

La fuerza de las instituciones y la gestión por resultados: Estudio de caso sobre el manejo de las regalías en el departamento de La Guajira¹

Resumen

Los resultados de investigación que se presentan en este artículo bajo la tipología de estudio de caso, plantean un abordaje sobre el rol de las instituciones en la transformación de realidades y la movilización de recursos, en el marco de Estados cooptados por los procesos alter legales, que permiten desarrollar y afianzar la corrupción. Con herramientas de investigación cualitativa y cuantitativa, propone parámetros tecnificados de gestión, que logren darle primacía al análisis técnico y a la viabilidad financiera de los proyectos que se presenten a los OCAD para ser financiados con recursos del SGR. Todo el caso se presenta en el marco de las teorías de la agencia y el neoinstitucionalismo.

Palabras claves: Sistema General de Regalías, neoinstitucionalismo, teoría de la agencia, gerencia técnica, corrupción.

Abstract

The research results presented in this article under the case study typology, propose an approach on the role of institutions in the transformation of realities and the mobilization of resources, within the framework of States co-opted by the alter-legal processes, which they allow the development and consolidation of corruption. Using qualitative and quantitative research tools, it proposes technical management parameters that manage to give priority to the technical analysis and financial viability of projects submitted to OCADs to be financed with SGR resources. The whole case is presented within the framework of the theories of agency and neo-institutionalism.

Key words: General royalty system, neo-institutionalism, agency theory, technical management, corruption.

¹ El autor, **FRANCISCO JAVIER MOSQUERA ZOTA**, es Profesional en Negocios y Finanzas Internacionales, Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territoriales, certificado profesional por el BID en Gestión Pública para el Desarrollo, actualmente es candidato a Magister en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, de la Universidad Javeriana. Este análisis de caso fue dirigido por el tutor **GABRIEL TOBÓN**. Contacto: franciscomosquera85@hotmail.com

Introducción

Pero una época de turbulencia es también una de gran oportunidad para quienes pueden entender, aceptar y aprovechar las nuevas realidades. Un tema constante es, por tanto, la necesidad de que quien toma decisiones, en la empresa individual, encare la realidad y resista la tentación de lo que “todo el mundo sabe”, las tentaciones de las certezas de ayer, que están a punto de convertirse en las deletéreas supersticiones de mañana. (Drucker, 2006, p. 40)

El Sistema General de Regalías (en adelante SGR) derivado de un conjunto de normas que constantemente se actualizan y reinventan, evidencia en su práctica una divergencia entre la intencionalidad de la norma y los resultados en la población sujeto de la misma, los derivados económicos que reciben los departamentos por los procesos extractivistas que se hacen en sus territorios distan mucho de los planteamientos jurídicos que posibilitan el desarrollo entendido como inversión en lo social, lo económico y especialmente a la anhelada conservación y reposición restaurativa en los territorios que sufren la fuerza de este extractivismo (CPC, 1991, Art, 361).

Es necesario precisar que los recursos del SGR en el contexto normativo colombiano deben dirigirse a realizar inversiones que propicien la edificación de ethos socioeconómicos que impulsen la creación de empresas y de condiciones para el mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano de las poblaciones más vulnerables. La falta de una gestión efectiva de estos recursos y el mal manejo de los dineros asignados por parte de los gobernantes territoriales ha desembocado en graves casos de corrupción en entidades públicas, privadas e incluso las que provienen de la misma sociedad civil, como lo evidencia la situación extrema que padecen los Departamentos del Chocó y de La Guajira. Este trabajo se detiene a analizar el caso del departamento de La Guajira.

En La Guajira, existen sectores o categorías que desde el año 2012, hasta el año 2019 en las que no se han adelantado proyectos con recursos del Sistema General de Regalías, categorías importantes para el desarrollo de los Guajiros, tales como: empleo público, relaciones exteriores, hacienda, justicia y derecho, organismos de control y sectores como defensa e información

estadística, solo se ha realizado uno en cada área, durante los últimos ocho años. Con todo lo anterior se evidencia una falta de coordinación de parte de los mandatarios con la realidad del departamento, puesto que los sectores donde no se ha invertido, sin duda alguna, se erigen como motores claves para el desarrollo sostenible de la región.

El departamento está urgido de la generación de proyectos productivos que sean auto sostenibles, pues la mayoría de su población vive de la informalidad, definida esta como personas ocupadas que no contribuyen a pensión, según el estudio publicado por el Banco de la República la capital de La Guajira cuenta con una tasa de informalidad del 68.9% (Ricciulli, Arismendi y Romero. 2018). Con este panorama, donde es poca e insuficiente la oferta de trabajo formal o de calidad, ya sea por la falta de sector privado fortalecido, de industrias y otros factores, convierten a los entes territoriales en una de las mayores fuentes de empleo; aunque se debe mencionar que la oferta de estos es limitada y poco constante.

El presente análisis de caso persigue a partir de la contextualización del manejo de los recursos del SGR, presentar los resultados de investigación a manera de propuesta de gestión institucional, que permita la orientación efectiva de los recursos, para así lograr gestionar de manera mucho más dinámica y adaptativa la deficiencia de la planeación y puesta en marcha de los proyectos de inversión en este departamento.

1. Presentación del caso: Contexto problémico y pertinencia de la investigación

“Y no sé por qué la guajira, se mete hasta el mar así, como si pelear quisiera, como engreída, como altanera, como para que el mundo supiera, que hay una princesa aquí” (Canción del folklore de la Guajira, benditos versos, Rafael Manjarres).

En su organización político-administrativa, el departamento de La Guajira (en Wayuunaiki -Wayira) esta conformado por 14 municipios, 1 distrito especial, 44 corregimientos, 69 inspecciones de policía, así como numerosos caseríos y centros poblados por indígenas Wayuu conocidos como Rancherías. Su capital es Riohacha, la cual mediante la Ley 1766 de 2015 fue

categorizada como Distrito Especial, Turístico y Cultural. El departamento ha sido dividido por su configuración territorial en tres grandes regiones de noreste a suroeste, correspondientes a la Alta Guajira, Media Guajira y Baja Guajira (Tabla 1). Su geografía física se caracteriza por la diversidad de ecosistemas terrestres y marinos dada la presencia de todos los pisos térmicos de la zona intertropical y el ciclo de temperaturas que en promedio oscilan entre 35°C a 40°C (Redesarrollo, 2019). En general la biodiversidad terrestre, incluye desiertos, humedales en zonas montañosas y bosque tropical seco propenso a la aridez, baja vegetación y una fuerte estacionalidad de lluvias y adaptada a condiciones de estrés hídrico (Instituto Humboldt 2014).

Tabla 1

Municipios del departamento de La Guajira

Región	Municipios
1. Alta Guajira	Maicao, Uribía y Manaure
2. Media Guajira	Riohacha DT y Dibulla
3. Baja Guajira	Albania, Hatonuevo, Barrancas, Fonseca, Distracción, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y La Jagua del Pilar

Fuente: El autor.

La alta presencia de vientos causa erosión, afectando las fuentes hidrológicas y la fertilidad de los suelos. Las principales cuencas hidrográficas provienen del rio Ranchería y Cesar, sin embargo, en el territorio nacen un total de 54 ríos representando aproximadamente 10 mil hectáreas de cuencas. (Gobernación de La Guajira PDD 2012-2015), se destacan el rio Tapias, rio Jerez, rio Ancho, rio Palomino y arroyos como el Carraipía y Paraguachón.

Los sistemas marinos son variados y ricos en nutrientes, dada la presencia de diversas especies, praderas y medios coralinos que debido a la confluencia de vientos alisios del noroeste favorecen su reproducción. Se estima que la localización septentrional de La Guajira favorece la generación de nutrientes y por consiguiente la productividad del suelo marino 9.12 más veces que el promedio de la región caribe. Estos aspectos han promovido la creación de depósitos de agua

distribuidos en pozos acuíferos, lagunas y jagüeyes necesarios para la sostenibilidad de los medios de vida de la población local (Figura 1).

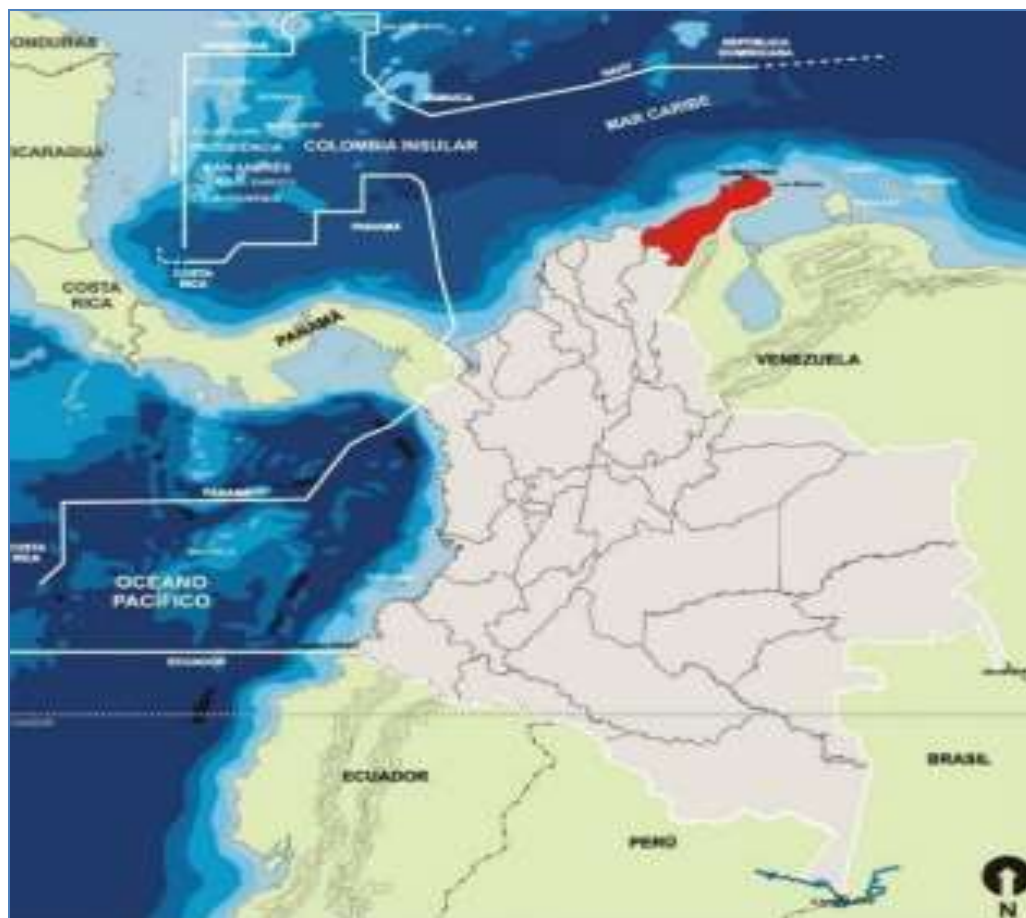


Figura 1. Mapa ubicación de La Guajira. Fuente: IGAC, 2017.

En materia poblacional, datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE a 2019 indican que La Guajira cuenta con 825.364 habitantes, de los cuales 49% son hombres y 51% mujeres. De esta cifra se estima que 47.5% residen en la zona urbana, en contraste con la población rural indígena concentrada en la Alta Guajira, representando aproximadamente un 52.5% (DANE, 2018). En la actualidad, el municipio con mayor población es Uribía, cuyos índices de ruralidad son los más altos del departamento, seguido por Manaure, Maicao y Riohacha. Dada esta particularidad, La Guajira presenta un índice de ruralidad media, afectando las condiciones de acceso a servicios públicos entre la población Wayuu residente en estas áreas, aunado a la falta de vías terciarias que impiden una mayor presencia e intervención por parte del Estado.

Tabla 2

Caracterización departamental

Extensión en Km2	% Área del Departamento sobre Área del País	Población (Habitantes)	Participación de la Población Departamental en el Total Nacional	Densidad Poblacional (Hab./Km2)
20.848	1,83%	880.560	1,82	42,24

Fuente: DANE (2018)

La distribución poblacional por grupo etario deja entrever las altas tasas de natalidad en la región, con niveles del 24% entre niños de 0 a 4 años y de 5 a 9 años respectivamente; la población adolescente y joven entre los rangos de 10 a 29 años es la más alta, ocupando aproximadamente el 40%; los adultos entre 30 y 59 años representan en promedio el 30%; y finalmente los mayores de 60 años el 6% del total poblacional, mostrando un incremento en la esperanza de vida.

Las dinámicas poblacionales actuales son determinantes para el análisis de los principales indicadores socioeconómicos incluyendo las causales que impiden o condicionan el cierre de brechas en la región, dándose una alta desigualdad, pobreza extrema y situaciones de vulneración de derechos a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Los grupos poblacionales presentes en el territorio son: indígenas wayuu, indígenas serranos, afrodescendientes, grupos minoritarios árabes y los criollos, quienes cuentan con sus propias particularidades culturales (Gobernación de La Guajira, PDD, 2012). La ubicación fronteriza de La Guajira ha promovido un continuo flujo de población proveniente de Venezuela, aunado a las singularidades de la gran nación wayuu cuyos principios de gobernanza no concibe el concepto de “frontera” establecido por el conocimiento occidental. Así, los wayuu son categorizados como binacionales, representados por aproximadamente 440.000 personas de las cuales se estima que 255.000 residen en Venezuela y 185.000 en Colombia (Proyección Censo, DANE, 2018).

Esta característica tiene una incidencia importante en los indicadores de migración históricos reflejados localmente los cuales impactan aspectos sociales, económicos y culturales propios del territorio. Al ser un departamento fronterizo, el flujo poblacional entre los dos países es constante. Cifras de Migración Colombia y el DANE a 2018, estiman que en los últimos 5 años han arribado más de 42 mil personas a La Guajira, constituyéndose en el tercer departamento con mayor número de migrantes del vecino país, solo antecedido por Cundinamarca y Norte de Santander (Tabla 3).

Tabla 3

Inmigrantes desde Venezuela

Hace 12 meses	Riohacha	4,956
	Otros Municipios La Guajira	10,481
	<u>Total</u>	<u>15,437</u>
Hace 5 años	Riohacha	12,504
	Otros Municipios La Guajira	28,955
	<u>Total</u>	<u>41,459</u>

Fuente: DANE, 2019

A corte 2018, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE indican que de los grupos étnicos presentes en el territorio 94.1% son wayuu, quienes representan el 48% de la población total; 3.3% wiwa (arzario), 1.7% kogui (kaggaba) y 1% distribuidos entre Arhuacos (Ijka), Zenú, Kamkuamos, entre otros. Mientras que los Wayuu predominan en los municipios de Uribí, Manaure, Maicao y Riohacha, los Wiwa, Kogui, Arhuacos y Kankuamos habitan mayoritariamente en estribaciones de la Sierra Nevada, bordeada por los municipios de San Juan, Villanueva, Dibulla, el Molino, La Jagua del Pilar y Urumita. El DANE estima que entre el Censo General de 2005 y el Censo Nacional de Población y Vivienda, la población wayuu aumentó 40%. Según cifras del Ministerio del Interior, a 2018 existen 26 resguardos donde residen la mayor parte de los indígenas wayuu y dos resguardos entre los Koguis y los Malayos - Arhuacos.

Este departamento vivencio un “*bajón*” en las regalías derivadas de la Nación. Con la modificación al régimen de regalías, tras la aprobación del Acto Legislativo 05 de 2011, en el cual se promovió un nuevo ordenamiento institucional con el fin de corregir, en buena parte, los problemas que habían caracterizado el manejo de las regalías en todo el país, por los aspectos señalados en múltiples ocasiones por la Contraloría General de la Republica:

Uso indebido y atomización de los recursos, así como la orientación del gasto hacia sectores no prioritarios en un contexto caracterizado por la débil capacidad institucional de las entidades territoriales. La Ley 1530 de 2012 que reglamentó el SGR, dispuso que los recursos de inversión se estructuraran como proyectos debidamente formulados en términos de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas locales y nacionales. (*Contraloría General de la Republica, 2020*).

Uno de los aspectos a destacar en el uso de los recursos en el departamento de La Guajira es el clientelismo: “La Guajira se ha caracterizado por ser uno de los departamentos con mayor incidencia de fenómenos como la corrupción y el clientelismo que acentúan el retraso y va de la mano con la deficiente gestión de las administraciones locales” (Contraloría General de la Republica, 2016, pp.15-16). Además de la débil capacidad institucional y el reiterado incumplimiento por parte de los operadores de los proyectos en la ejecución e informes a la entidad territorial, lo que ha conllevado al Departamento Nacional de Planeación a declararle la suspensión parcial de giros a los proyectos o la suspensión total de los recursos, como sucedió durante el primer semestre del 2017 en la Gobernación de La Guajira.

Es de anotar que el mismo sistema no impone ni restricción, en cuanto a la pertinencia de las obras, bienes y servicios en que se invierten ya que al pasar por el OCAD la decisión es adoptada con un mínimo de dos votos favorable (Art 42 de la ley 1530 de 2012), lo que permite que el nivel decisorio radique en los territorios quienes definen la pertinencia de la inversión y quienes asumen las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión de los recursos de regalías. La siguiente grafica muestra la dinámica y el comportamiento de la entidad territorial en el marco comparativo departamental y nacional.

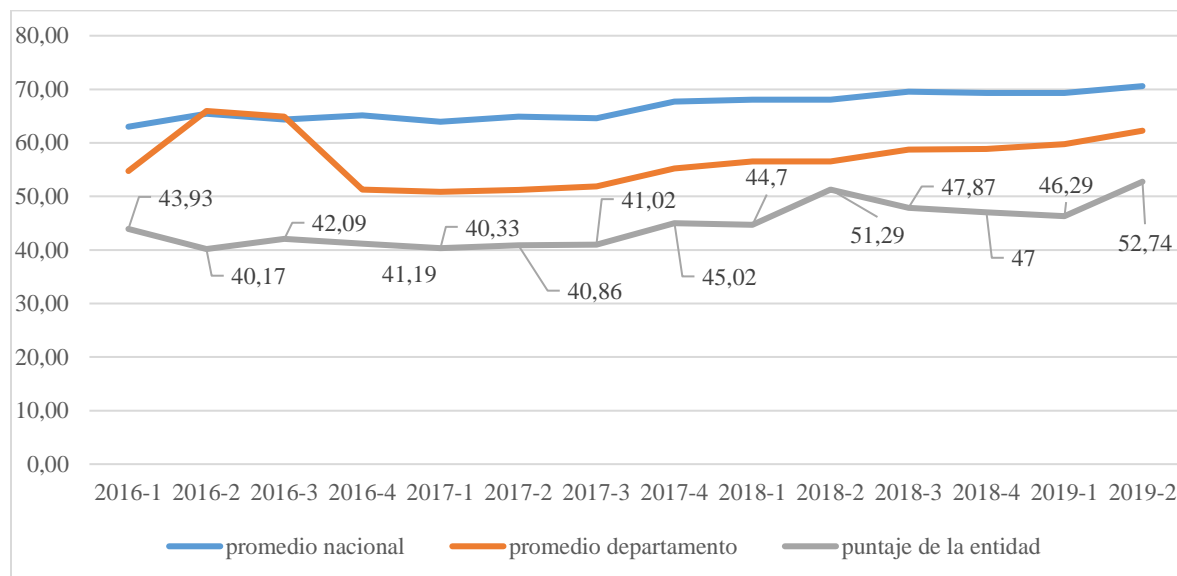


Figura 2. Histórico de comparativa de la evolución del puntaje promedio de la entidad territorial del departamento de la Guajira, puntaje departamental y nacional, según el IGRP (2016-2019).

Nota: Elaboración propia del autor con base en los IGPR disponibles en los informes trimestrales DNP (2016-2020).

Parte de las causas de estos resultados pueden ser generadas por el desconocimiento en la implementación del nuevo sistema, deficiencias en la infraestructura física, tecnológica y planta de personal de la entidad territorial, conflictos de intereses entre sectores de Gobierno y privados y una muy importante, la ausencia de criterios técnicos en la priorización y selección de los proyectos a ser financiados por el SGR, esta ausencia es explicitada en el análisis técnico realizado por el Centro de Pensamiento Guajira 360, que señala en su informe:

Durante el proceso de revisión se encontraron ciertos obstáculos para cuantificar la importancia de los sectores de inversión en términos financieros y su desagregación debido a que no todos los planes revisados contenían la información completa. Los únicos municipios que contaban con los componentes básicos como las estrategias, el Plan Plurianual de Inversiones y las fuentes de financiamiento específicas del Plan Plurianual fueron Albania, Barrancas, Hatonuevo y Uribí. No se pudo obtener información para el

municipio de Dibulla en el proceso de recolección de los documentos. (Centro de Pensamiento para el Desarrollo de La Guajira 360, 2018, p.82)

Dentro de los efectos que las causas anteriormente mencionadas han generado, se indica que permanece una escasa información suministrada al aplicativo de reporte y seguimiento de la información GESPROY de los proyectos en ejecución, lo que genera reportes de alertas a la plataforma de monitoreo y las subsecuentes sanciones administrativas, penales, fiscales y disciplinaria a la entidad, sus funcionarios públicos y contratistas, el informe general de reportes del SGR evidencia que ciento sesenta proyectos (160) aprobados por el sistema han sido reportados y están siendo sujetos de medidas sancionatoria, preventivas, de procedimiento e incumplimiento contractual (Figura 3).

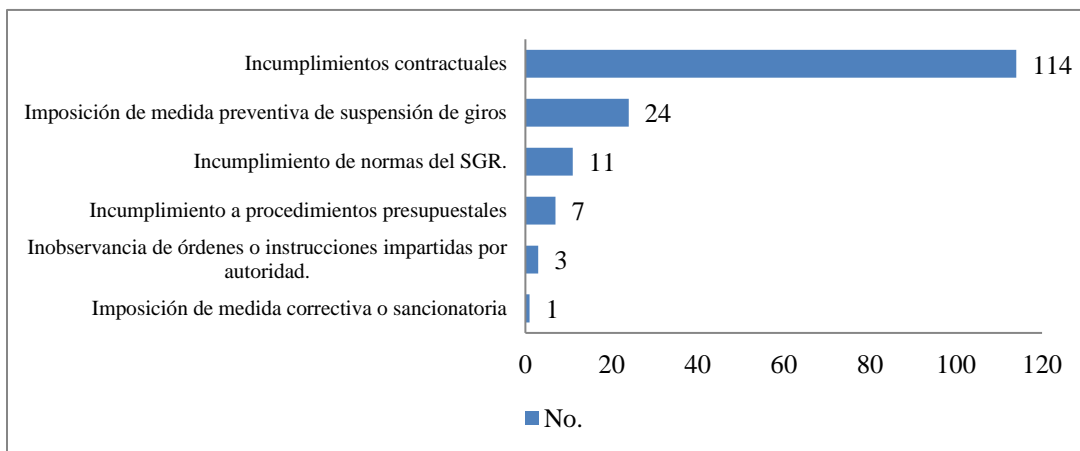


Figura 3. Tipologías reportadas SGR. Fuente: Informe general de reportes SGR.

De igual forma se evidencia en la ejecución de proyectos no pertinentes para el desarrollo económico y social del departamento de La Guajira lo que está produciendo baja tasa de ejecución en la presentación y aprobación del SGR y algo más grave pobreza e inequidad dado que los recursos de regalías no han tenido el impacto esperado en la población y el desarrollo regional. En cuanto a lo anterior, es diciente el análisis detallado en la ejecución de los proyectos en este departamento que realiza la Contraloría de la Republica:

La observación inicial respecto de la distribución de las regalías entre los distintos sectores es que el porcentaje del gasto destinado a los sectores que inciden de la manera directa en las condiciones de vida de la población: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, inclusión social es relativamente bajo, teniendo en cuenta los fuertes rezagos que presenta La Guajira en prácticamente todos los indicadores de pobreza, según el IPM, como se muestra a continuación: La población analfabeta es muy alta: 48,8%, mientras que en el país es del 18,5%. El porcentaje de inasistencia escolar es del 22,7%, cuando en el país es de 8,9%; y el de bajo logro educativo es del 74,3%, que es igualmente más alto que el promedio nacional (62,2%). En salud, la mayoría de la población no cuenta con aseguramiento (65,5%), constituyéndose en uno de los indicadores donde la brecha respecto al promedio del país (29,6%) es más alta (35%). Alrededor de la mitad de la población no cuenta con acceso a agua potable (48,6%), ni con adecuados sistemas de eliminación de excretas (57,6%); la brecha en estos dos indicadores es del 31,4% y del 40,6% respectivamente. (Contraloría General de la República, 2016, pp.21-22)

A pesar de todos los esfuerzos institucionales en el marco de acciones disciplinarias y penales de los órganos de control y de todo el acompañamiento en cuanto a procesos de cualificaciones, estas estrategias no han contribuido a disminuir el impacto de la corrupción en la puesta en marcha de las inversiones del SGR, mientras la opinión pública observa cómo se dilapidan los recursos y se afecta el proyecto vital de los habitantes de este departamento, considerado por la Federación Nacional de Departamentos como uno de los más atrasados y pobres de la región caribe. La figura 4 y la tabla 4 ilustran el desempeño institucional:

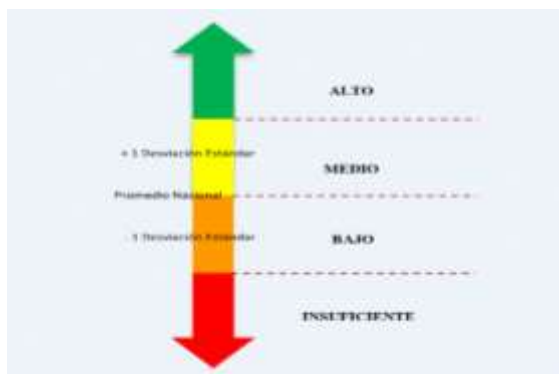


Figura 4. Esquema de interpretación de Resultados IGPR

Nota: Tomado de DNP, (2017)

Tabla 4

Rango y puntaje histórico de la Guajira como entidad territorial (2016-2019)

Periodo	Puntaje	Rango
2016-1	43,93	Insuficiente
2016-2	40,17	
2016-3	42,09	
2016-4	41,19	
2017-1	40,33	
2017-2	40,86	
2017-3	41,02	
2017-4	45,02	
2018-1	44,7	
2018-2	51,29	
2018-3	47,87	
2018-4	47	
2019-1	46,29	
2019-2	52,74	

Nota: Elaboración propia del autor con base en los IGPR disponibles en los informes trimestrales DNP (2016-2020)

En este contexto adquiere pertinencia la pregunta problema que orientó la investigación: ¿cómo generar una estrategia de gestión institucional orientada a la correcta inversión de los recursos del (SGR); que permita establecer los lineamientos adecuados en la presentación y ejecución de proyectos de inversión en el departamento de La Guajira?

Para alcanzar las posibles respuestas a estas problematizaciones, el trabajo giro en torno a diseñar una propuesta de gestión pública institucional orientada al eficiente uso de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en las etapas de planeación, ejecución, seguimiento y

evaluación de los proyectos de inversión en el departamento de La Guajira. Los ítems que se proponen implicaron:

- Caracterizar el tipo de gestión pública implementada en el departamento, sus deficiencias institucionales y problemas principales.
- Diseñar una propuesta de gestión pública institucional para la Gobernación del departamento de La Guajira.

La pertinencia de este proceso de investigación y de los resultados que aquí se consignan estriba en las realidades dispares y precarias que padece el departamento de La Guajira. En el plano del comparativo nacional, el mencionado departamento presenta un profundo rezago en su desarrollo económico y social a nivel Nacional, para finales del 2018 estuvo en los departamentos que decrecieron en su Producto Interno Bruto (PIB), este presentó crecimiento negativo del -1,0 %, a diferencia de Bogotá, quien creció en un 3 % y representa para el PIB nacional el 25, 8 %, o Antioquia con un 14,6 %. (DANE 2018). Todo esto evidencia un significativo deterioro en sus escasos sectores de producción y una alta dependencia de la producción de hidrocarburos y de la minería de carbón, en especial la de cielo abierto.

La Guajira por ser un departamento productor de regalías encadena el financiamiento y la sostenibilidad del gasto público en función de las transferencias del sistema general de regalías y el sistema general de participaciones para la sostenibilidad de su estructura financiera y administrativa, gracias a que es el segundo productor de Carbón en el país, después del departamento del Cesar. A pesar que el departamento de La Guajira y sus quince (15), municipios acceden anualmente a considerables recursos de regalías presentan un pobre desempeño en la administración y ejecución de estas iniciativas, lo que se evidencia en la información general de la entidad como ejecutora presentada por la dirección de vigilancia de regalías, en el índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR) precisando los indicadores nefastos del manejo de estos recursos en el departamento de Riohacha:

Riohacha ocupa el puesto 950 de 1.184 municipio, Departamental 20 de 21 fuente similar según tipo de entidad 29 de 33, con un puntaje de 52.54 considerado como insuficiente, ya que, a lo largo de estos años, los recursos de regalías se han fragmentado en proyectos

de bajo impacto que no siempre inciden positivamente en los procesos de transformación y mejoramiento del nivel y calidad vida de los habitantes de la Región. (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

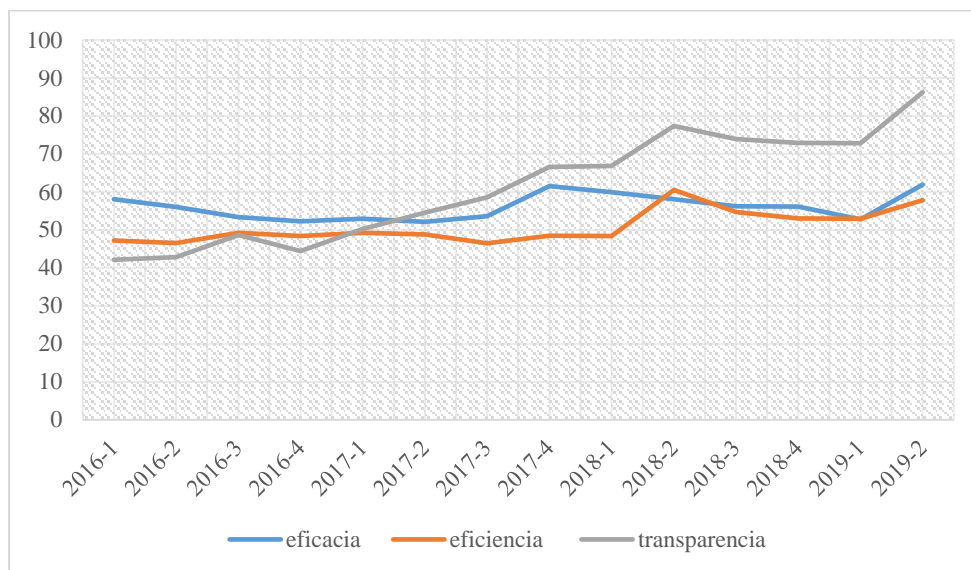


Figura 5. Históricos porcentajes de cumplimiento por dimensión del IGPR de la entidad territorial del departamento de La Guajira por trimestre (2016-2019)

Nota: Elaboración propia del autor con base en los IGPR disponibles en los informes trimestrales del DNP (2016-2020)

El índice de pobreza Multidimensional - IPM del departamento de La Guajira según Censo DANE 2018 se encuentra en un nivel porcentual del 49.7%. Esta calificación lo coloca entre los tres departamentos más pobres de Colombia después de Choco y vichada ocupa el tercer lugar, como también ubica a sus municipios en los niveles más bajos de pobreza multidimensional, especialmente a aquellos que se encuentran en la Alta y Media Guajira, tal es el caso de Uribí con un 92.2%, Manaure con 86.7%, Dibulla con 65.5% y Maicao en un 60%. Vale destacar que dicha predominancia tiene correlación con los índices de ruralidad en el territorio, evidenciándose que el 86.3% de la población rural prevalece en estas zonas. Entretanto, Riohacha, Barrancas, Hatonuevo, La Jagua y Distracción presentan un nivel promedio en el orden del 43.6%. En el sur de La Guajira se perciben niveles inferiores del índice, destacándose El Molino con 37%, San Juan con 36.6%, Fonseca 36%, Urumita 32% y Villanueva 31%.

Por lo anteriormente mencionado se hace necesario establecer una estrategia centrada en el mejoramiento de aspectos técnicos para una eficiente, selección, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de Regalías en el departamento de La Guajira además de generar capacidades institucionales reales y efectivas para el aprovechamiento de los recursos disponibles. Así entonces esta investigación justificó su realización en el marco del desarrollo territorial, como una estrategia técnica, capaz de articular la institucionalidad, con comunidades activas, sector empresarial, academia, en procura de la adecuada ejecución de los recursos de regalías y los efectos positivos que produce su operación en los grupos sociales más vulnerables.

2. Marco Referencial: Contexto normativo del SGR en Colombia

Bueno para el país, malo para los departamentos y municipios productores de recursos naturales, que han visto disminuir las inversiones sociales por este concepto atribuible al pago de una compensación por daños e impactos ambientales que se generan en el territorio por efecto de la explotación de los mismos. (Arizmendi, Cesar, 2020)

Luego de la aprobación del acto legislativo 05 del 2011 y posteriormente reglamentado por la ley 1530 del año 2012 se cambió la manera como se distribuían las regalías provenientes de la actividad de hidrocarburos en Colombia, en el 2012 empezó a funcionar el nuevo Sistema General de Regalías, con el cual se busca impulsar el crecimiento regional, disminuir los índices de pobreza, aumentar la competitiva basados en la equidad regional, social e intergeneracional y estimular el crecimiento de las regiones.

Antes de la entrada en vigencia de la ley 1530 las regalías del país eran manejadas de una manera totalmente diferentes, los directamente beneficiados económicamente eran los departamentos donde se adelantaba la extracción minera, concretando así la mayoría de los recursos solo en siete (La Guajira, Santander, Meta, Arauca, Casanare, Cesar y Huila), esta manera de repartir los dividendos se hacía bajo la premisa de que las regiones donde se adelantan las operaciones mineras, son quienes sufren el impacto ambiental de manera directa, también que las comunidades aledañas sufrían fuertes transformaciones sociales, como el caso de La Guajira,

donde comunidades Indígenas Wayúu tuvieron que ser reubicadas en su totalidad, afectando así sus usos y costumbres.

Algunos consideraban que la forma en que se distribuían las regalías era injusta, puesto que los dividendos se estaban concentrando en no más del 14 % de la población colombiana, prueba de ello era el caso de Casanare y Meta, donde reside el 2.7 % de colombianos y recibían el 34 % del dinero proveniente de las regalías (Banco de la Republica, 2014). Autores como Perry y Olivera (2011), señalaban que los departamentos beneficiados directamente mostraban deficiente desempeño económico, problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en la utilización de las regalías. Señala al respecto la Dirección Nacional de Planeación:

El nuevo modelo de distribución de rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables fue llamado Sistema General de Regalías (SGR), el cual sigue funcionando hasta la fecha (2020) obliga a los departamentos a presentar proyectos que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes y además que estén en sintonía con los diferentes planes de desarrollo. Los proyectos presentados son evaluados y aprobados por los distintos Organismos Colegiado de Administración y Decisión (OCAD). La composición de los OCAD cambia según los diferentes rubros en los que se componen el SGR. La descomposición se hace mediante distintos fondos, cuyos objetivos están enmarcados en cuatro pilares: equidad social y regional, ahorro para el futuro, competitividad regional y ahorro para el futuro. (DNP, 2019)

La mayoría de los fondos tiene un porcentaje específico de asignación económica y diferentes objetivos, por ejemplo, el FAE percibe hasta un 30 % de todos los recursos del SGR y tiene como bandera el ahorro para el futuro, estos recursos son manejados por el Banco de la Republica a través de un portafolio de inversiones en moneda nacional y extranjera, para el tercer trimestre del 2013 este fondo ha superado la suma de US\$ 1.250 millones. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013)

Con el FONPET se busca ir cubriendo el pasivo pensional de los entes territoriales y su asignación es del 10 % de los recursos del SGR, el FCTeI tiene otra asignación del 10 % y con

este se busca estimular la investigación y la innovación en las regiones. El FDR busca mejorar la competitividad de las regiones, la asignación presupuestal es variable puesto que primero se debe saber el presupuesto para el FAE. La asignación presupuestal del FDR no puede ser mayor del 30 % del SGR.

Con menor participación con un 2 % es para la Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo, 0,7 % es para el monitoreo, seguimiento y control del SGR, para el funcionamiento del SGR es el 1,3 %, el 0,5 % es para la financiación de proyectos de inversión en los municipios cercanos a la orilla del río Magdalena. Posterior a estas asignaciones antes mencionadas los recursos restantes, los cuales deben tener el mínimo del 50 % son repartidos en regalías directas y los fondos Regionales. A continuación, la ilustración (Figura 6).

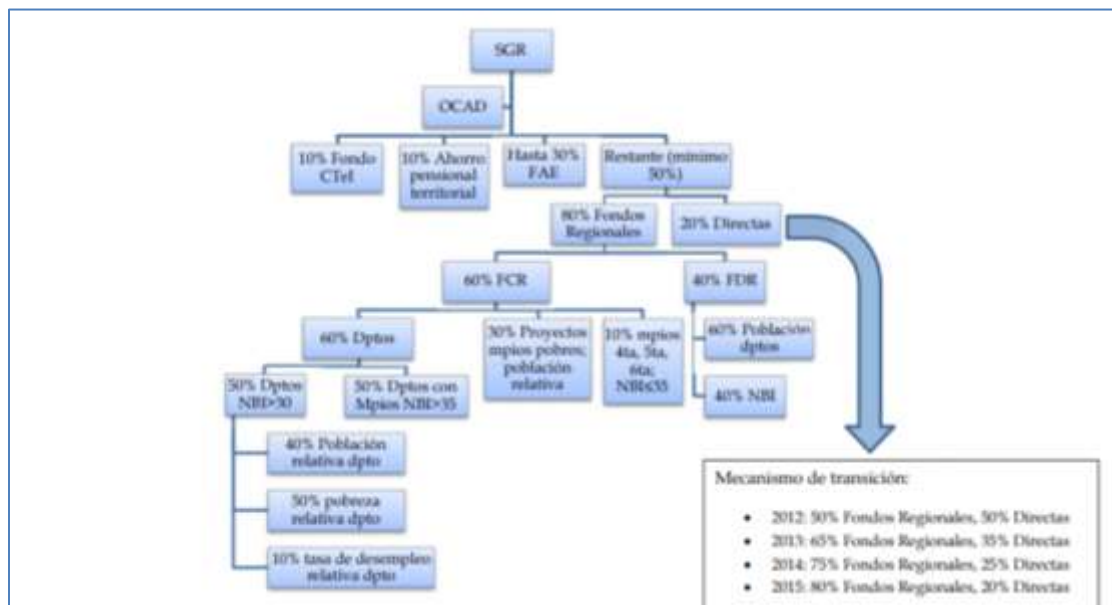


Figura 6. Composición del Sistema General de Regalías. Fuente: Acto Legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 de 2012

Con este el nuevo SGR algunos departamentos que antes no recibían recursos de este tipo se vieron beneficiados y algunos departamentos productores vieron afectadas sus finanzas, como es el caso de La Guajira, Meta, Huila y Arauca, que ni con algunas compensaciones provenientes de otros fondos, según la pobreza relativa, el número de habitantes con Necesidades Básicas

Insatisfechas, lograron igualar el monto que antes recibían por regalías directas (Bonet y Urrego 2014). Existen algunas otras críticas al SGR, como las expresadas en Debates de la Universidad Nacional de Colombia (2013) como que en los departamentos y municipios que antes no recibían estos beneficios, se ha producido una *pereza fiscal*, también que la demora en la aprobación de los proyectos presentados atrasa su ejecución, adicionalmente los que logran ser aprobados no representan desarrollo para la mayor parte de la población.

El departamento de La Guajira es uno de los que más se ha visto afectado con el nuevo Sistema General de Regalías, el monto de recursos por regalías directas ha disminuido, además su gobernación y demás alcaldías, presentan serios problemas a la hora de elaborar los proyectos que deben exponer en los diferentes OCAD, sumado a esto, hasta la fecha no se ha fundado la primera oficina de regalías, como si lo han hecho departamentos como Atlántico, Santander y Córdoba, los cuales siguen obteniendo resultados favorables del SGR. Las oficinas de regalías están conformadas por un grupo interdisciplinario de profesionales con conocimiento en la formulación y elaboración de proyectos y demás entendimiento técnico del SGR.

Según los datos consolidados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), desde el año 2012 hasta lo que va corrido del 2020, son 17.469 proyectos los que se han financiado con el SGR, por un monto de 55, 2 billones de pesos, de estos 45,0 billones fueron aprobados en los diferentes OCAD. De ese total de proyectos aprobados durante estos ocho años, 749 han sido para La Guajira por un monto total de \$2'453.491.537.344. (Mapa de regalías, 2020). A continuación, en la tabla 1, se mostrará una relación según categorías, número de proyectos y montos de los proyectos que han sido aprobados para el departamento de La Guajira desde el año 2012 hasta el 2020.

Tabla 5

Relación, categorías, proyectos y monto de proyectos aprobados

Categoría	N° de proyectos	Recursos aprobados
Agricultura y Desarrollo R Rural	45	\$127.694'533105

Ambiente y Desarrollo Sostenible	74	\$161.902'288.577
Ciencia Tecnología e Innovación	18	\$135.490'574.049
Comercio, Industria y Turismo	7	\$7.909'469614
Cultura	11	\$14.640'471828
Defensa	1	\$209'934.480
Deporte y recreación	70	\$144.106'974.894
Educación	99	\$368.814'414.933
Empleo publico	0	0
Fiscalía	0	0
Hacienda	0	0
Inclusión Social y Reconciliación	33	\$36.920'904.871
Información Estadística	1	\$458'885.000
Interior	3	\$1.184'474.223
Justicia y del Derecho	0	0
Minas y Energías	37	\$101.295'214.12
Organismos de Control	0	0
Planeación	6	\$10.143'436.395
Presidencia de la Republica	0	0
Relaciones Exteriores	0	0
Salud y Protección Social	33	\$83.103'443.822
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2	\$20.419'037.976
Trabajo	4	\$9.706'387.748
Transporte	187	\$895.751'336.940
Vivienda, Ciudad y Territorio	118	\$333.739'754.729

Fuente: DNP, mapa regalías 2020

Nota: Elaboración del autor

Es pertinente aclarar la génesis de las regalías y el contexto global con impacto local de las mismas. Frente al auge en la explotación minero-energética el Estado Colombiano inicia un proceso de revisión jurídica para proyectar de mejor manera los recursos procedentes de los fuertes procesos extractivistas, por ende, se construye una nueva visión jurídica donde se le da primacía a que estos recursos mejoren las posibilidades socioeconómicas de sus entornos, dando especial énfasis a los proyectos productivos que agencien el emprendimiento.

En el marco jurídico de la Constitución Política de 1991 se define conceptualmente lo que se entiende como regalías: “la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano” (Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura, 2016). El análisis jurídico sobre esta temática como se comprende constitucionalmente, en la mirada analítica, Espinosa (2008) el Estado la asume como una contra prestación económica causada a favor de este por la extracción de un recurso natural no renovable y que está a cargo de las agremiaciones a las que se les concede la exploración o explotación de estos recursos en un porcentaje precisado sobre el producto bruto extraído.

Las innovaciones jurídicas se aplicarán a este régimen de regalías con la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011: *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*, reglamentado luego en la Ley 1530 de 2012. En este ordenamiento el principal objetivo es que las regalías sean distribuidas de manera equitativa en todo el país y por esa vía avanzar en el desarrollo social y de infraestructura. Para ello se crearon tres fondos de carácter regional: Fondo de Compensación Regional-FCR; Fondo de Desarrollo Regional-FDR y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación- FCTEI.

Las nuevas reglas de juego parten de la necesaria formulación de proyectos de inversión bajo la Metodología General Ajustada, donde lo técnico, para evidenciar el rol de la inversión y el impacto sostenible de la misma, deberían ser los temas priorizados. Estos proyectos se someten a la revisión técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (en adelante OCAD). Los criterios de selección y aprobación estriban en torno a: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad,

impacto y articulación con los planes de desarrollo en el contexto regional y nacional. El congreso de la Republica clarifica la esencia de los cambios:

Es importante establecer qué cambió del anterior régimen al nuevo sistema y cómo es la estructura funcional, para luego conocer las bases teóricas sobre las cuales está montado el modelo. El primer elemento significativo recae en saber que el origen y denominación de las regalías no cambió, es decir las regalías siguen siendo contraprestaciones económicas pagadas por las agencias explotadoras de recursos naturales no renovables, soportadas en el posible daño ambiental que generan dichas explotaciones. Lo que sí cambió fue la manera en que se distribuyen, anteriormente, un 80% de las regalías pagadas a la nación se distribuían entre los departamentos, distritos y municipios en cuyas jurisdicciones se llevan a cabo explotaciones de recursos naturales no renovables y el 20% restante, se iba al Fondo Nacional de Regalías quien los utilizaba para financiar proyectos de inversión, dando prioridad a aquellas entidades territoriales que no recibían regalías de manera directa. En el nuevo sistema, el 80% de las regalías pagadas al Estado se distribuyen en diferentes fondos y el 20% es lo que va en forma de asignaciones directas para las entidades territoriales “productoras” de recursos naturales no renovables. (Congreso de la República, 2012)

En este orden de ideas en el siguiente grafico es factible apreciar la dinámica de las normas expedidas para regular el SGR:

Tabla 6

Normas expedidas SGR

Norma	Aspectos fundamentales
Acto Legislativo 05 (18-Julio-2011)	Modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, constituye el Sistema General de Regalías, establece la destinación y distribución de sus ingresos. Crea los Fondos de: Ciencia, Tecnología e Innovación,

	de Desarrollo, Regional, de Compensación Regional y de Ahorro y Estabilización
Decreto 4923 (26-diciembre-2011)	Define los objetivos, fines, órganos del Sistema General de Regalías, ciclo de las regalías, entre otros
Ley 1530 (17-mayo-2012)	Reglamenta la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías
Decreto 1077 (22-mayo-2012)	Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal (Derogado por el Decreto 1949 de 2012).
Decreto 1949 (09-septiembre-2012)	Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal y deroga el decreto 1077 del 22 de mayo de 2012
Ley 1606 (21-diciembre-2012)	Decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014
Ley 1744 (26-diciembre-2014)	Decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016
Decreto 1121 (27-mayo-2015)	define el límite para aprobar proyectos en el 2015
Proyecto de Acto Legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara - Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 365 de 2019 Cámara: <i>“Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”</i>	Básicamente este proyecto de reforma prioriza que las regalías se destinen a saneamiento básico, vías terciarias y proyectos agrícolas.

Fuente: Adaptación del autor con información del DNP

La idea fundamental de estas reformas es desconcentrar la toma de decisiones por parte de la Nación, darle mayor eficacia y eficiencia a los OCAD y especialmente eliminar las restricciones institucionales que tornan el sistema lento y que evitan dar respuestas prontas a las necesidades más sentidas de las comunidades, al respecto la DNP plantea:

La justificación de esta línea de acción es la necesidad de contar con un sistema más expedito y ágil que permita dar solución, superar los cuellos de botella y reducir la dispersión en la asignación de recursos, como quiera que se ha evidenciado que el diseño actual de los OCAD implica una estructura institucional y administrativa que genera altos costos y, en todo caso, concentra la participación en la toma de decisiones en el Gobierno nacional. (Departamento Nacional de Planeación)

Veamos a continuación los enfoques teóricos que posibilitan la comprensión de las alternativas de aproximación al fenómeno y las posibles soluciones derivadas del mismo.

3. Marco Referencial: Agencia, neoinstitucionalismo e instituciones inclusivas

Para la existencia de la sociedad es necesaria la búsqueda constante de la cohesión social, para ello, los seres humanos han extrapolado la comunicación que se supedita sobre la construcción de ideas compartidas que posibiliten una interacción comunicativa a gran escala, los entes encargados de posibilitar y preservar este entramado simbólico son las instituciones, que regulan y normativizan la vida social. A este fenómeno Harari lo denomina la creación de narrativas fundacionales que permiten la construcción de realidades imaginadas:

En el transcurso de los años, la gente ha urdido una compleja red de narraciones... una realidad imaginada es algo en lo que todos creen y, mientras esa creencia comunal persista, la realidad imaginada ejerce una gran fuerza en el mundo. (Harari, 2014, p. 46)

En las diferentes visiones político-económicas que propenden por entender lo social, el enfoque institucionalista plantea la importancia de las entidades que emanan del proyecto político

para regular la vida social y los bienes públicos. En la perspectiva de estructuración de Giddens, los sujetos moldean las instituciones y las instituciones a su vez moldean a los sujetos, en un proceso de dialéctica constante a través de las leyes, del diseño y formulación de políticas públicas, así como de las acciones gubernamentales orientadas a crear las condiciones para que la cohesión social se mantenga y posibilite su co-creación en el tiempo, al respecto Czada precisa que:

El concepto político de las instituciones se introduce donde la satisfacción de necesidades sociales o bien la producción y distribución de bienes públicos se vincula a contradicciones de interés que no se resuelven únicamente por medio de ordenamientos naturales, estas deben ser transparentes en la gestión de lo público ya que tiene una influencia directa con el comportamiento social, el impacto de la inversión y del incremento de la economía en los territorios, el cuidado del medio ambiente, la resolución de conflictos y el equilibrio de intereses. (Czada, 2014, p.251-252)

En la actualidad la vertiente neoinstitucionalista ha regresado con mucha fuerza debido al trabajo comparativo desarrollado por Acemoglu y Robinson (2012), quienes les dan primacía a las instituciones como creadoras de riqueza y de lo que ellos denominan círculos virtuosos de crecimiento económico. En su ya popularizado trabajo sobre el fracaso de los países, se destaca la importancia de la existencia de instituciones inclusivas y la necesidad imperiosa de que las estructuras de poder sean permeadas por la sociedad civil, esto sumado a las reglas de juego claras, los comportamientos sociales y los procedimientos jurídicos que garantizan igualdad ante la justicia, posibilitan el desarrollo económico de una determinada región, es decir, la fuerza de las instituciones de manera sinérgica, permiten la toma de decisiones del Gobierno (entendido como la fuerza dirigente) y en otra arista, la ejecución de la administración pública, lo que a su vez moldea la vida social en la forma de normas y comportamiento que pueden entenderse como hábitos.

El diseño de políticas públicas acordes con las necesidades reales de una determinada sociedad depende de las instituciones, de igual forma, las instituciones sociales cumplen un rol preponderante en los procesos de control fiscal, jurídico y de freno a las formas alter legales de parapoder. Si las instituciones sociales son débiles y se dejan cooptar por grupos de poder o formas

oligárquicas en la expresión del sociólogo Robert Mitchell, a largo plazo el Estado termina siendo un estado fallido. El otro lado de la moneda son las instituciones extractivas, es decir lo que ocurre cuando no se crean círculos virtuosos, sino círculos viciosos, las elites terminan usando el Estado para un beneficio propio, tal y como lo precisa Vargas Hernández para el caso de la Guajira:

Los sistemas económicos disfuncionales conducen a mecanismos perversos de crecimiento y desarrollo económico. El problema esencial aquí es el costo social que representa la inadecuada destinación del uso de los recursos derivados de las regalías en el departamento de La Guajira, en la medida en que son destinados a instituciones y actores económicos, que, con arreglos institucionales débiles, no logran cooptar las rentas hacia destinos distintos al bienestar de la población o la promoción del crecimiento económico y productivo del territorio. (Vargas Hernández, 2005, p. 10)

En este orden de ideas, las instituciones terminan siendo una realidad imaginada, compartida y aceptada, que permite el uso y preservación de normas, reglas restrictivas que organizan la vida social, conduciendo y enmarcando las interacciones sociales que se producen dentro de ellas. El enfoque institucional, por ende, estudia los diversos mecanismos funcionales de las instituciones para apalancar el desarrollo de los países. Podríamos usar de manera extensiva el concepto de institución, en especial en la forma como Díaz Casero lo precisa cuando afirma que la comprensión de la realidad a partir del estudio de las instituciones implica: "... un acercamiento a las formas de interacción de los seres humanos, la relación que se establece entre empresarios o agentes económicos instituciones y las forma como afectan, estimulan o regulan actividades económicas o sociales" (Díaz Casero, 2015, p. 15).

El enfoque institucionalista estudia de forma detallada como las reglas de juego crean el orden social (la cohesión), por ello su análisis se detiene en la forma como se logra crear estabilidad institucional que obviamente descansa en las rutinas de seguimiento, control y evaluación de la gestión. Como lo plantea Hodgson la creación de hábitos termina siendo el objetivo de una economía que aprende de los enfoques psicológicos: "El hábito y las reglas son necesarias para la acción humana. Una concepción del comportamiento humano dominada por el hábito no solo tiene apoyo significativo en la psicología, también vale la pena desarrollarlo y elaborarlo aún más por

los economistas” (Hodgson, 2001, p. 18). Uno de los elementos a destacar es la irracionalidad del agente, eje central del paradigma institucionalista y de sus versiones subsiguientes, es decir por qué en el marco de las instituciones surgen desviaciones, la respuesta es simple: cuando el poder de las instituciones no está internalizado y las mismas no son efectivas. Nuevamente Hodgson lo aclara:

Las instituciones no solo constriñen e influyen a los individuos. Junto con nuestro ambiente natural, y nuestra herencia biótica, como seres sociales somos constituidos por las instituciones. Ellas son dadas por la historia y constituyen nuestra sangre y cuerpo socioeconómico. Esta proposición debe coexistir con la noción general más aceptada de que -e igualmente válida- las instituciones son formadas y cambiadas por individuos, con o sin su conocimiento. (Hodgson, 2001, p. 55)

Finalmente, la idea de Figueras, adquiere pertinencia para el caso de estudio, puesto que este autor resume las ideas centrales de la perspectiva institucionalista de la siguiente manera: “... lo que en definitiva proporciona una dirección a la economía no es el sistema de precios sino el sistema de valores de la cultura de la que forma parte. Su idea es que el sendero y profundidad que siga la actividad económica no saldrá del marco que permita su propio sistema cultural de valores” (2006, p. 34).

Una forma de entender estos valores es también la cultura política y los procesos de delegación en sociedades democráticas como la colombiana, en este sentido la teoría de la agencia aporta una comprensión al fenómeno de la corrupción y a la cooptación del Estado. Esta propuesta teórica tiene su génesis en las innovaciones derivadas de las teorías contractualistas, particularmente en los trabajos desarrollados en la década del 70 por Jensen y Meckling. Estos autores plantean que el contrato social que se da entre dos partes ya sea implícito o explícito, donde una o varias personas (principal) encomiendan a otra (agente) efectuar un conjunto de acciones bajo su ordenación, el presupuesto fundamental que se deriva de este contrato en el agente es una delegación de funciones, por ende, las mismas conllevan una responsabilidad jurídica.

En el caso colombiano, los fundamentos esenciales de la democracia velan por que las funciones encomendadas al agente se cumplan en el marco de la legalidad, esto hace que frente a la opinión pública existan unas responsabilidades políticas y jurídicas, puesto que es la dimensión pública la que debe crear un clima de opinión donde la confianza y la transparencia sobre lo público sean el eje central de la información. Si el funcionario, es decir el agente no cumple, debe existir la asunción de unas responsabilidades jurídicas, pero especialmente unas responsabilidades políticas.

La necesidad de los estados de construir normas generales por las que se regulen tanto lo público como lo privado ha permitido el abordaje de teorías como la de la agencia o de la delegación que se inscribe en el nuevo enfoque institucional de la ciencia política y enlaza los planteamientos de la teoría de la elección, teoría que ha aportado un criterio analítico y explicativo de gran valor para entender y dar cuenta de la delegación de poder, sus consecuencias y responsabilidades políticas (Sánchez de Dios 2006, p.2)

La teoría de la agencia implica, por ende, la creación de sistemas altamente efectivos de manejo de la información que logren controlar a los posibles sesgos autoritarios o grupos de control del poder dentro del Estado. Los líderes carismáticos que se basan en las democracias plebiscitarias cierran estos mecanismos de información que son claves a la hora de crear sinergias entre las instituciones y la sociedad civil, nuevamente Sánchez de Dios lo explicita cuando precisa en su análisis que la teoría de la agencia persigue profundizar el desarrollo de la democracia, puesto que:

Desde el punto de vista de la teoría de la agencia lo que en realidad caracteriza a un sistema democrático es que los ciudadanos pueden discernir lo que sea un gobierno representativo y pueden sancionarle adecuadamente, esto es, exigirle responsabilidad. La responsabilidad política implica que por un trato directo los actores principales pueden reclamar a los agentes información e imponerles sanciones. Las formas principalmente de sanción son: Bloquear o enmendar las decisiones tomadas por el agente (poder de veto), desautorizar al agente, removiendo de su puesto o reduciendo y limitando su autoridad, imponer penalizaciones económicas o de otro tipo. (Sánchez de Dios 2006, p.12)

En el marco de los enfoques ya presentados, las construcciones institucionales por lo tanto se convierten en vitales para propiciar los círculos virtuosos y el logro de metas que se promueven desde las instituciones. Por ende la construcción de una arquitectura institucional es vital para garantizar una gestión pública exitosa, el armazón sobre el cual se soporta la creación de hábitos y el control de la irracionalidad en el manejo de lo público, implica una innovación y adaptación a la cultura, Abitbol es taxativo al respecto: “El concepto de diseño institucional como expresión normativa orienta procesos que busca la creación o la transformación intencional de reglas de comportamiento individual en situaciones de interacción estratégica” (2005, p.14).

La capacidad institucional puede entenderse como la interrelación altamente efectiva de tres dimensiones institucionales que reflejan el hacer de una organización: la planeación, la ejecución, y la eficiencia operacional. En una entidad la capacidad de planeación está directamente relacionada con su habilidad para definir sus objetivos y metas, así como del desarrollo e implementación de acciones específicas para alcanzarlos. La capacidad de ejecución de una entidad se define en dos niveles.

El primero es la habilidad que tiene la entidad para llevar a cabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo con el presupuesto aprobado. El segundo nivel es la capacidad de la entidad de entregar los bienes y servicios a través de los cuales espera lograr los resultados previstos con la implementación de sus políticas y programas.

Por su parte, la eficiencia operacional se centra en analizar el uso adecuado de insumos para la entrega de bienes y servicios por parte de las entidades. Específicamente, se centra en dos tipos de insumos: el talento humano y los recursos financieros. En cuanto al personal, la base sobre la cual se fundamentan las instituciones podemos afirmar que:

En el caso de las entidades públicas, el manejo de personal es clave dadas las restricciones existentes a partir de la regulación de la carrera administrativa. Por su parte, la gestión financiera tiene como propósito optimizar el uso de los recursos asignados a cada entidad para el desarrollo de sus funciones y consecución de objetivos. (FEDESARROLLO, 2011, p. 5-6).

4. Precisiones sobre el método

El estudio de caso es una estrategia de investigación en ciencias sociales aplicada a un único fenómeno contemporáneo complejo, que sea de carácter más específico que general y que a la vez represente una situación problemática más amplia; la investigación buscará cubrir en profundidad tanto al fenómeno como su contexto real y basarse en múltiples fuentes de evidencia y podrá tener el propósito de explicar, describir, explorar, evaluar o diagnosticar. (Alonso, 2003, p.11)

Para realizar un abordaje holístico a la respuesta, los resultados de investigación se enmarcaron en una tipología de investigación descriptiva. Puesto que, el encuentro entre teoría y práctica se da en lo que la comunidad académica denomina investigación aplicada, también se conoce como *modo dos* de hacer ciencia, lo que implica la conjunción de un cuerpo teórico de conocimientos que se focalizan en transformar de una forma operativa un determinado problema social.

En este caso la forma ineficiente como se han invertido los recursos del SGR, que se puede entender como el reflejo de las redes de relaciones clientelares entre sectores políticos, públicos y privados que afectan los intereses y la inversión, por ende, vulnerando a los sectores sociales más desfavorecidos, afectando no solamente los aspectos técnicos, sino también los sociales, manifestados y contextualizados, en sus indicadores de pobreza, salud, educación, vivienda entre otros.

Con esta técnica de investigación social se buscó plantear una estrategia institucional orientada a la correcta inversión de los recursos del SGR; que permitiera establecer los lineamientos adecuados en la presentación de proyectos en el departamento de La Guajira, como alternativa de mejora y fortalecimiento a lo institucional. La metodología de trabajo se enmarcó en una investigación interpretativa, es decir, de carácter hermenéutico, se realizó con el uso de técnicas cualitativas de investigación (15 entrevistas, análisis de actas del OCAD desde el año 2012 hasta el año 2020, observación participante y etnografía virtual), de igual forma se implementó el uso de técnicas cuantitativas a través de 15 encuestas virtuales. La tipología de la

investigación es descriptiva y la estrategia para visibilizar los resultados se plantea a través del Estudio de caso.

Esta técnica posibilitó el análisis detallado de un fenómeno que alcanza unas connotaciones de realidad *sui generis*, pero su abordaje permite extrapolar algunas dimensiones reiterativas a otras realidades similares. De igual forma por ser un fenómeno altamente delimitado, el Estudio de caso se hizo más viable para analizar el problema de la eficacia del Estado en entornos corruptos. Las entrevistas y las encuestas realizadas se realizaron bajo el consentimiento asistido. Se procesó la información de las actas del OCAD con rejillas bibliográficas que permitieron cuantificar la información. Las entrevistas se hicieron por correo electrónico y las respuestas de los seleccionados fueron por escrito en un formato homogéneo, dado que el cuestionario fue de entrevista estructurada.

5. Resultados: La necesidad de reinventar la gestión del SGR

He llegado a ver la decadencia institucional como una enfermedad caracterizada por estadios: más difícil de detectar, pero más fácil de curar en los primeros estadios, más fácil de detectar, pero más difícil de curar en sus estadios más avanzados. Una institución puede parecer sólida por fuera, pero estar enferma por dentro, parda peligrosamente al borde de un precipicio. (Collins, 2010, p. 5)

Al revisar y procesar la información primaria y secundaria, la evidencia empírica se centra en la necesaria optimización de los parámetros técnicos y en la evaluación efectiva de la sostenibilidad económica de los proyectos aprobados por el OCAD e implementados posteriormente. A continuación, se presentarán los resultados de la sistematización de la lectura de las actas de los OCAD entre el 2012 y el 2020, se acompañará la interpretación con extractos de las entrevistas procesadas en la fase de recolección de la información.

De un total de 48 actas del OCAD departamental leídas y parametrizadas, se logra evidenciar que el número de proyectos aprobados por el departamento de la Guajira (Tabla 6),

están focalizados en dos áreas: el transporte y las inflexibilidades. El 37% de los proyectos se dirige a la realización de carreteras que permitan la intercomunicación entre municipios y posibiliten una mayor comunicación entre lugares apartados del departamento. El 14% de los proyectos se destina a inflexibilidades, mientras solo el 11% de los proyectos aprobados está dirigido a la solución de necesidades básicas insatisfechas como es el problema de agua potable y saneamiento básico que padecen los habitantes del departamento (en realidad es el pago de un préstamo del BID). Para la agricultura y el desarrollo rural se aprobaron solo el 6% de los proyectos, para el comercio la industria y el turismo solo se aprobaron el 2% de los proyectos.

Tabla 7

Número total de proyectos aprobados en el departamento de la Guajira como entidad territorial según recursos del SGR, divididos por sectores de inversión (2012 – 2020)

Sector	No.	%
TRANSPORTE	40	37%
INFLEXIBILIDADES	15	14%
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	12	11%
PLANEACIÓN	10	9%
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	9	8%
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	6	6%
EDUCACIÓN	5	5%
DEPORTE Y RECREACIÓN	5	5%
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	2	2%
VIVIENDA	1	1%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	1	1%
MINAS Y ENERGÍA	1	1%
TICS	1	1%
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	0	0%
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	0	0%
CULTURA	0	0%

INTERIOR	0	0%
TRABAJO	0	0%
GOBIERNO TERRITORIAL	0	0%
DEFENSA	0	0%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	0	0%
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	0	0%
RELACIONES EXTERIORES	0	0%
Total, Proyectos	108	100%

Nota: elaboración propia del autor tomando como base las actas de la OCAD LA GUAJIRA (2012-2019) y contrastando los valores y estados con información publicada por el DNP (2020). Valores en miles de millones.

En las respuestas a las entrevistas el actual secretario de planeación del departamento de la Guajira precisa los problemas que él considera que genera esta focalización:

Se les da prioridad a proyectos de vías urbanas y rural, salud, educación y agua a través de sistemas alternos que no dan solución definitiva e integral a esta problemática. La deficiencia está más en la ejecución que en la planeación. Ya que los proyectos van armonizados con el plan de desarrollo departamental. Pero al momento de ejecutar existen muchas deficiencias. El mayor desafío que enfrenta el departamento de La Guajira al momento de ejecutar proyectos de regalías es ejercer supervisiones de manera eficiente y transparente con el personal idóneo para hacer el respectivo seguimiento, así mismo el garantizar que las interventorías ejerzan de igual manera una labor transparente y profesional que garantice la adecuada ejecución de los diferentes proyectos.

En la tabla 8 se puede apreciar como la dinámica se mantiene, pero las inflexibilidades se llevan una mayor proporción del presupuesto que el valor destinado al tema del transporte. Se priorizaron más de 327 mil millones de pesos al pago de inflexibilidades que para el departamento de la Guajira se concentran en los pagos que deben hacerse para solventar las vigencias futuras relacionadas con la malla vial, créditos para el agua, el saneamiento fiscal y el pago por las regalías que se recibieron en el anterior sistema puesto que estas tenían un mayor valor. Mas de 220 mil

millones se destinó al tema de vías, estos dos focos de proyectos se les asigna la desproporcionada cifra de más de 500 mil millones de pesos, es decir medio billón de pesos. Se deja de lado la inversión en proyectos que impliquen sostenibilidad y creación de empleos.

Tabla 8

Valor total de proyectos presentados en el departamento de la Guajira como entidad territorial según recursos del SGR, divididos por sectores (2012 – 2020)

Sector	Valor SGR	%	Valor Total
INFLEXIBILIDADES	\$327,3	38%	\$327
TRANSPORTE	\$220,3	25%	\$220,3
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	\$61,7	7%	\$61,7
INFLEXIBILIDADES	\$57,4	7%	\$57
EDUCACIÓN	\$51,1	6%	\$51,1
TICS	\$35,3	4,1%	\$35,3
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	\$26,0	3%	\$26,3
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	\$21,9	3%	\$21,9
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	\$17,4	2%	\$30,8
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	\$16,4	2%	\$16,4
PLANEACIÓN	\$14,3	2%	\$14,3
VIVIENDA	\$11,0	1%	\$11,0
DEPORTE Y RECREACIÓN	\$4,0	0%	\$4,0
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	\$2,2	0%	\$2,2
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	\$0,0	0%	\$0,0
MINAS Y ENERGÍA	\$0,0	0%	\$0,0
TRABAJO	\$0,0	0%	\$0,0
CULTURA	\$0,0	0%	\$0,0
INTERIOR	\$0,0	0%	\$0,0
GOBIERNO TERRITORIAL	\$0,0	0%	\$0

DEFENSA	\$0,0	0%	\$0
JUSTICIA Y DEL DERECHO	\$0,0	0%	\$0
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	\$0,0	0%	\$0
Total, Proyectos	\$866		\$880

Nota: elaboración propia del autor tomando como base las actas de la OCAD LA GUAJIRA (2012-2019) y contrastando los valores y estados con información publicada por el DNP (2020). Valores en miles de millones.

El coordinador de interventorías y experto en el tema Boris Illidge, plantea al respecto un tema clave:

En la elaboración y presentación de proyectos de regalías casi nunca se tiene en cuenta la opinión de la población beneficiaria o de la comunidad beneficiaria. Estos proyectos deberían ser socializados con las comunidades previo a su formulación, garantizando el concurso de la población, su aplicabilidad y sostenibilidad. Se debe condicionar la ejecución financiera de los recursos, incluso establecer encargos fiduciarios obligatorios para el giro de cada peso, con esto se garantiza la correcta utilización de los dineros del Estado, ejecución que debe estar sincronizada con el aplicativo GESPROY. Estas obligaciones deberán ser consignadas en las minutas contractuales.

Es de anotar que el ciudadano de a pie o las personas que decidan organizarse no pueden presentar proyectos al OCAD, es decir existe una elitización de los stakeholders y una dificultad en cuanto a la experticia necesaria para los formuladores de proyectos. La imagen cinco nos muestra el valor total de los proyectos presentados en el departamento de la Guajira y es altamente evidente el destino de los recursos a las inflexibilidades y al transporte, genera preocupación que elementos claves como la potenciación del trabajo tengan cero proyectos financiados. El experto en regalías Luis Deluque del equipo asesor de la gobernación de la Guajira plantea que:

Se priorizan proyectos de inversión en placa huellas, o proyectos de obras e infraestructura. sin embargo, faltan proyectos sociales, relacionados con agua, turismo y la cultura. El mayor reto que afronta el departamento de La Guajira al momento de elaborar y presentar proyectos de regalías es la sostenibilidad de los proyectos al

momento de la presentación del proyecto teniendo en cuenta que el requisito para su aprobación es solo una certificación.

La sostenibilidad es clave en el desarrollo de proyectos, que podrían dinamizar otros sectores productivos como el turismo, las energías alternativas, los emprendimientos en torno a innovaciones con el territorio, el patrimonio cultural tangible e intangible y la inversión en educación superior.

Así mismo, la necesaria redefinición de las agendas productivas del departamento con miras al proceso de cierre de la economía extractivista y sus derivados. Aun no se plantean alternativas solidas a la pregunta cada vez más inminente de responderse: ¿qué hará el departamento cuando el carbón se acabe?

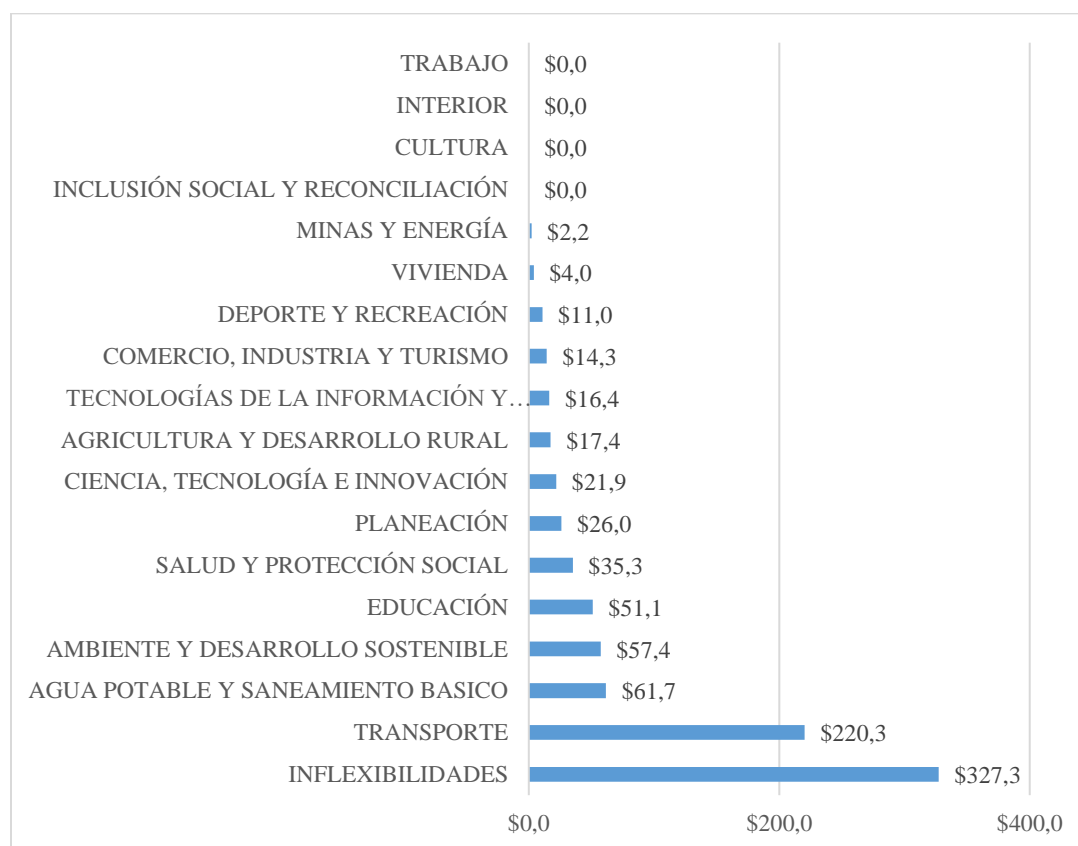


Figura 7. Valor total de proyectos presentados en el departamento de la Guajira como entidad territorial según recursos del SGR, divididos por sectores (2012 – 2020)

Nota: elaboración propia del autor tomando como base las actas de la OCAD LA GUAJIRA (2012-2019) y contrastando los valores y estados con información publicada por el DNP (2020). Valores en miles de millones.

El número de proyectos aprobados indica un elemento que se ha señalado anteriormente, se aprueban mayores proyectos con destinación a la solución de problemáticas en el caso urbano, es decir en las capitales y centros del departamento. Al revisar el número de proyectos es evidente la poca inclusión de las áreas rurales. Esto hace que siga la precarización de los municipios alejados del centro haciendo las brechas entre centro y periferia cada día más difíciles de superarse.

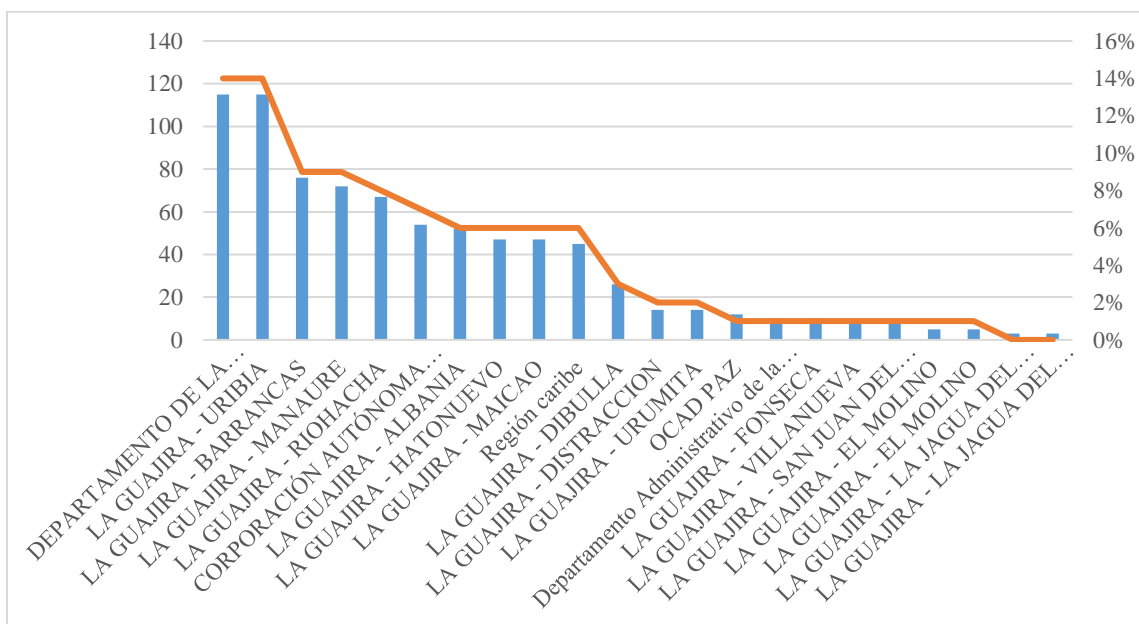


Figura 8. Comparativo número de proyectos aprobados OCADs departamento de La Guajira

Nota: elaboración propia del autor tomando como en información publicada por el DNP (2020). Valores en miles de millones.

De igual manera el comparativo del valor de los proyectos centraliza los montos en el centro y difumina los dineros en las regiones donde el centro prevalece por encima de la periferia.

Esto va muy tomado de la mano con el tema de las capacidades y competencias para la elaboración de proyectos. De manera unánime todos los entrevistados y las encuestas realizadas plantean la ausencia de niveles de competencia en los funcionarios y altos flujos de rotación que hace muy difícil crear un comité técnico que logre propiciar continuidad en los proyectos, estudios

serios que impliquen un retorno de la inversión, el desarrollo de proyectos productivos que permitan la creación de empleo. Los entrevistados como Boris Illidge plantearon que:

No existe sinergia entre funcionarios de planeación y los otros funcionarios de los sectoriales que desconocen cómo se ejecutan y gestionan proyectos del SGR. Mucha rotación de personal en planeación y en los demás sectoriales lo que ocasiona la no continuidad en los procesos y retrasos cuando se van a revisar los planes de mejoras. Funcionarios de libre nombramiento y remoción y CPS es el común denominador. La Gobernación de la Guajira debería garantizar la permanencia y capacitación constante del personal de la oficina de planeación, Adicionalmente designar funcionarios de planta en cada una de las sectoriales que articulen con el personal de planeación, la responsabilidad de la respuesta, avance y solución de los planes de mejora debe recaer en cada uno de los funcionarios designados.

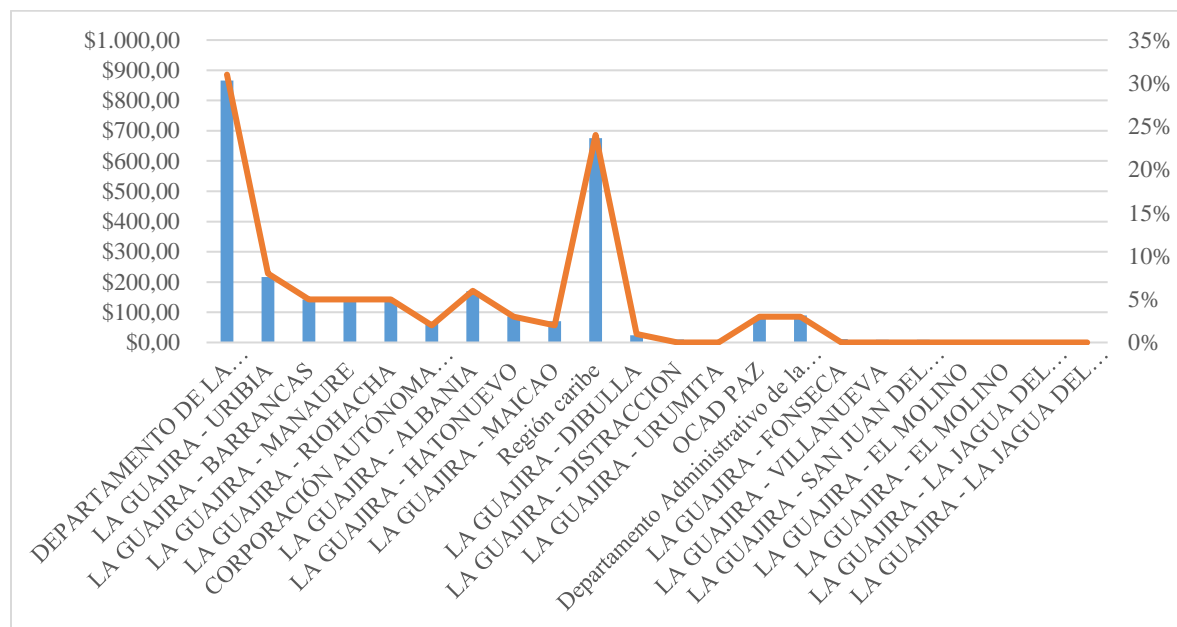


Figura 9. Comparativo valor proyectos aprobados OCADS departamento de la Guajira

Nota: elaboración propia del autor tomando como en información publicada por el DNP (2020). Valores en miles de millones.

La evidencia arrojada por esta fase de la investigación termina señalando la necesidad de crear procesos endógenos que permitan optimizar la toma de decisiones de los OCAD, en cuanto

a capacidades y herramientas para la toma efectiva de decisiones en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los proyectos. Este rediseño de la arquitectura organizacional implica una nueva visión de la gestión de lo público enfocada hacia la gestión por resultados. El cambio del paradigma institucional debe darse desde dentro de la institucionalidad y estar fuertemente vinculado a un proceso de revisión de las agendas productivas. Para ello es necesario señalar las nuevas tendencias en la gestión de lo público en Colombia.

El marco normativo de la Constitución Política de 1991 ordena que se obtengan resultados en el contexto de la gestión de lo público, esto es una exigencia a los agentes de cumplir las funciones misionales y por ende de generar procesos transformacionales que permitan la superación de brechas. Esto hace que las acciones de implementar políticas públicas deben dar resultados en el marco de la racionalización efectiva de los recursos. Al respecto el DNP plantea los criterios de gestión para la obtención de resultados:

El concepto de gestión pública, está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática. En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, en consecuencia, avanzar hacia un desarrollo integral sostenible. (Departamento Nacional de Planeación, 2007)

Este paradigma que implica pasar de la gestión por objetivos a la gestión por resultados conlleva la reevaluación de la función pública y la co-creación de una nueva cultura organizacional que se logre centrar en los resultados (efectividad: eficacia y eficiencia), abandonar las estructuras jerarquizadas y centralizadas que impiden la toma efectiva de decisiones, la obligatoria política de reducción de costos, y la implementación de sistemas competitivos con lo privado. Todo esto alcanza un rediseño de las estrategias y de las capacidades para poder materializar optimizaciones efectivas. La meta en este sentido es ser flexibles, económicos y efectivos.

El Banco Mundial precisa los fundamentos de esta considerada nueva gestión de lo público:

El Estado debe ser eficiente y ante todo eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se logra mediante: El rediseño de sus instituciones, una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas, una mayor transparencia en la actuación de la Administración, una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y procesos de rendición de cuentas de la Administración sobre sus actividades (accountability). (Banco Mundial, 1997)

La propuesta de que el Sistema General de Regalías deba estar bajo el enfoque de la gestión por resultados GPR se torna necesaria en las realidades actuales. Este enfoque contemporáneo del management es más exigente en la superación de problemas socialmente relevantes como los presentes en La Guajira y mencionados anteriormente: la superación de la pobreza y el mejoramiento en la calidad de vida del territorio, entre otros. Serrada señala en este sentido que:

SGR, en tanto que institución formal, genera nuevas dinámicas en el espectro político, específicamente en la recolección, distribución, asignación y administración de las regalías en el territorio colombiano. Pero además este sistema está “orientado, principalmente, a promover la equidad territorial, a evitar la corrupción y los manejos ineficientes de los recursos y, a generar desarrollo a gran escala en todos los municipios del país. (Serrada, 2012, p. 29)

De acuerdo con el enfoque por resultados se contribuirá a la eficacia y eficiencia de la inversión de los recursos, ya que por medio de esto se creará valor público, es decir, resultados tangibles; los cuales se lograrán a través de los objetivos propuestos y una mejora continua del sistema, consiguiendo verdaderos cambios sociales con equidad y en forma sostenible para el departamento de la Guajira. En la parte final de este artículo se recomienda la propuesta técnica enmarcada en la filosofía del management por resultados, que emana de las consultas con los múltiples actores que están dirigidas a frenar la “pereza fiscal” y sobre todo a priorizar en el corto plazo el uso adecuado de unas finanzas que en el corto plazo tienden a desaparecer.

Conclusiones

En la contextualización del estudio de caso que se ha presentado, se realizó un diagnóstico jurídico, institucional y socioeconómico del uso y manejo de las regalías en el departamento de la Guajira. En el planteamiento del caso, se logra evidenciar un análisis detallado de las condiciones sociales, institucionales, económicas y jurídicas que permiten entender en una dimensión holística la problemática y limitaciones técnicas de las instituciones para el tema de la aprobación de estos recursos. El trabajo preciso en diversas aristas las limitaciones o restricciones institucionales que impiden una alta efectividad en el diseño, puesta en marcha y evaluación de los proyectos aprobados por el OCAD.

Dentro de los referentes teóricos revisados, se recalca el papel del neoinstitucionalismo, donde adquiere gran connotación el problema del fortalecimiento de las instituciones, así mismo, la importancia de la comunicación como eje creador de gobernanza y de línea clara tratando de superar “el pasillo estrecho”, es decir, la correcta interrelación entre sociedad civil, equilibrio de poderes y Estado. Según Acemoğlu y Robinson (2019, p. 16) circular por este pasillo estrecho implica la lucha por la libertad:

Nuestra respuesta es simple: la libertad requiere que existan el Estado y las leyes. Pero no viene dada por el Estado o las Elites que lo controlan. La toman las personas normales, la sociedad. La sociedad tiene que controlar al Estado para que este proteja y promueva la libertad de las personas... La libertad necesita que haya una sociedad movilizadada que participe en la política, proteste cuando sea necesario y vote cuando sea posible para que el gobierno abandone el poder. La libertad surge de un delicado equilibrio de poder entre el Estado y la sociedad.

El fortalecimiento de las instituciones sigue siendo una tarea fundamental, que va tomada de la mano con la creación de una ciudadanía efectiva, que logre jurídica y políticamente exigirles a sus delegatorios resultados en el marco de la implementación de decisiones que respondan a las necesidades reales de sus electores. El desfase, las brechas, aún persisten, muchas de estas, se

logran explicar en la prevalencia de las formaciones de poder alter-legales de hacer política y de las elites en el poder que las detentan.

Al finalizar este trabajo, la dinámica socioeconómica para la gran mayoría de los habitantes de la Guajira sigue estando por debajo de los indicadores nacionales. Al día de hoy, según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, 2020), han fallecido por desnutrición en la última década, 4770 menores y aun no se han solucionado los aspectos estructurales que exige la sentencia T-302 del año 2017, en cuanto al llamado de las altas cortes al fortalecimiento institucional en el departamento objeto de estudio, es decir, no hay una sinergia organizacional que garantice un fortalecimiento efectivo de las instituciones para que estas puedan brindar una salud integral y una atención con goce efectivo de derechos a las poblaciones más vulnerables. La ONIC (2020) señala con preocupación, como un porcentaje cada vez más grande de indígenas de diferentes etnias de este departamento pueden observarse en las áreas urbanas de los municipios en situación de calle, acudiendo a la indigencia y “escarbando la basura” en busca de comida.

El extractivismo con todas sus problemáticas, sigue vigente, como lo señala Latorre-Iglesias (et al, 2018), los resultados de una “economía negra” basada en la extracción de recursos mineros, ha causado un daño ambiental a las fuentes hídricas, generado una economía de “pereza fiscal” sin retorno efectivo a los habitantes más necesitados y enriqueciendo a una elite tradicionalmente hegemónica en la región.

Políticamente en los últimos cuatro años, La Guajira ha tenido 8 gobernadores entre principales y encargados, solo seis de sus 15 municipios tienen un servicio de agua potable y 9 de cada 10 guajiros vive de la informalidad y posee un trabajo precario. En la coyuntura actual de una pandemia global con efectos en el plano inmediato nacional y regional, la Guajira no tiene agua y sus habitantes que se dedican a la informalidad están padeciendo los flagelos del hambre. Solo el 10% de la población de la Guajira tiene un servicio de internet y el 53% de sus habitantes, es decir, 511.830 personas, viven por debajo de la línea de la pobreza, si a este panorama le sumamos que La Guajira es el tercer departamento con mayor índice de recepción de migrantes venezolanos, entenderemos la magnitud de la problemática social que vivencian los habitantes de uno de los departamentos más ricos en recursos minero-energéticos del país. (Mejía, 2020)

En este trabajo también queda claro que para el eficiente uso de los recursos de SGR se hace necesario el fortalecimiento institucional de la gobernación de La Guajira y municipios de dicho departamento. Generar capacidades institucionales que le permitan estar acorde con el modelo de la nueva gestión pública y la gestión por resultados, permitiendo así superar las tradicionales falencias y llevar a la administración a brindar un servicio público de calidad a la población beneficiaria se convierten en exigencias urgentes e inaplazables.

La administración por resultados puede hacer Benchmarking de las practicas exitosas de países como Australia, Canadá y Brasil en la implementación de la innovadora tendencia de la Nueva Gerencia de lo público (en adelante NGP), denominado Sistema de Gestión por Resultados, que propende por ajustar técnicas y herramientas exitosas de la gestión de las empresas privadas en la gestión de los cada vez más escasos recursos de la empresa pública. Se define la construcción de este sistema como:

Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones. (García López y García Moreno, 2010, p. 13)

Esta definición nos obliga a plantear la imperiosa necesidad de desarrollar sistemas operativos de evaluación de políticas públicas y del impacto de estas, pero también implica revisar como la inversión del gasto público contribuye a mejorar en cuanto a la incidencia, al costo real y a las transformaciones en los grupos a los cuales se dirige esa inversión presupuestal. La masificación de tecnologías de la información y de la comunicación, con una fuerte cultura ciudadana de la participación y el empoderamiento ciudadano harían que las organizaciones públicas fueran más efectivas en términos de gestión de sus recursos. Esto iniciaría el recorrido del “pasillo estrecho” que para los habitantes de la Guajira históricamente ha estado cerrado.

Recomendaciones

Una de las necesidades que tiene la gobernación de La Guajira es fortalecer su capacidad institucional en gestión de recursos propios como un mecanismo para combatir la pereza fiscal y poder garantizar el aumento de recursos de libre destinación para que los proyectos que son ejecutados con recursos de SGR, los cuales no permiten gastos recurrentes como sostenibilidad en el tiempo, puedan ser garantizados en su calidad y en el servicio a las comunidades, permitiendo con esto generar un verdadero impacto social y económico que es el deber ser, de los recursos que se invierten del SGR. Por ello se plantean las recomendaciones siguientes:

Recomendación de rediseño institucional

La gobernación de La Guajira no cuenta actualmente con secretaria de planeación y mucho menos con una oficina y un sistema institucional al interior de esta que se encargue de todos los temas relacionados con el sistema general de regalías, como si cuentan otros entes departamentales a nivel nacional.

Para fortalecer la capacidad institucional hoy se hace necesario que se transforme de un departamento administrativo de planeación a la categoría de secretaria de planeación. Al interior de dicha secretaria se debe crear la oficina del sistema general de regalías que se encargara de articular como ente rector con los otros sectoriales todo lo referente a la priorización, formulación, estructuración, ejecución, seguimiento y control de los recursos del SGR, con las siguientes funciones y parámetros técnicos:

- La oficina contará con un director quien será de libre nombramiento y remoción, debe tener mínimo 5 años de experiencia en proyectos del SGR y tener título de posgrado en especialización o maestría.
- Un funcionario de planta será el encargado del banco de proyecto del SGR.
- Tendrá 4 profesionales especializados en formulación de proyectos los cuales serán contratados por CPS para el apoyo en la formulación de los proyectos de los distintos sectoriales y en el seguimiento y control de estos.

- Se hace necesario contratar un experto en temas financieros con experiencia en ejecución de proyectos del SGR.
- De cada secretaria o dirección se designará un funcionario de planta para que sea el enlace con esta oficina quien estará a cargo del seguimiento físico, técnico y financiero de los proyectos de su sectorial. A este se le exigirá contractualmente por la respuesta, avance y solución de los planes de mejora.

Este funcionario con la autorización del secretario o director de su sectorial coordinará a las personas que se contraten por CPS como apoyo a la supervisión de cada proyecto que se viene ejecutando. Esto permitirá que exista continuidad en los procesos administrativos y que se ejerza una buena práctica administrativa cosa que no viene sucediendo hoy en día al no existir continuidad del recurso humano en la dirección de planeación ni en los distintos sectoriales. En el modelo de gestión institucional se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

Capacitación: Destinar un rubro para realizar capacitación del recurso humano de la secretaria de planeación y demás sectoriales en formulación, gestión, seguimiento, evaluación y control de proyectos de regalías. Dicho rubro será con recursos propios del ente territorial lo que le permitirá a la persona a cargo de dicha dependencia realizar un plan anual de capacitaciones y realizar convenios con organismos nacionales e internacionales expertos en el tema.

Priorización, formulación y estructuración de proyectos: Se creará un plan decenal de priorización de proyectos teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas y con la participación de las comunidades. Es necesario priorizar proyectos de inversión social y que propendan por generar desarrollo económico en torno a nuevas economías postextractivistas. Previo a la formulación de los proyectos se consultará a las comunidades sobre la pertinencia de estos para lograr así la aplicabilidad, tener el concurso de la población y definir la sostenibilidad de estos. Se destinará un presupuesto para preinversión, es decir para consultorías en planeación y elaboración de proyectos.

Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control: Generar cultura institucional a los funcionarios de las responsabilidades adquiridas por cada uno. Se debe ser más

severo en sanciones por inejecución o incumplimiento por parte de los funcionarios de la gobernación. Las interventorías o apoyo a la supervisión deben contratarse por cada proyecto. Es muy importante para superar los hallazgos que hace la contraloría por temas contractuales que se tenga al día en tiempo real la información que se sube al SECOP. Es decir, en el tiempo que es, muchas veces se hacen modificaciones de contratos o actas de suspensión y no se suben a la plataforma generando así innumerables alertas al ente territorial. Así mismo, es necesario superar los rezagos históricos en el ente territorial como el desorden de los archivos, su mal manejo y manipulación que llevan a colocar en la lupa nacional el mal manejo del archivo histórico de la entidad.

En este orden de ideas, es importante solucionar las faltas de herramientas de trabajo como computadores, implementos de oficina, papelería y generar condiciones de trabajo favorables al interior de la entidad como espacios amigables con los trabajadores en donde se suplan todo lo necesario para el buen funcionamiento y ejecución de sus labores. En la entidad nunca hay papel, tinta, impresora y muchas veces les toca a los mismos funcionarios de sus honorarios suplir dichas necesidades. Por lo cual se hace necesario la presentación de 2 proyectos al SGR para superar todo este rezago administrativo y colocar a la institución con capacidad de poder suplir los servicios públicos que requiere su población.

Proyecto de gestión documental y digitalización del archivo histórico de la gobernación: Para poder estar a la vanguardia de las características de los gobiernos que implementan la nueva gestión pública se hace necesario que se invierta en la digitalización de todos los archivos de la gobernación, además que se implementen software para tener la documentación en línea y en tiempo real para que pueda ser consultada por sus funcionarios o ciudadanos que lo requieran. Esto ayudara mucho en optimizar el tiempo de respuesta de derechos de petición, solucionar tareas de los planes de mejoras, actuar a tiempo en procesos judiciales, entre otros. Para poder construir una eficiente estrategia de gobierno en línea se hace necesario solucionar estas deficiencias que se observan en la administración departamental.

Proyecto de dotación, conectividad, herramientas tecnológicas e insumos de oficina para la gobernación de La Guajira: Es necesario ejecutar un proyecto que primero solucione la

deficiencia de espacios de trabajo bien dotados a todos los funcionarios del ente territorial para mejorar la calidad de la institución. Dicho proyecto contendría los siguientes ítems:

- Dotación de espacios de oficina como divisiones, escritorios, sillas, archivadores.
- Computadores, impresoras, fotocopadoras
- Herramientas tecnológicas como software y demás necesarios.
- Red de conectividad de toda la institución incluyendo intranet.

La segunda recomendación es la necesaria reforma jurídica del Estatuto de Rentas del departamento de La Guajira aprobado mediante Ordenanza No. 388 de 2014 dado que presenta dificultades en su aplicabilidad, especialmente en lo que refiere al recaudo por estampillas. Si bien es cierto, todos los contratos y/o convenios suscritos por el departamento están gravados con este tributo, no es menos cierto que el mecanismo utilizado en la actualidad para este recaudo no es el más efectivo, máxime si se evidencia que en los últimos años que el incumplimiento en la ejecución de los proyectos afecta el flujo de caja por este concepto; teniendo en cuenta que su recaudo se causa en la medida en que se hacen los giros parciales y/o programados a favor de los contratistas; en tal sentido no se garantiza el 100% de este recaudo, incluso a largo plazo cuando los contratos siniestran o se liquidan unilateralmente, no se reserva ni se cuantifican los valores proyectados por concepto de estampillas para que sean aforados a favor de la entidad territorial.

Los últimos mandatarios han puesto especial interés en optimizar las finanzas del departamento a través del recaudo de impuestos, sin embargo, factores como la estructuración del estatuto de rentas, el contrabando y la poca cultura de pago impide la consecución de estos objetivos. Es de anotar que, en la estructura organizacional del Estado Colombiano, las entidades territoriales se apoyan en el plan de desarrollo Departamental en virtud de lograr los objetivos propuestos por los mandatarios de turno; es por ello por lo que la obtención de recursos propios es de gran importancia para atender eficazmente los problemas y necesidades que afrontan los departamentos, por lo que se requiere un mecanismo que mejore la capacidad de recaudo de los tributos.

Por este motivo los departamentos deben garantizar el ingreso de recursos propios, con lo cual se logra la consecución de sus objetivos, estas fuentes se determinan por el recaudo de impuestos directos e indirectos multas, tasas y contribuciones que garanticen el cumplimiento de estos. Hoy por hoy, se necesita incrementar el recaudo de recursos propios derivados de tasas, multas y contribuciones, esto permitirá mejorar el desempeño fiscal, a mayores recursos propios, mayores transferencias por parte del estado, sobre todo en estos tiempos donde se modificó el sistema general de regalías, disminuyendo notablemente las transferencias directas. Aumentando el recaudo se mejorarán las inversiones, incrementando la creación de empleo.

El departamento de La Guajira debe aumentar los ingresos propios con el fin de financiar correctamente los gastos de funcionamiento, cancelando adecuadamente el pasivo prestacional y pensional de los empleados próximos a jubilarse. Además, tener recursos disponibles para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de proyectos ejecutados con recursos de regalías e invertir en su fortalecimiento institucional como mejorar su capacidad instalada y capacitación y fortalecimiento del recurso humano.

Con el aumento de los ingresos por recursos propios la entidad territorial podrá disponer de más recursos para los proyectos de inversión, por lo que se hace necesario realizar el respectivo ajuste al estatuto de rentas departamental y al mecanismo con el cual se recaudan las estampillas; así las cosas a partir de dicha modificación toda persona natural o jurídica que contrate con la Gobernación de la Guajira deberá pagar en su totalidad la contribución por concepto de estampillas, así las cosas, se ejecuten o no los proyectos en su totalidad, la entidad se encargara de que ingresen a las arcas del fisco los dineros tasados porcentualmente por concepto de estampillas, esto optimizaría el desempeño financiero de la entidad.

Esta propuesta también generara un mayor compromiso por parte de los contratistas que deben hacer una inversión inicial importante en la ejecución de sus contratos, lo cual los convertirá en dolientes de una excelente ejecución para feliz término de sus contratos y no incurrir en detrimento patrimonial. Para mayor control por parte de la administración departamental debe expedirse una resolución en donde se obligue contractualmente a que los proyectos que se ejecuten con recursos provenientes del SGR deben ser manejados por encargos fiduciarios en donde debe

existir una cláusula que obligue a los contratistas a que los giros parciales y el pago final del proyecto, este supeditado a que se demuestre que existe una congruencia en la ejecución física, financiera y en el GESPROY.

Esto convertirá a los contratistas de los proyectos en dolientes de la organización y entrega de informes y ayudará a combatir la deficiencia existente en el ente territorial que lleva a planes de mejora y sanciones por parte de los entes de control. Recordemos que el estatuto anticorrupción trata por igual a los contratantes, contratistas, supervisores e interventores. Debe fortalecerse esto de manera interna en la entidad.

Actualización de catastro multipropósito: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, definieron al Catastro como un servicio público centrado en la utilidad de esta información para una mejor política pública, a cargo de cada municipio y de la nación, de esta forma, el Catastro, deja de tener un único objetivo fiscal, para adquirir su atributo multipropósito, es decir, fuente de información confiable para mejorar el ordenamiento territorial y la creación de políticas públicas en el marco de los ejes de legalidad y equidad del país. Entre los principales beneficios para el país, se destaca que los municipios ahora contarán con información actualizada y exacta de la organización de su territorio, en términos de uso y propiedad. De esta manera las entidades territoriales y el Gobierno Nacional podrán diseñar políticas públicas y de prevención efectivas que respondan a las realidades de los territorios. Además, permitirá la titulación de un mayor número de predios, que permitirá a sus titulares a servicios financieros y demás ofertas Estatales.

La gobernación debe liderar un proyecto regional para que todos los municipios de su departamento se vean beneficiados de dicho proyecto del gobierno nacional y si faltan recursos hacer uso de recursos del SGR y/o recursos propios generados por la modificación del estatuto de rentas del departamento o realizar un préstamo. Si el departamento logra que se actualicen los catastros multipropósitos de todos los municipios va a beneficiar a mediano plazo a toda la población del departamento y esto ayudara mucho, puesto que los recursos provenientes de actividades extractivas están en disminución y se hace necesario que los municipios comiencen a invertir recursos para fortalecer economías alternativas para cuando dejen de existir dichos dineros.

Proyecto para el fortalecimiento de la secretaria de hacienda departamental en aras de aumentar su eficiencia y eficacia en el recaudo de tributos: Con recursos del SGR se puede generar cambios estructurales en dicha dependencia que permitirán mejorar la eficiencia y eficacia en el recaudo de tributos lo cual beneficiara a las comunidades del departamento. Este proyecto tendría 3 grandes componentes:

- Dotación de equipos y de nuevas tecnologías como el big data para ser más efectivos en la prevención de evasión de impuestos lo que permitirá tener altos estándares cumpliendo los compromisos que estamos obligados con la OCDE.
- Campaña de cultura fiscal en medios de comunicación convencionales y no convencionales.
- Consultoría para la construcción de estrategia que mejore la eficiencia y eficacia de la secretaria.

Referencias

Abitbol, p. (2005). *El concepto de diseño institucional* (tesis de maestría en filosofía). Universidad Nacional de Colombia, Colombia. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/317049212> El concepto de diseno instifuncioal

Acemoglu, Daron; Robinson, James (2020). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y como alcanzar la libertad*. Bogotá: Ariel.

Alonso, J. (2003). *El Estudio de Caso simple: un diseño de investigación cualitativa*. Textos de Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de https://www.academia.edu/35380923/El_Estudio_de_Caso_simple_un_dise%C3%B1o_de_investigaci%C3%B3n_cualitativa

Banco de la Republica (2014). Documentos de trabajo sobre economía regional Banco de la Republica centro de estudios regionales (CEER) Cartagena.

Banco Mundial, (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D. C.

Bonet J. y Urrego J. (2014) El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?

Burgos G. Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional (pág. 11)

Centro de pensamiento para el desarrollo Guajira 360°. (2018). *Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento de La guajira y municipios productores*. Recuperado de www.fundesarrollo.org.co/?mdocs-file=76462

Collins, Jim (2010). *Cómo caen los poderosos: y por qué algunas compañías nunca se rinden*. Bogotá: grupo editorial norma.

Contraloría general de la nación (2014) informe actuación especial n°158 Recursos de regalías departamento de la Guajira vigencias: 2011-2012-2013.

Contraloría general de la nación (2015) informe de auditoría por asando n°281 de 2015. Recursos de regalías departamento de la Guajira vigencias: 2012, 2013, 2014.

Contraloría general de la nación (2016) informe de actuación especial de fiscalización a la gobernación de la guajira. Contratos N° 236, 063, 405, 356, 016 2013, 2016 y 2014, ejecutados por el departamento de la Guajira y financiados con recurso del SGR.

Contraloría general de la nación (2017) informe auditoría de cumplimiento Recursos del Sistema General de Regalías Departamento de La Guajira, municipios de Hatonuevo, Albania, Manaure y Uribí Del 1 de agosto al 15 de diciembre de 2017.

Contraloría general de la nación (2018) informe auditoría de cumplimiento n°11 de 2018. Recursos del sistema general de regalías departamento de la guajira, distrito capital turístico Riohacha y municipios de: la jagua del pilar, Albania, Uribí Y Maicao. Vigencias 2012-2016

Contraloría general de la nación (2018) informe auditoría de cumplimiento at n°209 de 2018 recursos de regalías departamento de la guajira, municipios de: Riohacha d.e.t. y c., Barrancas y Dibulla.

Contraloría General de la República. (2016). *Uso y manejo de las regalías en La Guajira 2012-2015*. Recuperado de <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Us%20y%20manejo%20de%20las%20Regal%C3%ADas%20La%20Guajira.pdf>

Contraloría General de la República (2018). *Resultados del SGR Informes departamentales I. La Guajira 2012-2017*. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1274989/informes_regalias_deptales_01_guajira_FINAL_WEB.pdf/6b47e97c-3a3d-4812-bda0-6cabd3c8990e?version=1.0

Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura (2016). *Constitución política de Colombia 1991*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Czada, R. (2014). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/19.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Riohacha, La Guajira*. Recuperado de <https://www.DANE.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190816-CNPV-presentacion-La-Guajira-Riohacha.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2016a). Índice de gestión de proyectos de regalías I Trim 2016. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndicedeGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%A Das.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2016b). Índice de gestión de proyectos de regalías II Trim 2016. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndicedeGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%A Das.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2016c). Índice de gestión de proyectos de regalías III Trim 2016. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndicedeGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%A Das.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2017a). Fichas técnicas indicadores. Actualización para el cálculo del IV-2017 (Corte 31dic17). Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Regalas/Monitoreo/IGPR/Docs%20IGPR/Fichas%20t%C3%A9cnicas%20de%20Indicadores%20IGPR.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2017b). Índice de gestión de proyectos de regalías I Trim 2017. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndicedeGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%A Das.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2017c). Índice de gestión de proyectos de regalías II Trim 2017. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2017d). Índice de gestión de proyectos de regalías III Trim 2017. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2018a). Índice de gestión de proyectos de regalías I Trim 2018. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2018b). Índice de gestión de proyectos de regalías II Trim 2018. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2018c). Índice de gestión de proyectos de regalías III Trim 2018. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2019a). Índice de gestión de proyectos de regalías I Trim 2019. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2019b). Índice de gestión de proyectos de regalías II Trim 2019. Dirección de Vigilancia de las Regalías Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndiceGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2020). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS". <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). Recuperado de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Departamento Nacional de Planeación, la escuela Superior de Administración Pública y el ministerio de cultura - DNP, ESAP & Ministerio de Cultura, (2007). *Gestión pública local*. Recuperado de <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Cartilla-gestion-publicalocal.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. En: Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo 365/19 Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución política, p. 5. Recuperado de <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2019-04/P.A.L.365-2019C%20%28REGALIAS%29.pdf>

Díaz Aldana, Ana Patricia, 1; Rodríguez García, Dora Marcela; Montañó García Carlos Alberto (2018), Gobierno Corporativo en el sector público en Colombia: Una aproximación revista espacio Vol. 39 (Nº 48). <http://www.revistaespacios.com/a18v39n48/a18v39n48p10.pdf>

Díaz J. (2015) La creación de empresas en Extremadura. Un análisis institucional. Recuperado de <https://biblioteca.unex.es/tesis/8477237587.pdf>.

Drucker, Peter (2006). Drucker para todos los días. Bogotá: grupo editorial norma. El Índice de Gestión de Proyectos de Regalías – IGPR. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%c3%8dndiceGesti%c3%b3ndeProyectosdeRegal%c3%adas.aspx>

Federación para el Desarrollo (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/325/Diseno%20de%20un%20indice%20de%20capacidad%20institucional%20%20Informe%20Final%20_AID_PAGINAWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Fernández Díaz, Andrés; Fernández Cornejo, José Andrés (1999). La economía de la corrupción y el control externo. Revista Española de control externo. Vol. 1, No 3. Pp. 9-38.

Figueras, Alberto José (2006). Un análisis económico de “moda”: el enfoque neoinstitucionalista. Revista Actualidad económica, Año XVI, No 58, enero-abril de 2006. pp 33-39.

Fondo Monetario Internacional. (2002). *La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la Pobreza*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm#i>

García López, R., y M. García Moreno (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, DC, Estados: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hodgson, Geoffrey (2001). El enfoque de la economía institucional. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales. Volumen 44, No 181. UNAM, pp. 15-62.

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional. (2009). *Gestión Pública. Asociación Civil Transparencia.* Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gestión_Pública.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gestión_Pública.pdf)

Kalmanovitz, S. (2003). *El neo institucionalismo como escuela.* Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/419/41900909.pdf>

Latorre-Iglesias, Edimer Leonardo (et al, 2018). Derechos colectivos, tierras y extractivismo en Colombia: una aproximación socio jurídica. Bogotá: ILAE.

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

Ley 1530. (2012). *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.* Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley153017052012.pdf>

Marsh, D y Soccer, G. (1997). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política* Ed. Alianza, Madrid. Recuperado de <https://www.academia.edu/37538013/170728211-Teoria-y-metodos-de-la-ciencia-politica-Marsh-y-Stoker-Libro-completo.pdf>

Martinez-Cousinou, Gloria; Andersson, Staffan (2009). El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio. Revista del CLAD reforma y democracia, No 43. Caracas.

Mejía, Ever (2020). La Guajira enfrenta la pandemia con hambre y sin agua potable. En: <https://lasillavacia.com/guajira-enfrenta-pandemia-hambre-y-sin-agua-potable-76409>

Organización Nacional Indígena de Colombia (2020). Hambre, sed, mendicidad y muerte: el exterminio del pueblo Wayuu. En: <https://www.onic.org.co/comunicados-regionales/3630-hambre-sed-mendicidad-y-muerte-un-que-extermina-al-pueblo-wayuu>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE. (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, España.

Revista Dinero. *El pulso por las regalías*. Abril 2019. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/editorial/articulo/cual-sera-el-debate-por-la-reforma-de-las-regalias/269797>

Ricciulli D. Arismendi C. Romero E. (2018). La pobreza en Riohacha: diagnóstico, análisis y propuestas.

Sánchez de Dios, Manuel (2006). Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia. *Revista de las cortes generales*, No 67 de 2006, pp 139-181.

Secretaría técnica OCAD departamento de la guajira (2012a) Acta OCAD O5 de octubre de 2012. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaría técnica OCAD departamento de la guajira (2012b) Acuerdo 001 22 de octubre de 2012 por el cual se aprueban proyectos de inversión. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaría técnica OCAD departamento de la guajira (2012c) Acuerdo 002 22 de octubre de 2012 por el cual se aprueban proyectos de inversión. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaría técnica OCAD departamento de la guajira (2012d) Acuerdo 003 22 de octubre de 2012 por el cual se aprueban proyectos de inversión. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaría técnica OCAD departamento de la guajira (2013a) Acta OCAD 04 22 de marzo de 2013. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaría técnica OCAD departamento de la guajira (2013b) Acta OCAD 05 17 de abril de 2013. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013c) Acta OCAD 06 25 de junio de 2013. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013d) Acta OCAD 07 23 de agosto de 2013. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013e) Acta OCAD 12 de septiembre de 2013. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013f) Acuerdo 007 25 de junio de 2013 por el cual se aprueban proyectos de inversión. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013g) ACUERDO NÚMERO 04 (07 de febrero de 2013) por el cual se aprueba cambio de ejecutor de proyectos de inversión a financiar con recursos del sistema general de regalías previamente aprobados. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013h) ACUERDO NÚMERO 07 (16 de Julio de 2013) por el cual se aprueban proyectos de inversión a financiar con recursos del sistema general de regalías y los ajustes de los proyectos de inversión previamente aprobados. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2013i) Acuerdo 008 (12 de septiembre de 2013) por el cual se aprueba la destinación de recursos de asignaciones directas del sistema general de regalías, para el pago de compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011 con cargo al antiguo sistema general de regalías, por el departamento de la guajira. Presidente. Juan Francisco Gómez Cerchar.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014a) Acta OCAD 09 (31 de enero de 2014). Presidente. Faihan Alfaez Chaljub.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014b) Acta OCAD 10 (19 de junio de 2014). Presidente. María Ballester Valdivieso.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014c) Acta OCAD 11 (02 de octubre de 2014). Presidente. María Ballester Valdivieso.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014d) Acta OCAD 12 (09 de diciembre de 2014). Presidente. José María Ballester Valdivieso.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014e) Acuerdo 009 (31 de enero de 2014) por el cual se aprueba cambio de ejecutor de proyectos de inversión previamente aprobados, única prórroga, por seis meses para los ajustes de los proyectos de inversión a financiar con recursos del SGR. Presidente. Faihan Alfaez Chaljub.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014f) Acuerdo 010 (02 de octubre de 2014) por el cual se adoptan decisiones relacionadas con proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del SGR. Presidente. José María Ballester Valdivieso.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014g) Acuerdo 011 (27 de junio de 2014) por el cual se desaprueban proyectos de inversión y se aprueban parcialmente las inflexibilidades de la vigencia 2014. Presidente. José María Ballester Valdivieso.

Secretaria técnica OCAD departamento de la guajira (2014h) Acuerdo 012 (29 de diciembre de 2014) se adoptan decisiones relacionadas con proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del SGR. Presidente. José María Ballester Valdivieso.

Serrada, Y., (2012). *Análisis institucional de la reforma al régimen de regalías de 2011 bajo el enfoque neo institucional* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (2019) recuperado de Vargas J. (2005).
Análisis de Fundamentos de la Teoría Institucional. Revista Digital Universitaria • Volumen 6
Número 8 • ISSN: 1067-6079.