Regionalización Plan Plurianual de Inversiones, 2015-2018.
- DNP, MHCP, MME, “Reforma al régimen de regalías, equidad, ahorro y competitividad, 2015.
- Ministerio del Interior y de Justicia, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, 2011.
- Federación Nacional de Departamentos, Anexo Indicativo del Presupuesto 2017-2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas, República del Perú, Programa de Incentivos Municipales, 2017, en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publica/capacita/brochurePI\\_2017.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacita/brochurePI_2017.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
- Política General del SGR, Comisión Rectora, Bogotá, diciembre de 2016
- Gaceta del Congreso Senado y Cámara, No 577
- DNP, Presentación Sistema de Evaluación por Puntajes.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Ley 1530 de 2012 - Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- Ley 1454 de 2011 - Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Ley 1606 de 2012 - Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
- Ley 1753 de 2015 - Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- Acuerdos Comisión Rectora SGR
- Decreto 1252 de 2013
- Decreto 1075 de 2012
- Decreto 1949 de 2012
- Decreto 1082 de 2015
- Decreto 173 de 2016
- Acto Legislativo 04 de 2017
- Circular 001 de 2013, DNP.
- Resolución 252 de 2012, DNP.
- Resolución 1450 de 2013.
- Consejo Privado de Competitividad, Índice Departamental de Competitividad 2017.

**Otras fuentes de información:**

- Sistemas de Información del DNP
- DANE
- Plataforma SECOP



Carrera 66 No. 24-09  
Tel.: (571) 4578000  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
Bogotá, D. C., Colombia