

**GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS EN PUERTO RICO (META): ENTRE  
CAPACIDAD TÉCNICA Y VOLUNTAD POLÍTICA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

**GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS EN PUERTO RICO (META): ENTRE  
CAPACIDAD TÉCNICA Y VOLUNTAD POLÍTICA.**

**JIMMY ALEXANDER BENITO MOLINA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

**GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS EN PUERTO RICO (META): ENTRE  
CAPACIDAD TÉCNICA Y VOLUNTAD POLÍTICA.**

**JIMMY ALEXANDER BENITO MOLINA**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**FELIPE JIMÉNEZ ÁNGEL**

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>METODOLOGÍA</b> .....	8
<b>1. CONTEXTO</b> .....	11
<b>2. LAS REGALÍAS EN COLOMBIA</b> .....	17
2.1. El Fondo Nacional de Regalías: 1994-2011 .....	20
2.2. Sistema General de Regalías (SGR) – Ley 1530 de 2012.....	23
<b>3. ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN</b> .....	30
3.1. El cuestionamiento al sistema de regalías y los OCAD. ....	35
3.2. El proceso político de los OCAD.....	37
<b>4. REGALÍAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN EN PUERTO RICO (META)</b> ...	40
4.1. Las regalías en Puerto Rico.....	42
4.2. Proyectos de inversión financiados con regalías en Puerto Rico .....	44
4.3. Aprobación de proyectos en Puerto Rico: entre capacidad técnica y voluntad política .....	47
<b>CONCLUSIONES</b> .....	52
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	54
<b>ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA INDIVIDUAL SEMIESTRUCTURADA</b> .....	58
<b>ANEXO 2. TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS</b> .....	60

## RESUMEN

Una de las principales novedades que introdujo la reforma constitucional al sistema de regalías a través del Acto Legislativo 05 de 2011 fue la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) con el objetivo de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar proyectos de inversión con regalías. De esta manera, las entidades territoriales interesadas en acceder a estos recursos deben tener la capacidad técnica para formular proyectos que cumplan con los requisitos del ciclo de gestión de acuerdo a las metodologías del Departamento Nacional de Planeación.

Sin embargo, este diseño institucional no ha estado exento de cuestionamientos: la lentitud en el proceso de aprobación de los proyectos por parte de los OCAD que ha derivado en el estancamiento de la ejecución de los recursos ha sido una de las principales críticas. A partir de este planteamiento, el presente trabajo pretende evaluar los diferentes factores (técnicos y políticos) que influyen en la baja aprobación de los proyectos financiados con regalías tomando como caso de estudio el municipio de Puerto Rico (Meta) entre 2012 y 2018. Para ello en un primer momento se describe el contexto en el que se enmarca el cambio del régimen de regalías de 2011; a continuación, se realiza un breve recorrido por el esquema del Fondo Nacional de Regalías y el Sistema General de Regalías; el tercer capítulo aborda detalladamente el funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión; la cuarta sección analiza el caso de Puerto Rico y, por último, se proponen algunas conclusiones y reflexiones finales.

## INTRODUCCIÓN

La reforma al sistema de regalías iniciada en el año 2011 con el Acto Legislativo 05 fue promovida por el entonces Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry quien, en su exposición de motivos ante el Congreso de la República en 2010, presentaba una serie de argumentos orientados a reemplazar el Fondo Nacional de Regalías (FNR) por un nuevo esquema denominado como Sistema General de Regalías (SGR). Los argumentos a favor del cambio se pueden resumir en:

- La volatilidad macroeconómica que generaban las bonanzas minero-energéticas al no existir un mecanismo de ahorro como respaldo a épocas de ‘vacas flacas’.
- El ineficiente uso de las regalías en proyectos de bajo impacto.
- Los múltiples casos de corrupción en el manejo de los recursos.
- La excesiva concentración de los recursos de regalías en unas pocas entidades territoriales productoras y portuarias.

A raíz de eso, en 2012 se expidió la Ley 1530 que reglamenta la organización y funcionamiento del SGR, dentro del cual los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) ocupan un lugar de suma importancia, pues son los que se encargan de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financian con regalías (entre otras funciones). Con este cambio se buscaba que, a través de criterios técnicos se solucionaran de los problemas que motivaron la disolución del FNR; sin embargo, recientemente se ha discutido la eficacia del nuevo diseño institucional pues persisten problemas como: la atomización de los recursos en múltiples proyectos de inversión de bajo impacto, la ineficiencia en el cumplimiento de los tiempos de los proyectos, y evidentes casos de corrupción y obras no terminadas.

**En este sentido, la presente investigación pretende evaluar los factores que influyen en la baja aprobación, priorización y ejecución de los proyectos**

**financiados con regalías en el municipio de Puerto Rico (Meta) entre 2012 y 2018.**

Para tal fin a lo largo del texto se desarrollarán los siguientes objetivos subsidiarios:

- Identificar factores políticos que están presentes en el proceso de toma de decisiones al interior de los OCAD.
- Describir el procedimiento técnico del ciclo de proyectos de inversión financiados con regalías.
- Establecer la relación entre la gestión de proyectos ante los OCAD y el impacto de éstos.
- Describir las diferencias en el acceso a las regalías entre el Fondo Nacional de Regalías y el Sistema General de Regalías.

## METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos planteados anteriormente, la presente investigación adopta un enfoque cualitativo que tiene como punto de partida la descripción de los cambios institucionales del sistema de regalías desde 1994 hasta 2011, identificando los efectos que cada uno de los regímenes implementados tuvo sobre la distribución de las regalías, las ventajas y desventajas que provocaron y las principales características del diseño institucional.

Dado que una de las características fundamentales del actual sistema de regalías es la gestión de proyectos como medio para acceder a dichos recursos, posteriormente la investigación se centra en el análisis del ciclo de proyectos de inversión que son financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y que son ejecutados en el municipio de Puerto Rico (Meta).

La elección de esta perspectiva cualitativa se basa en el precedente marcado por investigaciones recientes: el de la Contraloría General de la República – CGR (2017) y el de Rojas (2015). El primero se enfoca en el análisis institucional del SGR y se pregunta, específicamente, si los OCAD han permitido superar los problemas que motivaron la reforma de 2011; mientras que el segundo, desde la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare, pretende identificar las falencias del régimen de regalías de 1994 y cómo podrían subsanarse con el SGR para contribuir al desarrollo regional. Lo que tienen en común estos textos es que su metodología se basa en la revisión de normatividad y documentos oficiales, además de la realización de entrevistas a funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, lo cual se desliga de la perspectiva tradicional del estudio de las regalías que se ha centrado en análisis cuantitativos para adoptar una perspectiva que se cuestiona sobre la experiencia práctica que han atravesado los funcionarios públicos con relación al manejo de las regalías y con esto se podrían identificar algunos de los principales inconvenientes que presenta el sistema en su operación.

El presente trabajo se divide en seis partes:



1. En primer lugar, se describe brevemente el contexto en el que se enmarca la reforma del sistema de regalías de 2011, los principales argumentos con los que se sustentó la necesidad de dicho cambio y algunas de las posiciones que se presentaron en el trámite legislativo de la reforma constitucional.
2. En segundo lugar, se realiza un recorrido histórico sobre los esquemas institucionales que rigieron el manejo de las regalías en Colombia en el que se hace hincapié en los criterios de distribución de estos recursos y los efectos positivos y negativos que encontró la literatura académica sobre el FNR y el SGR.
3. En tercer lugar, se hace énfasis en las funciones que desempeñan los OCAD dentro del esquema de gestión de proyectos de inversión del SGR por lo que se expone la organización, el funcionamiento, las críticas a dichos Órganos y algunas características del proceso político-institucional.
4. En cuarto lugar, se presenta la caracterización del municipio de Puerto Rico (Meta), la cantidad y el tipo de proyectos de regalías que se ha ejecutado, los sectores que se han priorizado y el monto de las regalías invertidas;
5. En quinto lugar, se analiza el funcionamiento del OCAD con relación al municipio de Puerto Rico para lo cual se utiliza la información recolectada a través del trabajo de campo con las autoridades locales, expertos en el tema y la revisión de documentos oficiales;
6. Finalmente, se presentan algunas conclusiones generales.

Los instrumentos de recolección de datos que se usan en esta investigación son:

- Para la revisión documental se utilizó la literatura histórica sobre las regalías, las normas que reglamentaron los diferentes regímenes de regalías, bases de datos con estadísticas sobre la distribución y

utilización de estos recursos y documentos instructivos como cartillas y manuales.

- Para obtener la información sobre las regalías en Puerto Rico y los proyectos que se han ejecutado en Puerto Rico desde 2012 hasta 2018 se recurrió a informes y bases de datos oficiales tales como los portales web del SICODIS, MapaRegalías y TerriData.
- Por último, se realizó trabajo de campo a través de entrevistas semi-estructuradas a las autoridades locales encargadas del manejo de las regalías, a un experto del nivel nacional y se dialogó con un líder comunal beneficiario de uno de los proyectos de inversión con regalías.

Las entrevistas se diseñaron teniendo en cuenta las diferentes etapas del ciclo de proyectos, es decir, las preguntas que se realizaron a los entrevistados giraron alrededor de la fase de formulación, el proceso de ejecución y la etapa de evaluación de los proyectos que se financian con recursos del SGR. Además, se añadieron algunas preguntas relacionadas al esquema institucional del SGR y el rol de los OCAD dentro de dicho marco (Ver ANEXO 1).

## 1. CONTEXTO

En una coyuntura marcada por un importante aumento en el precio internacional del petróleo<sup>1</sup> y de la producción de crudo en el país<sup>2</sup>, Echeverry et.al (2011) argumentaron que la reforma al sistema de regalías era necesaria dada la volatilidad macroeconómica que generaron las bonanzas minero-energéticas pues la experiencia internacional y local demostró que en épocas de auge económico los gobiernos tienden a aumentar su gasto bajo el supuesto erróneo de que el aumento de sus ingresos son lo suficientemente estables en el mediano plazo para financiar una mayor cantidad de proyectos de inversión. Así, cuando los excedentes producto de bonanzas desaparecen, el gasto público se hace insostenible lo cual afecta las finanzas públicas de las regiones y eleva el riesgo de recesión económica. Por lo anterior, uno de los principales objetivos de la creación del SGR fue generar un mecanismo de ahorro a través del cual se garantizara la estabilidad de las finanzas públicas de tal manera que en periodos de auge en los precios internacionales o en la producción de hidrocarburos, los excedentes fueran ahorrados con miras a que en tiempos de desaceleración económica las regiones lograran acceder a dichos recursos para mantener estable el gasto público.

Otro de los argumentos expuestos por Echeverry et.al (2011) que justificaron la reforma al sistema de regalías fue el ineficiente uso de estos recursos por parte de los principales departamentos y municipios productores ya que las regalías no se tradujeron en una mejora significativa de los indicadores de desarrollo de dichas

---

<sup>1</sup> En el año 2011 el mundo se encontraba en una coyuntura marcada por un aumento en el precio del petróleo de referencia Brent el cual alcanzó en promedio los \$USD 110,87 en contraste al precio de \$USD 80,27 observado en 2010. Estas cifras evidencian un periodo de auge en los precios internacionales del petróleo teniendo en cuenta que en 2018 la referencia Brent se encuentra en \$USD 75,24 y el WTI en \$USD 65,80 (Dólar Web, Consultado 20/08/2018).

<sup>2</sup> La producción diaria de barriles de crudo pasó en promedio de 785.000 barriles en 2010 a 913.000 barriles diarios durante 2011 (Dinero, 2012). Además, los cálculos del Gobierno Nacional proyectaban que dicho nivel de producción se mantendría, e incluso aumentaría al millón de barriles diarios durante los próximos diez años, generando un valor de regalías alrededor de los \$10 billones (Echeverry, et.al 2011).

entidades territoriales. Lo anterior se evidencia en el deficiente avance de los niveles mínimos de coberturas en algunos servicios públicos:

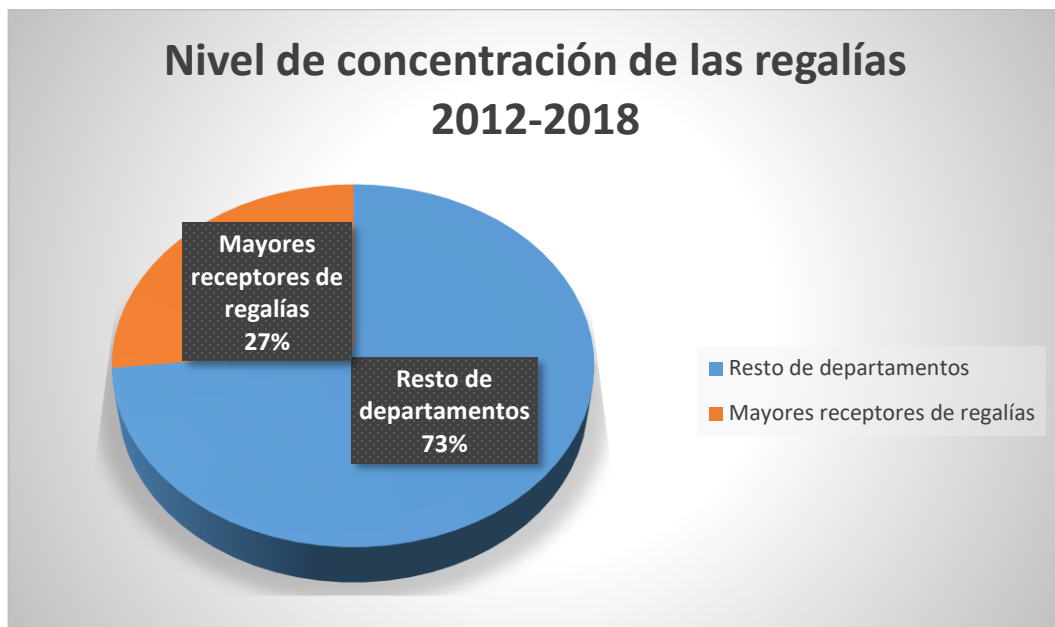
- En 2009 ninguno de los principales beneficiarios de las regalías había logrado alcanzar la meta nacional de 91,5% de cobertura en agua potable.
- En cuanto a cobertura en alcantarillado, La Guajira (39%) y Córdoba (22,6%) se encontraban muy por debajo de la meta de 85,8%.
- Las tasas de mortalidad infantil en departamentos como Arauca (50,4), La Guajira (38,6) y Cesar (38,3) fueron las más altas en 2008.
- En educación, Huila (71%) y La Guajira (68%) tenían los niveles más bajos a pesar de que contaban con recursos adicionales provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP).
- Y, por último, de las diez principales entidades territoriales receptoras de regalías, Córdoba (93%) y Tolima (89%) no habían alcanzado el 100% de afiliación a salud de la población pobre (Echeverry et.al, 2011).

Esta situación es resumida por Perry & Olivera (2009), cuando expresan que los departamentos productores presentaban un “pobre desempeño económico, problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en la utilización de regalías” (p.51).

Otra razón por la cual se consideraba necesaria la reforma al sistema de regalías fue la concentración de estos recursos en los principales departamentos y municipios productores de hidrocarburos pues “de las 790 entidades beneficiarias de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios perciben el 95% de las mismas” (Echeverry et.al, 2011, p.23). Concretamente, departamentos como Casanare, Meta, Arauca y Huila, recibieron el 56% de las regalías generadas entre 1994 y 2009 lo cual denotaba una alta concentración de dichos recursos en las

entidades territoriales productoras<sup>3</sup>. De esta manera, la propuesta de reforma al sistema de regalías tenía como uno de los ejes principales la promoción de la equidad regional, de tal forma que se favoreciera el desarrollo y la integración de todas las entidades territoriales del país.

Con relación al problema de concentración de las regalías, cabe mencionar que, aunque los departamentos del Meta y Casanare continúan siendo los que más reciben estos recursos, desde la implementación del Sistema General de Regalías la participación de estas entidades dentro del total de las regalías disminuyó. Es decir, la concentración de las regalías en los cuatro mayores receptores pasó del 56% entre 1994 y 2009 a 27% entre 2012-2018 como lo muestra el *Figura 1*.



*Figura 1.* Concentración de las regalías entre 2012-2018. Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del SICODIS.

A pesar de los argumentos presentados por parte del Gobierno Nacional, durante el trámite legislativo del proyecto de reforma del sistema de regalías se

---

<sup>3</sup> Según el Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, el 80% de las regalías estaban concentradas en ocho departamentos: Casanare, Meta, Arauca, La Guajira, Huila, Santander, Córdoba y Cesar.

produjo una gran resistencia por parte de los congresistas que representaban a las regiones productoras y portuarias pues el cambio del sistema implicaba una significativa disminución de las regalías directas que recibían dichas entidades. Esta confrontación se hace evidente en la intervención de la Senadora del Partido de la U, Maritza Martínez Aristizábal, quien como representante del departamento del Meta manifestó su inconformidad con la propuesta de reforma pues consideraba que la creación del Sistema General de Regalías (SGR):

Lo que hace es sumir en la pobreza y en la miseria a departamentos y municipios que tenían la oportunidad, a través de estos recursos, de tener algún desarrollo [...] castiga fuertemente a las entidades productoras y portuarias dejando intactos los exorbitantes ingresos de las empresas multinacionales, parte de los cuales debieron ser utilizados para el logro de los objetivos de equidad que pregona el Gobierno Nacional. (Acta de Plenaria 62 del 15 de junio de 2011, p. 12-13)

De igual manera los Senadores del Departamento del Huila y Cesar, Hernán Andrade Serrano (Partido Conservador) y Félix Valera Ibáñez (Partido Verde) respectivamente, como representantes de dos regiones productoras de petróleo, presentaron su desacuerdo con el Acto Legislativo tras considerar que dicha reforma no conduciría a la equidad regional, añadiendo que dicho proyecto de reforma desconocía la autonomía y la viabilidad presupuestal y financiera de las regiones productoras, en detrimento del principio de descentralización instaurado en la Constitución de 1991 (Acta de Plenaria 62, 2011).

Otros Senadores se manifestaron en contra del proyecto de reforma, en primer lugar, por no abordar directamente el fenómeno de la corrupción como problema de fondo del sistema de regalías y, en segundo lugar, porque no tuvo en cuenta la participación de los grupos minoritarios del país. Respecto a la primera postura, el Senador Édgar Espíndola del partido Opción Ciudadana manifestó que: “si en un momento determinado hubo mal manejo de las regalías [en los Departamentos productores] pues que sancionen a los que la manejaron mal” (Acta

de Plenaria 62, 2011, p.6); mientras que el Senador del Polo Democrático, Alexánder López Maya, argumentó que el proyecto le creó una mala imagen a las regiones productoras sin contemplar herramientas para combatir la corrupción y sin discutir sobre los privilegios de las transnacionales y las consideraciones ambientales que se deberían tener en cuenta.

Sobre la crítica por la poca participación de las minorías, representantes de los indígenas y afrodescendientes manifestaron su descontento al considerar que no fueron consultados en la discusión y formulación del proyecto de reforma constitucional. Así, el Senador de la Alianza Social Independiente, Marco Avirama, expresó su preocupación por que los territorios indígenas afectados por la explotación de recursos naturales no pudieran manejar autónomamente las regalías que les correspondían, sino que se vieran supeditados a la intermediación de las Alcaldías.

En contraposición a lo anterior, los Congresistas ponentes del Partido Liberal y Cambio Radical, Orlando Velandia Sepúlveda y Gustavo Puentes Díaz respectivamente, argumentaron que la reforma al sistema de regalías era positiva en cuanto: creaba un mecanismo de ahorro basado en un criterio de responsabilidad generacional y garantizaba que los recursos llegaran a toda la geografía nacional para mitigar la pobreza en zonas marginales, distribuyendo los recursos de forma más equitativa, eficiente y eficaz. Además, el Representante Puentes enfatizó en que el proyecto tenía elementos innovadores como un presupuesto bianual de regalías independiente del Presupuesto General de la Nación y que se podrían destinar recursos para invertir en otros sectores como el educativo (Acta de Plenaria 71, 2011).

A pesar de las anteriores perspectivas, el Acto Legislativo 05 de 2011 fue aprobado por el Congreso con un total de 66 votos de los cuales 58 fueron a favor del proyecto y 8 en contra (resultado del último debate en Senado). La aprobación de dicha reforma constitucional sentó las bases de la Ley 1530 de 2012 que reglamentó el Sistema General de Regalías (SGR), el cual tiene como objetivos

estimular el crecimiento regional, disminuir las diferencias entre regiones, reducir los índices de pobreza y mejorar la competitividad del país a partir de tres criterios transversales: equidad intergeneracional, regional y social (Echeverry et.al, 2011).

**En suma, la volatilidad macroeconómica que generan las bonanzas minero-energéticas, el ineficiente uso de los recursos de regalías aunado a múltiples casos de corrupción y una fuerte concentración de dichos recursos en las entidades territoriales productoras y portuarias, fueron los factores principales que sustentaron la reforma constitucional de 2011 que condujo a la conformación del Sistema General de Regalías (SGR) a través de la reglamentación de la Ley 1530 de 2012.**



## 2. LAS REGALÍAS EN COLOMBIA.

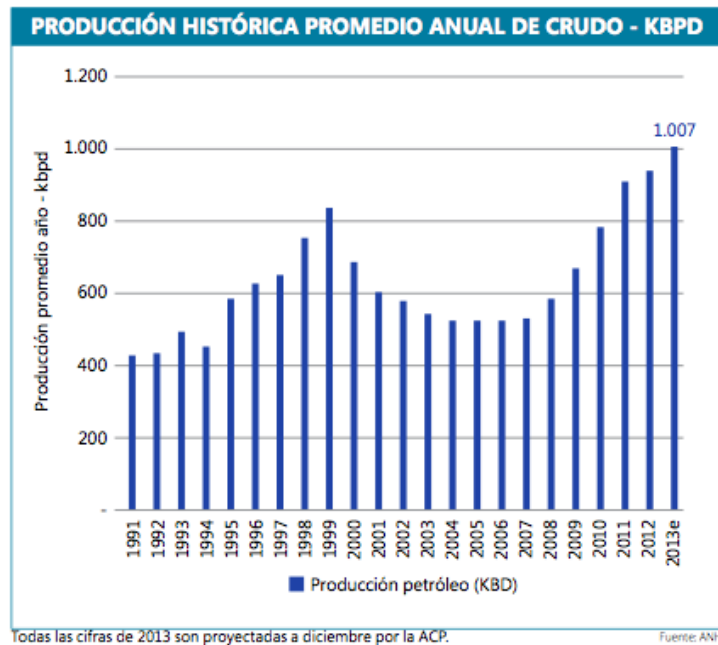
Dentro del marco legal colombiano las regalías son definidas como “las contraprestaciones económicas que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo” (Mesa et.al, 2011, p. 128). Dado que Colombia cuenta con una gran riqueza en materia de recursos naturales no renovables, los entes territoriales han recibido una gran cantidad de rentas por regalías (principalmente a raíz del descubrimiento en 1979 de importantes reservas de hidrocarburos en los Llanos Orientales) (Arango, 2000).

Las rentas producto de la explotación de recursos naturales no renovables han ido tomando cada vez mayor relevancia en la economía nacional al punto que en el periodo comprendido entre 2002 y 2012 la producción de petróleo y carbón aumentó significativamente pues el país “pasó de producir aproximadamente 500 mil barriles a 950 mil barriles de petróleo por día, mientras que la producción de carbón se incrementó de unos 40 millones de toneladas a cerca de 90 millones de toneladas por año” (Bonet & Urrego, 2014, p.1).

Como se muestra en el *Figura 2*, la producción promedio anual de crudo ha fluctuado a lo largo de la historia a partir del descubrimiento de nuevos pozos y del aumento de las reservas del país; sin embargo, cabe resaltar que, luego de alcanzar un pico en 1999, la producción de crudo del país disminuyó constantemente hasta 2006 cuando se situó en promedio alrededor de los 500 mil barriles. Aun así, en el año 2008 la producción de crudo se empezó a recuperar, lo que aunado a un ambiente favorable del precio internacional del barril WTI<sup>4</sup>, generó una época de bonanza que provocó que el petróleo se convirtiera en la principal fuente de ingresos de las arcas públicas.

---

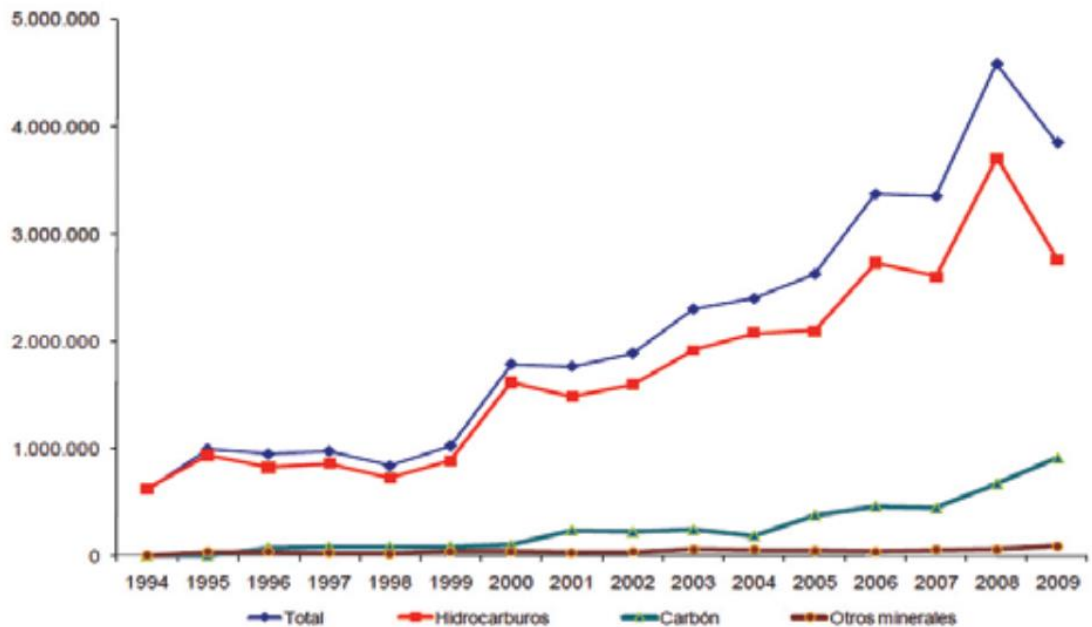
<sup>4</sup> En 2008 se presentó el precio más alto en la historia del barril WTI con un valor de US\$145,29.



*Figura 2.* Producción histórica promedio anual de crudo 1991-2013 (Miles de barriles). Fuente: Reporte Energía (2014).

Esta situación macroeconómica tuvo una importante incidencia sobre el estado de las finanzas públicas de las entidades territoriales que producían y transportaban este tipo de recursos naturales. Así se hace evidente con el *Figura 3*, en el cual es posible identificar un aumento relativamente constante de los giros de regalías directas hasta 2009, año en el que las regalías disminuyen drásticamente a causa del desplome del precio internacional del barril de petróleo que llegó hasta un mínimo de US\$33,98 (Dólar Web, S.F).

De esta manera se evidencia que, dada la alta dependencia hacia los precios internacionales, la naturaleza volátil de las bonanzas minero-energéticas puede provocar efectos nocivos para las finanzas territoriales pues planificar el gasto público con base en altos precios del petróleo, podría provocar que no se pueda mantener el mismo nivel de gasto cuando disminuye el precio internacional del crudo.



*Figura 3.* Giros regalías directas periodo 1994-2009 (Millones de pesos constantes de 2009). Fuente: Ministerio de Minas y Energía (S.F).

Dada la creciente importancia de las regalías para las finanzas públicas territoriales<sup>5</sup>, desde 1991 se han implementado dos regímenes para distribuir y manejar las regalías, éstos son: el Fondo Nacional de Regalías (FNR) reglamentado a través de la Ley 141 de 1994 que tenía por objeto asignar los ingresos de regalías no asignadas a las entidades territoriales productoras y portuarias; y el Sistema General de Regalías (SGR) que se instauró con la Ley 1530 de 2012. A continuación, se presentarán brevemente las principales características de cada uno de los regímenes junto con las principales ventajas y desventajas que se identificaron en la literatura académica.

<sup>5</sup> Las regalías “pasaron de representar el 0,6% del PIB en 2002 al 1,66% en 2012” (Bonet & Urrego, 2014, p.1).

## 2.1. El Fondo Nacional de Regalías: 1994-2011.

La Ley 141 de 1994 reglamentó la conformación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías, entre otras disposiciones sobre las reglas de distribución de las contraprestaciones económicas por explotación de recursos naturales no renovables. El objetivo del Fondo era destinar recursos a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión a través del excedente derivado de las regalías no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores y municipios portuario.

Como se observa en la *Tabla 1*, la distribución de las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos bajo el régimen del FNR establecía que: los departamentos productores recibirían el 47.5%, los municipios o distritos productores el 12.5%, los municipios o distritos portuarios el 8% y el Fondo Nacional de Regalías el 32% del total de las regalías. De esta manera, se hace evidente que el mismo diseño institucional que reglamentaba a las regalías presentaba una importante falla que provocó que éstos recursos se concentraran en las pocas entidades territoriales que tenían el control sobre la producción de hidrocarburos y el transporte de dichos recursos, por lo que el 32% de regalías indirectas que se distribuían en el resto del país eran una proporción mínima si se tiene en cuenta que, además, debían beneficiar al 83% de la población total del país.

**Tabla 1.** *Distribución de las regalías establecida en la Ley 141 de 1994.*

<b>Entidades</b>	<b>% de regalías por explotación de hidrocarburos</b>
Departamentos productores	47.5%
Municipios o distritos productores	12.5%
Municipios o distritos portuarios	8%
Fondo Nacional de Regalías	32%

*Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 141 de 1994.*

Varios estudios han dado cuenta del régimen del FNR, de estos cabe destacar el trabajo de Benavides et.al (2000, p.2) en el que los autores se preguntan acerca del efecto de las regalías sobre la dinámica económica en los entes territoriales pues consideran que “los estudios adelantados hasta el presente sobre el tema de las regalías se concentran en los problemas de diseño de la ley y de su reglamentación posterior” sin hacer énfasis en el impacto económico de dichos recursos en los entes territoriales. El texto de Benavides et.al (2000) se centra en tres temas principales: el manejo administrativo en sentido amplio, el aporte de las regalías al crecimiento económico y la eficiencia en la utilización de los recursos para la solución de problemas sociales.

Algunos de los principales hallazgos que encuentran Benavides et.al (2000) son: las grandes bonanzas deterioran la capacidad fiscal de los departamentos e incrementan su nivel de endeudamiento; si bien las regalías aumentan el gasto corriente de las entidades territoriales, éstos recursos no generan pereza fiscal y, por último, en el mediano plazo los giros de una gran cantidad de regalías hacen insostenible la situación fiscal de las entidades incrementando su dependencia fiscal y limitando la autonomía de los mandatarios locales<sup>6</sup>. Además, es relevante destacar que en este estudio se plantea que en los municipios y departamentos que más producen petróleo, como los de la región del piedemonte llanero, puede aparecer “una versión local del fenómeno denominado “enfermedad holandesa”, en la cual la producción doméstica desaparece” (p.76).

Otro trabajo relevante es el de Gaviria et.al (2002) quienes elaboraron una evaluación del impacto social y económico que había tenido la exploración y explotación de crudo en el departamento del Casanare entre 1985 y 2000. A pesar de que en el texto no se utiliza de manera explícita la expresión “maldición de los

---

<sup>6</sup> Este último punto es importante pues se convierte en un problema que puede ser abordado desde la perspectiva teórica del agente-principal y que es foco de múltiples estudios posteriores en relación con la dimensión política de la “maldición de los recursos”.

recursos”, entendida como la conexión que algunos académicos han identificado entre abundancia de recursos naturales y un pobre desarrollo económico (Robinson et.al, 2006), Gaviria reconoce que las bonanzas petroleras han dado pie a fenómenos de corrupción, desperdicio de recursos, conflictos redistributivos y a procesos migratorios desordenados y de gran magnitud que aceleran el crecimiento urbano de las regiones en donde se producen los hidrocarburos.

La metodología del estudio se basa en la comparación de los resultados de la Encuesta Social de Fedesarrollo, la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida en tres municipios del departamento del Casanare (Yopal, Aguazul y Tauramena) y en las principales áreas metropolitanas del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) con el fin de evaluar si las diferencias en las condiciones de vida entre ambos grupos se han reducido con el auge de la explotación petrolera en Casanare. De esta manera, los autores encuentran que en Casanare mejoraron las condiciones de vida desde el auge del petróleo pues se presentó un crecimiento de las empresas registradas en Casanare (10% del total de las empresas registradas en el país en 1996), la cobertura de educación mejoró ya que la relación alumnos /establecimientos pasó de 57.2 en 1991 a 50.2 en 1996 lo que indica que hubo más cupos escolares, la cobertura del régimen subsidiado de Casanare (34,2) estuvo por encima del nivel nacional (22,3) y, por último, dicho departamento presentó mejores coberturas en acueducto y alcantarillado, plazas de mercado y bibliotecas públicas.

Así, la principal conclusión a la que llegan Gaviria et.al (2002) es que, a pesar del mejoramiento de las condiciones de vida, la situación fiscal de los municipios del Casanare se deterioró dada la alta dependencia a los recursos de regalías y el excesivo endeudamiento con dichas rentas.

En síntesis, además de que el FNR generó problemas relacionados a una inequitativa distribución y concentración de las regalías, el bajo impacto de los proyectos y las múltiples irregularidades en la utilización de las regalías; la literatura académica muestra que **el manejo de las bonanzas petroleras que se dio en el**

**marco del FNR deterioró la capacidad fiscal y endeudó a los departamentos, dio pie a prácticas de corrupción y provocó una alta dependencia a las regalías, lo cual limitaba la autonomía de las autoridades locales.**

## **2.2. Sistema General de Regalías (SGR) – Ley 1530 de 2012.**

Como se mencionó anteriormente, el FNR fue reemplazado en 2011 por el Sistema General de Regalías (SGR) principalmente porque generó una inequitativa distribución y concentración de las regalías, los recursos se asignaron a proyectos de bajo impacto pues no lograron avanzar en el logro de ampliar la cobertura mínima de servicios públicos y, por último, los organismos de control fiscal, administrativo y disciplinario encontraron múltiples irregularidades en la utilización de las regalías.

La Ley 1530 de 2012 definió el SGR como el “conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones [que determinan] la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables” (Artículo 01, Ley 1530 de 2012). Así pues, son órganos del SGR:

- La Comisión Rectora: Es la encargada del funcionamiento del sistema; tiene como función emitir un concepto sobre el proyecto de presupuesto de las regalías y proponer cambios de política sobre los objetivos y funcionamiento del sistema.
- El Ministerio de Minas y Energía se encarga de suministrar las proyecciones de ingresos del SGR para la elaboración del plan de recursos, determina las asignaciones directas y realiza actividades de cartografía geológica del subsuelo.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público desempeña funciones de administración de los recursos entre beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR, formula el presupuesto del sistema y elabora los estados financieros de las regalías.

- El Departamento Nacional de Planeación (DNP) funciona como secretaría técnica de la Comisión Rectora, se encarga del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) y verifica que los proyectos que se financian con los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional cumplan con los requisitos.
- El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, ejerce como secretaría técnica en los OCAD, propone la metodología para evaluar y seguir los proyectos que se financian con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTel y verifica el cumplimiento de los requisitos de los proyectos de inversión que se financian a través de dicho fondo. Véase *Figura 4*.



*Figura 4.* Órganos del SGR. Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, tal y como lo demuestra el *Figura 5*, los recursos del SGR se distribuyen así: al Fondo de Ciencia, Innovación y Tecnología corresponde el 10% del total de regalías; para ahorro pensional territorial 7%; al de Ahorro y



Estabilización 20%; y al Fondo de Paz se le asigna el 7% de las regalías. Cabe anotar que esta última bolsa se creó recientemente a través del Acto Legislativo 04 de 2017 como una forma de apoyar con recursos de regalías aquellos proyectos de inversión que contribuyan a la implementación de los Acuerdos de La Habana, priorizando las entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado, la pobreza rural y la debilidad institucional. De los recursos restantes, el 80% se distribuye a los Fondos de Compensación Regional (60%) y de Desarrollo Regional (40%), y el 20% de asignaciones directas a las entidades territoriales productoras y portuarias.

Además, a cada fondo le corresponde determinado tipo de Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) los cuales, como se verá más adelante, se encargan de un conjunto de funciones centrales dentro del nuevo diseño institucional como lo es evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar los proyectos que serán financiados con los recursos de cada bolsa del SGR.

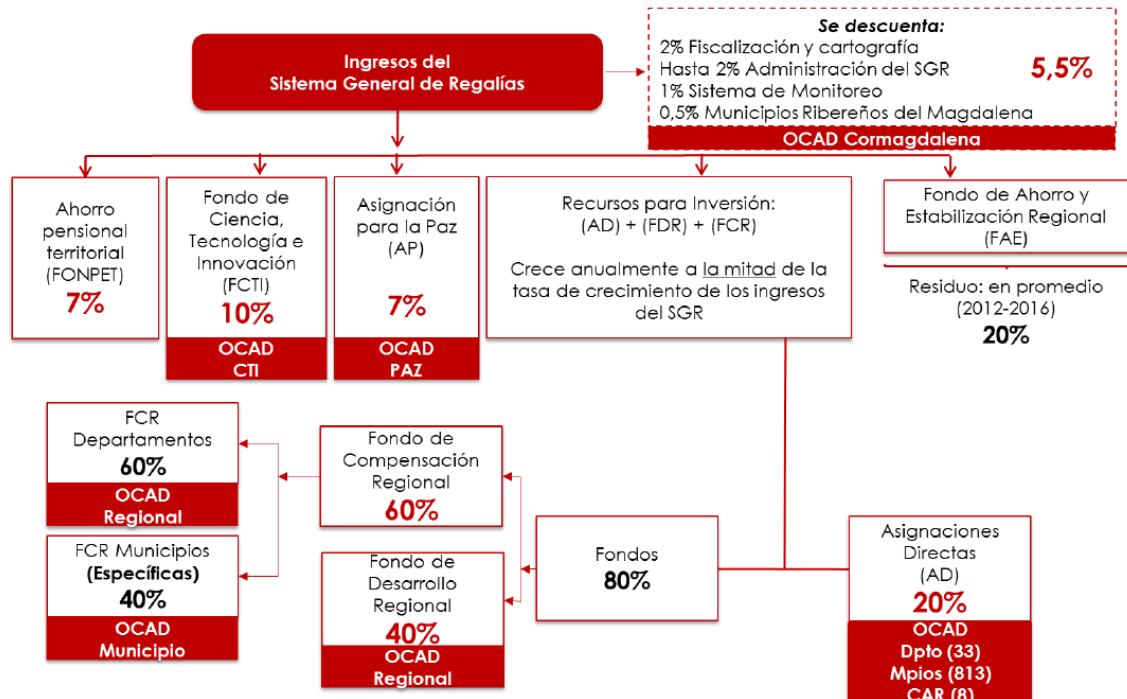


Figura 5. Composición del SGR. Fuente: Ramírez & Baquero (2018).

Ahora bien, desde la reforma institucional de 2011 se han llevado a cabo múltiples investigaciones con el objetivo de abordar los cambios y el impacto que generó el nuevo sistema en la asignación de los recursos de regalías. Frente a lo anterior cabe destacar el trabajo de Botero et.al (2015) en el que los autores se proponen analizar el impacto de las regalías en relación con el cierre de las brechas y disparidades regionales a través de la revisión de los proyectos financiados con regalías y los sectores a los que pertenecen. Botero et.al (2015) fundamentan su investigación en algunos importantes enfoques teóricos tales como el de la “maldición de los recursos” y los del rentismo social y de grupos de interés. Dentro de los principales elementos del enfoque de la “maldición de los recursos”, los autores mencionan “los derechos de propiedad, los costos de transacción, el modelo principal-agente, la teoría del rentismo y la teoría de los grupos de interés” (p.35) los cuales son relevantes en la medida en que permiten dimensionar las diferentes perspectivas desde las cuales es posible abordar el fenómeno de la maldición de los recursos.

De esta manera, Botero et.al (2015, p.51) concluyen que a pesar de que la reforma permitió que las regalías se recibieran en otras partes del país, “la falta de presentación de proyectos por parte de las entidades territoriales periféricas ha demostrado que aún existen deficiencias que impiden mermar la desigualdad” además de que “la equidad regional queda en entredicho toda vez que estos municipios [de categorías 5 y 6] pertenecen a los departamentos centrales del país, donde tradicionalmente se ha concentrado la inversión pública”.

La literatura sobre la “maldición de los recursos” ocupa un lugar central dentro de los estudios que se han enfocado en el análisis de las regalías dado que proporciona importantes elementos para analizar la relación entre recursos naturales y crecimiento económico por lo que ha estimulado una amplia gama de estudios principalmente en el campo de las ciencias económicas. A partir de esta literatura, Amézquita (2014, p.45) elabora una reflexión en la cual afirma que en Colombia “se presenta una “maldición” interna que se materializa en que [...] los

departamentos y municipios productores son comparativamente más pobres respecto a los no productores, a pesar de recibir cuantiosas regalías”. De esta manera el autor analiza evidencia internacional y nacional que le permite concluir que “la explotación de recursos naturales minero-energéticos [...] induce el crecimiento de un sector rentista, legal o ilegal, que por su propia dinámica desplaza a las actividades no relacionadas con el recurso” (Amézquita, 2014, p.56) aunque afirma que existen entidades territoriales<sup>7</sup> en donde el efecto de la maldición de los recursos se manifiesta con una menor fuerza dado que han tenido un sector industrial o agro-industrial más desarrollado que les ha permitido consolidar unos encadenamientos entre la actividad primaria de los recursos minero-energéticos y la industrial.

Otro trabajo que se suscribe dentro del enfoque teórico de la maldición de los recursos es el de Gallego et.al (2018) en el que los autores pretenden determinar si el cambio del sistema de regalías de 2012 tuvo efectos positivos sobre los estándares de vida de los hogares colombianos y si corrigió los problemas que motivaron dicho cambio institucional. Basados en la economía política de los auges de recursos (*resource booms*), el marco teórico del que parten los autores plantea que cuando en un país rico en recursos naturales, y las instituciones son débiles, los agentes económicos son más proclives a la extracción de rentas. En consecuencia, esta situación genera efectos negativos tanto en el crecimiento económico como en el bienestar de la población<sup>8</sup>.

A partir de la construcción de una base de datos sobre la producción de petróleo, las transferencias del gobierno nacional y los estándares de vida de la población durante el periodo de 1997-2016, Gallego et.al (2018) formulan una serie de modelos econométricos que les permiten afirmar que después de la reforma al

---

<sup>7</sup> Tales como Antioquia, Cundinamarca y Santander.

<sup>8</sup> “Theoretical scholarship shows that, when institutions are weak, economic agents are prone to rent-seeking and politicians are unconstrained in their intentions of remaining in power, causing a negative effect on both growth and well-being” (p.1).

sistema de regalías se presentaron impactos positivos en algunos indicadores sociales tales como: disminución de la pobreza multidimensional, el ingreso y empleo aumentó en los municipios beneficiarios, el acceso a los servicios de salud mejoró y hubo un importante aumento en la matrícula de personas en edad escolar.

Al observarse que la reforma aumentó la participación del sector manufacturero, contrarrestando el efecto desindustrializador del fenómeno de la enfermedad holandesa, otros aspectos que también mejoraron fueron la formalidad del empleo y la promoción del desarrollo regional. Además, el cambio institucional promovió nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre los proyectos financiados con regalías para reducir la corrupción y la ineficiencia a través de diferentes estrategias de auditoría, mejoró la capacidad de planeación de los municipios al tener que formular proyectos de inversión para recibir recursos y permitió que no solo los municipios productores tuvieran acceso a las regalías sino que todas las entidades territoriales del país tuvieran la posibilidad de recibir dichos recursos.

Con base en estos resultados, Gallego et.al (2018) concluyen que cambios institucionales moderados, como la reforma del sistema de regalías, constituyen una posible solución para neutralizar los efectos de la maldición de los recursos, a pesar de que dicha reforma no ha restringido en su totalidad algunos efectos negativos como la corrupción en el manejo de los recursos del sistema.

Para finalizar, se debe resaltar un último trabajo que se desliga de la perspectiva de la “maldición de los recursos” y que presenta otra perspectiva sobre la transformación del sistema de regalías. Dada la poca visibilidad de proyectos de alto impacto elegidos por los alcaldes o gobernadores, una de las novedades del nuevo Sistema General de Regalías fue la creación de Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) conformados por el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales a través de los cuales se evalúan, viabilizan y aprueban los proyectos de inversión que serán financiados con recursos de regalías. Sin embargo, la conveniencia de este mecanismo para la toma de

decisión ha sido poco estudiada y es por ello que Blandón (2017) estudia bajo qué condiciones los agentes que participan en los OCAD pueden interactuar de manera libre y proporcionar resultados sobre lo deseado socialmente.

Así, la autora pretende determinar si los OCAD generan los incentivos adecuados para que los actores voten de acuerdo a sus verdaderas preferencias. A partir de la literatura del campo de la elección social, Blandón (2017) construye un modelo de preferencias con las reglas de Condorcet y del equilibrio de Nash que le permiten concluir que la votación de los OCAD no es implementable a menos que se supongan tres aspectos: que las preferencias del gobierno central siempre son sinceras, “que los gobiernos departamentales y municipales tienen preferencias unimodales [...] y que la primera etapa de la votación [elección de los alcaldes que representan al gobierno municipal en los OCAD] se realice para votar proyectos y no por alcaldes” (p.233).

### 3. ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN

Una de las principales novedades introducidas por el SGR fue un modelo de gobernanza multinivel en el que convergen los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) que, en el proceso de definición de los proyectos de inversión que se financian con regalías, se encargan de “evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos” (Artículo 06, Ley 1530 de 2012).

Como se observa en la *Tabla 2*, los OCAD están divididos en cinco tipos principales y, dependiendo del Fondo del que se soliciten recursos, los integrantes cambiarán, así como la instancia encargada de desempeñar las funciones de la Secretaría Técnica.

**Tabla 2.** Organización y composición de los diferentes tipos de OCAD.

<b>Tipo</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Integrantes</b>	<b>Secretaría Técnica</b>
OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación.	Proyectos que son financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Ministros, 1 representante del DNP y 1 representante de Colciencias.</li> <li>• 1 Gobernador por cada instancia regional.</li> <li>• 4 representantes de las universidades públicas y 2 de las privadas.</li> </ul>	Colciencias.
Regionales (Centro Sur, Centro Oriente,	Fondo de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Ministros y 1 delegado del DNP.</li> </ul>	Secretaría de Planeación Departamental.

Eje Cafetero, Llanos, Pacífico y Caribe).	Regional y Fondo de Compensación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los gobernadores.</li> <li>• 2 Alcaldes por departamento más 1 de una ciudad capital.</li> </ul>	
Departamentales (29).	Asignaciones directas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Ministros.</li> <li>• El Gobernador respectivo.</li> <li>• 10% de los Alcaldes del departamento.</li> </ul>	Secretaría de Planeación Departamental.
Municipales (existen alrededor de 900).	Asignaciones directas y recursos del Fondo de Compensación Regional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 delegado del nivel nacional.</li> <li>• 1 delegado del departamento.</li> <li>• El Alcalde respectivo.</li> </ul>	Secretaría de Planeación Municipal.
OCAD Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique.	Asignaciones específicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Ministros y 1 representante del DNP.</li> <li>• 2 Gobernadores.</li> <li>• 2 Alcaldes.</li> </ul>	Cormagdalena.

*Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 1075 de 2012.*

Adicionalmente, cabe mencionar que existen OCAD que benefician a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) cuya composición es la misma que los OCAD departamentales; solo se diferencia en que la secretaría técnica la ejerce la misma CAR beneficiaria de las asignaciones directas.

El **funcionamiento** de los OCAD está a cargo de tres instancias principales: la Secretaría Técnica que se ocupa de garantizar la logística, la Presidencia del OCAD que se encarga de presidir las sesiones y suscribir las actas y acuerdos, y el

Comité Consultivo que emite conceptos no vinculantes sobre la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos de inversión (Ministerio del Interior, S.F). A partir de estas instancias, las etapas del funcionamiento de los OCAD son:

1. En primer lugar, se debe tener en cuenta que un proyecto puede ser formulado por cualquier persona siguiendo la Metodología General Ajustada (MGA). Sin embargo, solo las entidades territoriales pueden presentar los proyectos ante los OCAD, por lo que una vez la entidad territorial verifica que el proyecto cumpla los requisitos metodológicos, lo remite a la Secretaría Técnica del OCAD según los fondos de donde se soliciten los recursos.
2. Una vez la Secretaría Técnica recibe el proyecto, lo envía a la instancia de verificación de información y al Comité Consultivo con el fin de que se emitan los conceptos de conveniencia, oportunidad y solidez de los proyectos.
3. Luego de que se cumplen satisfactoriamente los anteriores conceptos, la Secretaría Técnica convoca a sesiones a todos los miembros con 7 días de antelación para evaluar, aprobar y viabilizar los proyectos.
4. Cada 2 meses se reúnen los miembros del OCAD durante un día para analizar los documentos de soporte y, mediante votación, se viabilizan, priorizan y aprueban los proyectos.
5. Finalmente, los miembros del OCAD definen la entidad pública ejecutora del proyecto teniendo en cuenta quién presenta el proyecto y cuál es su zona de influencia y se da vía libre para que inicie la etapa contractual.

Hay que mencionar que, dado que el mecanismo de toma de decisiones en los OCAD concibe que cada nivel de gobierno tiene un voto, los proyectos y disposiciones que adoptan dichos órganos son aprobados por mayoría calificada, es decir, cuando se obtiene el voto favorable de mínimo dos de los tres representantes de gobierno (Artículo 35, Ley 1530 de 2012).



En general, los proyectos de inversión que se financian con regalías deben cumplir con una serie de características con el fin de ser aprobados, tales como: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas nacionales (Artículo 23, Ley 1530 de 2012). Esto con el objetivo de asegurar que las regalías sean invertidas de manera eficiente en proyectos que propicien el desarrollo de las regiones.

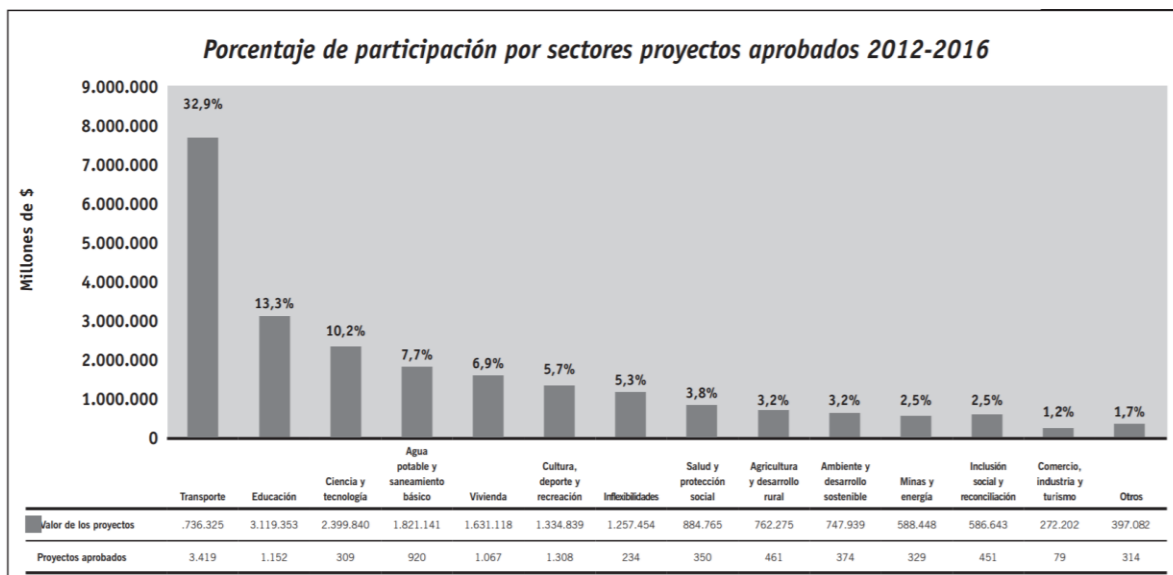
De igual manera, se debe destacar que el modelo de gestión en el que se basa el sistema concibe tres fases (Decreto 1942 de 2012):

1. La primera, en la que se viabilizan y registran los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión – BPIN:
  - Esta etapa abarca el proceso de formulación de los proyectos, presentación, verificación de requisitos, concepto de oportunidad, conveniencia o solidez técnica, financiera y ambiental; viabilización y registro en el BPIN.
2. La segunda, de priorización y aprobación:
  - El artículo 27 de la Ley 1530 de 2012 establece un conjunto de criterios a partir de los cuales se priorizan los proyectos de inversión que se financian con regalías, a saber: impacto; cumplimiento de metas sectoriales o territoriales; mejoramiento de las condiciones de vida de grupos étnicos; contribución a la integración territorial; conformación de esquemas asociativos a través de contratos plan; proyectos para el mejoramiento de infraestructura tanto en zonas de frontera como de exploración y explotación de recursos no renovables; para culminar proyectos ya iniciados y que son prioritarios para el desarrollo regional; recursos para inversión física en educación; proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas; para extender la utilización de energías no convencionales que sean renovables y sustentables ambientalmente; y, por último, se priorizan aquellos proyectos con los que se destinan

recursos para el desarrollo de infraestructura física que mejore la calidad de la educación.

- Además, una vez se han aprobado los proyectos, los OCAD tienen la función de designar el ejecutor de éstos siguiendo los principios de eficiencia administrativa y buen gobierno.
3. Por último, este modelo de gestión concibe una fase de ejecución, monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los proyectos.
- En esta etapa se realiza el giro de los recursos y se inicia el proceso de contratación y desempeña sus funciones el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del DNP con el objetivo de identificar posibles irregularidades y realizar las respectivas alertas tempranas.

Durante el periodo comprendido entre 2012 y 2017 todos los OCAD en su conjunto aprobaron más de doce mil proyectos de inversión por un valor total de \$30,5 billones. Como se observa en la *Figura 6*, entre 2012 y 2016 la distribución de los recursos por sectores se priorizó de la siguiente manera: transporte 32,9%, educación 13,3%, ciencia y tecnología 10,2%, agua potable y saneamiento básico 7,7%, vivienda 6,9%, cultura, deporte y recreación 5,7% y, por último, otros doce sectores que suman el 23,3% de las regalías (CGR, 2017).



*Figura 6.* Porcentaje de participación por sectores proyectos aprobados 2012-2016. Fuente: CGR (2017).

### 3.1. El cuestionamiento al sistema de regalías y los OCAD.

En la actual coyuntura política del país se ha puesto en tela de juicio la eficacia del SGR, principalmente porque no ha logrado corregir los problemas que motivaron la disolución del FNR. Así, los casos de corrupción con las regalías persisten<sup>9</sup>, la ejecución de una gran cantidad de proyectos presenta retrasos en los tiempos establecidos<sup>10</sup> y los recursos continúan dispersos en proyectos de bajo impacto regional<sup>11</sup>. Con relación a esta situación, el entonces Contralor General de la Nación, Edgardo Maya, fue contundente al manifestar que el SGR fracasó, entre

<sup>9</sup> Por ejemplo, la CGR encontró un posible detrimento patrimonial de \$32.616 millones en el proyecto para el mejoramiento de la vía Salamina (Guaimaro) – Remolino – Sitio Nuevo (Palermo) (CGR, 2017).

<sup>10</sup> El Índice de Gestión de Proyectos de Regalías – IGPR del primer trimestre de 2018 presentó que el 82% de los proyectos (1.186 de 1.445) se retrasaron en promedio 46%.

<sup>11</sup> Según la CGR (2017) “más de doce mil proyectos aprobados entre 2012 y 2017, por un valor total de \$30,5 billones, con un valor promedio por proyecto de alrededor de \$2,5 millones, constituyen un indicador crítico de atomización, sumado a que existen más de cien sectores distintos de inversión” (p. 8).

otras cosas, porque “las regalías se han fragmentado en proyectos que podrían ser catalogados de bajo impacto regional” (Noticias Uno, 2018).

Adicionalmente, en una ponencia de la Representante Juanita Goebertus que se presentó en el marco del Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2018 con el que se buscaba modificar el sistema de regalías, se señala que: bajo el régimen del SGR 840.000 millones de pesos se han perdido; 12,4 billones están sin ejecutar a diciembre de 2017; y se pone en duda la pertinencia de los proyectos aprobados por los OCAD en tanto 2.000 proyectos se aprobaron para construir espacios deportivos, culturales o instituciones.

Concretamente frente a los OCAD, en el debate público se han escuchado voces que critican la demora para la aprobación de los proyectos, el exceso de requisitos en la presentación de proyectos y la falta de sinergia en los OCAD (Goebertus, 2018). Por esto, a pesar de que han surgido voces que defienden las funciones que desempeñan dichos órganos en el sentido de mejorar los procesos de planeación y presupuestación de las entidades territoriales, han surgido diversas posiciones radicales que proponen eliminar los OCAD.

A partir de esto, es posible identificar que existen serias dificultades en el funcionamiento de los OCAD teniendo en cuenta que son las instancias encargadas de una importante parte del sistema de gestión como lo es definir los proyectos que se financian con regalías y priorizar las inversiones de estos recursos. De esta manera, la presente investigación se centra en los factores que influyen en la aprobación, priorización y ejecución de los proyectos de inversión financiados con regalías, concretamente en el municipio de Puerto Rico (Meta) ya que, como se explicará más adelante, esta entidad territorial de sexta categoría tiene la particularidad de poder acceder a una gran cantidad de regalías, pero no ha sido efectiva en la aprobación de proyectos de inversión.

### 3.2. El proceso político de los OCAD.

Ahora bien, hasta ahora se ha expuesto el procedimiento técnico-formal a través del cual se pretende que las regalías sean invertidas en proyectos pertinentes, viables, sostenibles y de gran impacto sobre las condiciones de vida de la población. Frente a esto, se han reconocido múltiples bondades de los OCAD tal y como lo explica el Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial del Departamento Nacional de Planeación, Juan Pablo Remolina, para quien el hecho de que en el nuevo sistema de regalías se pase de una visión de contratos a una visión de proyectos inspirada en la gestión por resultados, ayuda a que se garantice una mejor calidad del gasto. Además, destaca que una de las principales ventajas es que a través de los OCAD se pueden financiar proyectos de “libre inversión”, lo que permite que las entidades territoriales formulen proyectos más pertinentes de acuerdo a sus necesidades (Remolina, entrevista, 15 de noviembre de 2018).

Sin embargo, la composición y funcionamiento de los OCAD como instancia en la que se determina la inversión de las regalías, hace inevitable la discusión sobre la dimensión política de éstos Órganos. En primer lugar, es posible plantear que en el funcionamiento de los OCAD no solo tienen influencia los actores oficiales de los distintos niveles de gobierno, sino que existen agentes externos que pueden tener incidencia en los procesos que se presentan al interior de los OCAD. Estos se podrían denominar como *facilitadores* o *distractores*. Frente a los primeros, la funcionaria encargada del manejo de las regalías en la Secretaría de Planeación de Puerto Rico, Yeinny Cubides, toma como ejemplo a los asesores de USAID quienes “son los que se han ido con nosotros al campo [...] nos ayudan a la revisión documental [...] nos han acompañado a las mesas técnicas que hemos tenido con el DNP, nos ayudan a programar las mesas técnicas” (Cubides, entrevista, 13 de septiembre de 2018). Es decir, facilitan el trabajo de los funcionarios a través de la intermediación entre los integrantes del OCAD, apoyan logísticamente y prestan su ayuda en el proceso de formulación de proyectos a pesar de que no representan los intereses del municipio, el departamento o la Nación.

Por el contrario, los agentes *distractores* hacen referencia a personas que aseguran tener contactos que pueden facilitar el proceso de gestión de los proyectos, se ofrecen para formular los proyectos a cambio de una parte del dinero y “se la pasan de ministerios en ministerios mirando a ver qué pueden conseguir para sacarle plata a los municipios” (Cubides, entrevista, 13 de septiembre de 2018). Estos actores se pueden denominar como distractores ya que llaman la atención de los municipios prometiéndole soluciones eficaces a inconvenientes que surgen durante el ciclo de proyectos, pero, como resalta la funcionaria, si los proyectos no cumplieron desde el principio los requisitos, este tipo de actores no tienen la capacidad de cambiar determinadamente el rumbo de los proyectos para que sean aprobados por el OCAD.

En este sentido, es posible afirmar que los OCAD no están exentos de prácticas de *lobby*. Esto se hace evidente cuando Cubides manifiesta que en las sesiones del OCAD están presentes políticos que intentan persuadir para que se vote favorablemente sobre determinados proyectos. Así lo confirma el Alcalde Suárez cuando explica que en el OCAD se hace un *lobby* innecesario que obstaculiza la ejecución de los recursos, creando un “corcho que filtra a muy poco ritmo la inversión de algunos recursos”.

Si bien gran parte del modelo de los OCAD se basa en los criterios técnicos del ciclo de proyectos, no se debe olvidar que los proyectos surgen de la voluntad política y esta naturaleza se hace explícita en los momentos de votación. En esta etapa, **factores como la cercanía que existe entre departamento y municipio y una visión similar sobre las necesidades de la población local** (L. Suárez, entrevista, 16 de septiembre de 2018) toman importancia, y por eso ambos niveles territoriales suelen apoyarse mutuamente para obtener la mayoría calificada que se necesita para que los OCAD aprueben los proyectos de inversión. En palabras de la funcionaria de planeación, esta situación se resume en que “el apoyo o el respaldo que tiene el municipio es el departamento, pues vamos de la mano, entonces normalmente cuando el municipio presenta, el departamento apoya.

Entonces con dos votos el proyecto ya pasa”; aunque aclara que Puerto Rico no ha tenido este tipo de dificultades con el Gobierno Nacional (Cubides, entrevista, 13 de septiembre de 2018).

Siguiendo con lo anterior, cuando Suárez expresa que “con el Gobierno Nacional es que se ha presentado la problemática que simplemente dicen ‘hay que hacer esto así, así y así’”, revela las dinámicas de poder y luchas que se presentan al interior de los OCAD en donde el municipio suele sentir mayor respaldo por parte de los representantes departamentales.

**En resumen, si bien existe un importante carácter técnico en la toma de decisiones de los OCAD, es necesario tener en cuenta que existen otros factores que inciden en la aprobación de los proyectos tales como: la influencia que ejercen actores externos, las dinámicas de poder que entre los distintos niveles de gobierno y que los proyectos que se presentan ante los OCAD deben estar acompañados del impulso que realizan los gobernantes de acuerdo a sus intereses.**

#### 4. REGALÍAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN EN PUERTO RICO (META).

Respecto a la entidad territorial escogida para la investigación, se parte de la idea presentada por Botero et.al (2015) que plantea que, a pesar de la falta de presentación de proyectos de inversión por las entidades territoriales periféricas, uno de los principales logros de la reforma del sistema de regalías del 2011 fue que los municipios de 4, 5 y 6 categoría se beneficiaran de los recursos de regalías.

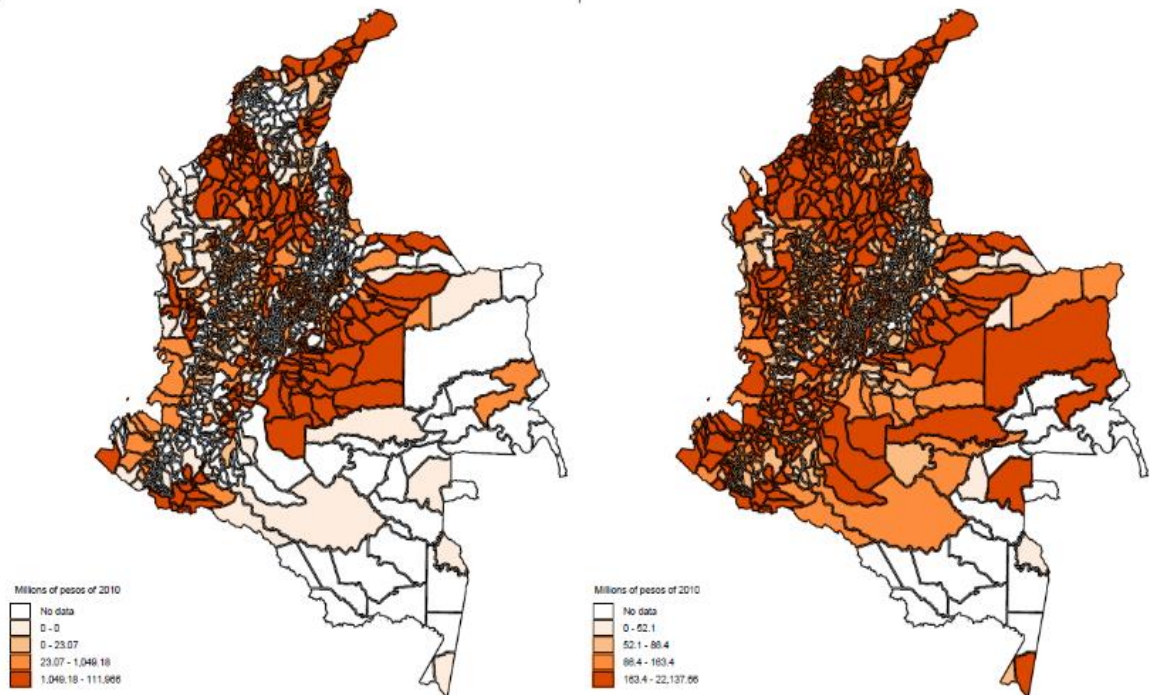
**La elección del municipio de Puerto Rico (Meta) se basa en una idea fundamental: al ser un municipio de sexta categoría y en cuya jurisdicción no se llevan a cabo actividades de extracción o exploración de crudo, pudo acceder a una mayor cantidad de regalías a partir del año 2011.** En esta idea también coinciden Gallego et.al (2018), quienes hallan que después de la reforma al sistema de regalías aquellos municipios que no eran productores o portuarios lograron acceder a dichos recursos.

Lo anterior se puede observar en el *Figura 6*, en el que se muestra que la cantidad de municipios que se beneficiaban de las regalías hasta 2011 (bajo el régimen del FNR) era menor que la cantidad de entidades territoriales que recibieron estos recursos en 2016 (bajo el SGR). Además, se resalta que muchos de los municipios que no recibían regalías eran entidades territoriales periféricas, las cuales por no ser productoras recibían poco o nada de regalías bajo el régimen del FNR. En este sentido, Puerto Rico cumple con dichas características al estar ubicado en la periferia del departamento del Meta (límites con el Guaviare) y en cuya jurisdicción no se llevan a cabo actividades de exploración o explotación de hidrocarburos, por lo que no recibe regalías por asignaciones directas.



Distribution of royalties 2011

Distribution of royalties 2016



*Figura 6.* Distribución geográfica de las regalías a nivel municipal antes y después de la reforma (Millones de pesos colombianos de 2010). Fuente: Gallego et.al (2018).

Puerto Rico es un municipio ubicado al sur del departamento del Meta, en la subregión conocida como el bajo Ariari, una zona azotada por el conflicto armado ya que sirvió como retaguardia estratégica de las FARC. El municipio cuenta con cerca de 18.870 habitantes de los cuales 13.764 viven en la zona rural, lo que permite dimensionar las dificultades que encuentra el municipio en términos de cobertura de energía eléctrica rural la cual es de solo 4,1%, contrastando con el porcentaje de cobertura a nivel departamental que es de 59,7% (Departamento Nacional de Planeación, TerriData).

Además, otras coberturas básicas también son deficientes en sectores como: acueducto (18,9%), alcantarillado (18,9%), la cobertura neta en educación preescolar (37,15%), primaria (55,25%), secundaria (33,31) y media (13,6%);

además, la tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año es de 29,5 por cada 1.000 nacidos vivos. Entre otros indicadores cabe resaltar que la cobertura del régimen subsidiado de salud es del 97,8% y existe un 97,5% de cobertura en vacunación pentavalente en menores de 1 año, superando el porcentaje departamental de 89% (Departamento Nacional de Planeación, TerriData).

#### **4.1. Las regalías en Puerto Rico.**

Respecto a las finanzas municipales, el municipio de Puerto Rico empezó a recibir regalías desde el año 2010 cuando se le giró un valor de \$1.306,2 millones, en 2011 recibió \$3.284,7 millones y en 2012 un valor de \$2.840 millones (Ejecuciones Presupuestales Municipales 2000-2012, DNP).

A pesar de que estas cifras pueden parecer insignificantes en comparación con otros municipios del Meta que recibieron en algunos años más de 10 mil millones por regalías<sup>12</sup>, esta cantidad de recursos es de gran importancia para Puerto Rico teniendo en cuenta que el contexto histórico dificultó el desarrollo de infraestructura física, lo que a su vez provocó un significativo rezago en las condiciones de vida de la población que puede ser enfrentado por medio de la inversión con regalías. Frente a este punto concuerda Luis Alfonso Suárez Sánchez, Alcalde del municipio en dos ocasiones (en el periodo 2004-2007 y 2015-2019), para quien Puerto Rico

es un municipio que, por haber estado inmerso en el conflicto durante muchos años, diría uno que está atrasado en el desarrollo de infraestructura. Por eso, cualquier peso que llegue a impactar en cualquiera de los sectores, irradia directamente en las condiciones de vida de su población y el impacto es altamente positivo. (Entrevista, 16 de septiembre de 2018)

Luego de la reforma de 2011, y contrario a lo que dice la literatura sobre que uno de los beneficios del SGR fue que entidades territoriales de sexta categoría

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, Villavicencio, Cabuyaro, Castilla La Nueva y Puerto Gaitán.

pudieran acceder a una mayor cantidad de regalías, la asignación presupuestal para Puerto Rico fue menor ya que entre 2013-2014 tuvo la disponibilidad presupuestal para invertir \$808.094.521, entre 2015-2016 se le asignaron \$602.159.767, mientras que en la vigencia 2017-2018 al municipio se le concedieron \$761.781.618.

En consecuencia, si se tiene en cuenta que el promedio de las regalías que recibió Puerto Rico antes de la reforma de 2011 fue de \$2.476,9 millones por año, mientras que después de la reforma se le asignaron en promedio \$362 millones anualmente, es posible afirmar que **en el caso de Puerto Rico la creación del SGR no condujo a que el municipio recibiera una mayor cantidad de regalías, sino que, por el contrario, estos recursos disminuyeron significativamente.**

En esto coincide el Secretario de Planeación de Puerto Rico, Engels Martínez, quien explica que

realmente, por la experiencia que llevo en el municipio, regalías anteriormente había mucho más recurso que el que existe hoy. En tema de regalías lo que llega al municipio es muy poco para lo que se esperaba, o sea, si fuera bien repartido sería mucho más regalías para el municipio. (Entrevista, 16 de noviembre de 2018)

Si bien es cierto que Puerto Rico ha recibido menos regalías bajo el esquema del SGR, es necesario considerar que bajo el régimen del FNR solo recibió regalías durante tres años ya que al ser un municipio no-productor la cantidad de regalías que recibía era, en cierto grado, impredecible y estaba atada a lo que dispusiera el departamento. Esto es un factor importante pues el SGR permitió una mayor estabilidad de este ingreso desde que se implementó ya que “ahorita uno sí tiene por lo menos la certeza de que van a llegar unos recursos que se tienen disponibles y que con eso se van a poder gestionar proyectos” (Cubides, entrevista, 13 de septiembre de 2018).

#### 4.2. Proyectos de inversión financiados con regalías en Puerto Rico.

Como se mencionó anteriormente, los OCAD determinan las entidades encargadas de ejecutar los proyectos de inversión que son aprobados. Así, en Puerto Rico se han implementado 27 proyectos dentro de los cuales es posible identificar tres tipos de ejecutores:

- El Departamento del Meta que se ha encargado de 20 proyectos,
- La Empresa de Servicios Públicos del Meta – EDESA S.A ESP que ha ejecutado tres,
- Y el municipio de Puerto Rico que ha sido el responsable de ejecutar cuatro proyectos.

Sin embargo, la presente investigación aborda solamente los proyectos financiados con regalías en los que se designó como ejecutor al municipio de Puerto Rico ya que dentro del departamento del Meta éste es uno de los municipios que menos proyectos de inversión ha logrado aprobar ante el OCAD; solo Cubarral, Cumaral, Mapiripán, San Juanito y El Calvario tienen menos proyectos aprobados tal y como lo demuestra la *Tabla 3*.

**Tabla 3.** *Proyectos aprobados a nivel municipal en el departamento del Meta 2012-2018.*<sup>13</sup>

<b>Municipio</b>	<b>Proyectos aprobados</b>	<b>Recursos SGR (pesos)</b>
Castilla La Nueva	56	\$116.743.402.830
Puerto Gaitán	47	\$472.415.052.060
Villavicencio	22	\$54.510.311.822
Acacías	21	\$119.520.840.657

<sup>13</sup> En la elaboración de la *Tabla 4* se encontraron múltiples inconsistencias en la información presentada en los portales del SICODIS, TerriData y MapaRegalías respecto a la cantidad de proyectos aprobados y el valor que se financia con regalías.

Puerto López	18	\$16.401.750.820
Cabuyaro	16	\$23.018.788.858
Granada	12	\$8.126.666.154
Barranca de Upía	10	\$12.323.565.787
Guamal	8	\$10.366.223.488
San Martín	8	\$5.002.683.631
La Uribe	8	\$4.660.065.292
Vista Hermosa	6	\$6.675.701.122
Mesetas	6	\$2.101.599.585
La Macarena	5	\$7.789.051.992
Restrepo	5	\$2.969.924.513
Fuente de Oro	5	\$1.924.223.090
San Carlos de Guaroa	5	\$1.384.287.858
El Dorado	5	\$835.453.557
Puerto Concordia	4	\$2.838.440.095
Puerto Lleras	4	\$2.757.244.246
San Juan de Arama	4	\$2.254.748.175
Puerto Rico	4	\$2.182.940.370
Lejanías	4	\$2.139.586.911
El Castillo	4	\$1.170.829.008
Cumaral	3	\$5.569.224.560
Cubarral	3	\$1.512.050.553
Mapiripán	2	\$3.431.406.387
San Juanito	1	\$647.084.784

El Calvario	1	\$254.793.675
-------------	---	---------------

*Fuente: elaboración propia con base en la información del portal SICODIS.*

Lo anterior es relevante teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 04 de septiembre de 2017, a través del cual se crea un Fondo de Paz para beneficiar a las entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado, permite que Puerto Rico acceda a una mayor cantidad de regalías.

Como se observa en la *Tabla 4*, desde 2012 hasta 2018 los proyectos que han sido ejecutados por Puerto Rico se han centrado en el sector de transporte (3) y en vivienda, ciudad y territorio (1). De esta manera, es posible identificar que uno de los principales objetivos que ha orientado la inversión de las regalías en el municipio ha sido el mejoramiento de las vías terciarias, lo cual es comprensible teniendo en cuenta que el municipio es predominantemente rural y las vías de acceso a las veredas han sufrido un importante atraso, en parte causado por el conflicto armado.

**Tabla 4.** *Proyectos de inversión con regalías ejecutados por Puerto Rico 2012-2018.*

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Sector</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Valor aprobado con fuente del SGR</b>
Mejoramiento vías veredales San Vicente Alto - San Vicente Bajo.	Transporte	2013 – 2014	\$560.029.525
Adquisición de maquinaria para la adecuación	Transporte	2013 – 2014	\$400.000.000

mantenimiento y apertura de las vías del municipio.			
Mejoramiento vía vereda Puerto Olivo – Brisas del Cafre.	Transporte	2013 – 2014	\$722.733.793
Construcción de la primera etapa del palacio municipal.	Vivienda, ciudad y territorio	2017 – 2018	\$500.177.052

*Fuente: elaboración propia a partir de la información del SICODIS.*

#### **4.3. Aprobación de proyectos en Puerto Rico: entre capacidad técnica y voluntad política.**

A pesar de poder acceder a una importante suma de regalías que aumentó con la creación del Fondo de Paz, Puerto Rico no ha logrado ser efectivo en la gestión de proyectos de inversión ante el OCAD por lo que no ha podido ejecutar de manera eficaz la cantidad de recursos que le corresponden presupuestalmente. Existen dos elementos que pueden ayudar a comprender esta situación, estos son: la capacidad técnica del municipio para formular los proyectos de inversión y la voluntad política de las autoridades locales para invertir los recursos.

En primer lugar, en el caso de Puerto Rico es ineludible hacer referencia al manejo de las metodologías para la formulación de proyectos por parte de los funcionarios como uno de los factores que ha incidido en la baja aprobación de proyectos de inversión. Así lo reconoce Yeinny Cubides cuando explica que

nos pasamos es en eso: corrigiendo cosas o haciendo al modelo que ellos piden pues tienen unos formatos establecidos, no se les puede quitar una coma, no se les puede adicionar, es así o es así. (Entrevista, 13 de septiembre de 2018)

Además, Puerto Rico ha tenido inconvenientes con los múltiples estudios técnicos que se necesitan para sustentar la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad e impacto de éstos; lo que a su vez determina la solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos. Frente a estas dificultades en uno de los proyectos que presentó el municipio, el Secretario de Planeación manifestó que “se contrató una firma para que hicieran este diseño y aparte del diseño, la parte técnica para poder soportar todo lo que piden acá. Entonces, un ingeniero estructural, un ingeniero en vías, un ingeniero hidráulico, ambiental” (Martínez, entrevista, 16 de noviembre de 2018).

**La idea no es eliminar estos requerimientos ya que éstos contribuyen a garantizar que los proyectos impacten positivamente en las condiciones de vida de la población, sino que se hace énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades institucionales que tiene la administración para formular los proyectos de inversión de manera más efectiva con el objetivo de que no se ‘estancuen’ los recursos por falta de presentación de proyectos.**

Incluso no solo se debe tener en cuenta el conocimiento de las metodologías o a la falta del personal para llevar a cabo los estudios y diseños técnicos que se requieren como documentación para los proyectos, también es necesario considerar que existen condiciones que pueden parecer obvias en un contexto urbano, pero que limitan la posibilidad de cumplir con algunos requisitos, tal es el caso del factor conectividad o de energía eléctrica en un municipio donde la provisión de este servicio a veces es intermitente. “Hay épocas donde se va hasta diez veces la energía o el internet no vuelve en todo el día, entonces imagínese cuando son fechas específicas de que usted sube hoy o sube hoy”, explica Cubides (Entrevista, 13 de septiembre de 2018).

Ahora bien, no es conveniente reducir la discusión a la falta de conocimientos técnicos sobre las metodologías de formulación de proyectos como la única causa de las fallas en la aprobación de los proyectos en Puerto Rico ya que existen municipios de la región del Ariari con condiciones similares que han logrado mejores



resultados. Este es el caso de La Uribe que ha aprobado 8 proyectos, Vista Hermosa y Mesetas con 6, y La Macarena con 5.

Aplicando los actores identificados en el apartado del proceso político de los OCAD es posible identificar los siguientes roles en Puerto Rico:

**Tabla 5.** Roles que han influenciado la aprobación, priorización y evaluación de los proyectos de Puerto Rico.

<b>Rol</b>	<b>Actor</b>	<b>Naturaleza</b>
Facilitadores	USAID	Cooperación internacional
Distractores	Políticos <i>Lobbystas</i>	Estatal/privada

A partir de lo anterior, se hace necesario tomar en consideración un elemento fundamental: la voluntad política de las autoridades locales. Frente a esto, Juan Pablo Remolina explica que en algunos casos

hay voluntad de no aprobar proyectos porque no son los proyectos de mi interés, del interés del Alcalde. Entonces él dice “esa plata, déjemela ahí quietica hasta que yo tenga el proyecto pese a que puede haber una avalancha de proyectos ya en el territorio de otros, otras propuestas. (Entrevista, 15 de noviembre de 2018)

En el caso de Puerto Rico es posible identificar que una de las razones por las cuales no se agilizó el proceso de aprobación de proyectos fue que el municipio estaba interesado en invertir la mayoría de las regalías en un proyecto ‘macro’: un malecón a orillas del Río Ariari. Sin embargo, dada la envergadura del proyecto, los requisitos fueron más exigentes y luego de más de un año de sesiones y

correcciones el proyecto no se aprobó, por lo que el tiempo se perdió y los recursos no fueron ejecutados.

De esta manera, se hace evidente que, si la aprobación de los proyectos ha sido baja en Puerto Rico, también se debe a que **la administración municipal tomó la decisión de presentar un solo proyecto ante el OCAD, descartando otras opciones de proyectos cuya aprobación hubiera podido ser más sencilla**. Con esta decisión, la Alcaldía corrió el riesgo de que no se aprobara y se dejaran de ejecutar los recursos, como efectivamente sucedió.

En este punto es posible identificar una consecuencia interesante. Dado que no fue posible aprobar dicho proyecto del que se esperaba un impacto significativo en la mayoría de la población, la administración municipal planea dos rutas de acción: la primera es invertir las regalías en otros proyectos “micro” con el objetivo de que no se queden los recursos sin ejecutar y la segunda es coordinar con el departamento proyectos de gran impacto donde el municipio aporte con sus recursos de regalías. Estas situaciones las explica el Secretario de Planeación, Engels Martínez, cuando menciona que

Estos [los que están formulando] son proyectos macro que benefician más a la comunidad, que no es tan local. Son proyectos que benefician a mucha más población. Mientras que yo me gasto esta plata para mejorar una vía, es bueno, pero el impacto es muy pequeño, muy poco, y necesitamos proyectos de impacto grande. Por eso hemos estado esperemos, esperemos, esperemos hasta el último año. **Si el otro año no nos cumple el departamento o el ente nacional, pues nos tocará invertirla en algo más pequeño pero la idea es invertir el recurso de regalías en proyectos macro.** (Entrevista, 16 de noviembre de 2018)

De esta manera, la **falta de aprobación de los proyectos pone al municipio en una situación de desventaja en la que depende del departamento para gestionar proyectos de gran impacto o, de lo contrario, tendrá que**

**formular proyectos de menor incidencia** como el de *Mejoramiento vía vereda Puerto Olivo – Brisas del Cafre*. Dicho proyecto, según el líder comunal, Miller Rondón, no logró cubrir la distancia que se había acordado y “hay una parte que es de Tres Esquinas a Brisas donde es sola tierra y vean, ayer me metí dos golpes de allá porque es sola tierra [...] hacia allá está muy mala la carretera, muy deteriorada” (Entrevista, 18 de noviembre de 2018).

## CONCLUSIONES

El ineficiente uso de los recursos de regalías, los escándalos de corrupción, el bajo impacto de los proyectos de inversión, una inequitativa distribución de dichos recursos en las entidades territoriales productoras y portuarias, fueron algunos de los principales motivos por los cuales fue necesaria la creación del Sistema General de Regalías en 2011. Dentro de éste régimen una de las principales novedades que se introdujeron fue una instancia de evaluación, viabilización, aprobación y priorización de los proyectos que se financian con regalías a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Sin embargo, estos órganos han sido fuertemente criticados dado que persiste la atomización de los recursos en proyectos de bajo impacto regional, se demoran en aprobar y existen demasiados requisitos para la presentación de proyectos.

Si bien es claro que en estos Órganos tienen un importante carácter técnico, no se puede olvidar que su naturaleza también es política. Al interior de éstas instancias tienen influencia actores externos a los niveles de gobierno, se generan dinámicas de poder y negociación entre los representantes y el respaldo que se suelen ofrecer el departamento y el municipio, influyen el resultado final de la votación en los OCAD.

Frente al caso de Puerto Rico, es posible afirmar que el cambio hacia el Sistema General de Regalías produjo un efecto inesperado sobre la cantidad de recursos que recibe el municipio pues desde 2013 hasta 2018 recibió menos regalías que las que obtuvo entre 2010 y 2012. Aun así, si se tiene en cuenta que desde 1994 hasta 2009 el municipio no se benefició de las regalías, se debe destacar que el sistema actual permite una mayor estabilidad de esta fuente de ingresos, con lo cual contribuye a hacer sostenible el nivel del gasto en el tiempo.

Además, los bajos niveles de aprobación de proyectos en Puerto Rico se pueden explicar por factores de dos tipos: técnicos y políticos. Si bien el manejo de las herramientas metodológicas para la presentación de proyectos es un factor

fundamental bajo el sistema de gestión que se establece con el Sistema General de Regalías, la composición de los OCAD, los actores externos que influyen las discusiones de éstos y la decisión por parte de la administración municipal de privilegiar unos proyectos por encima de otros, son algunos de los factores políticos que han afectado la cantidad de proyectos que se le aprobaron al municipio.

A manera de recomendación y contrario a las múltiples propuestas que se han dado en los últimos años en torno a la eliminación de los OCAD, las conclusiones del presente trabajo permiten afirmar que estos órganos han permitido elevar el nivel de rigurosidad de los proyectos que son aprobados; sin embargo, es necesario revisar con profundidad su diseño institucional de tal manera que su funcionamiento acelere la ejecución de los recursos sin menoscabar la calidad de los proyectos financiados.

Finalmente, se puede concluir que el bajo nivel de aprobación de proyectos de inversión en Puerto Rico tiene consecuencias relacionadas al impacto de los proyectos que se logran aprobar. En otras palabras, cuando la administración municipal no logra gestionar de manera efectiva proyectos que pretenden tener un importante impacto sobre la población, recurre a formular proyectos de menos ambiciosos y, por lo tanto, de menor impacto; esto con el objetivo de que los recursos no se queden sin ejecutar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, G. (2000). *Estructura económica colombiana*. McGrawHill, Ed. 9.
- Amézquita, P. (2014). *Minería y petróleo en Colombia: Maldición interna de los recursos*. Revista Económicas CUC, (1), pp. 45-59.
- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J., Velasco, A. & Link, M. (2000). *Informe Final. Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Fedesarrollo.
- Blandón, D. (2017). *Implementación en la asignación de proyectos con las regalías en Colombia: una aproximación teórica*. Revista Desarrollo y Sociedad. pp. 233-270.
- Bonet, J. & Urrego, J. (2014) *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Banco de la República. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, (198).
- Botero, M. E., Hofman, J. M. & Hernández, D. E. (2015). *Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional*. Opera, 17, pp. 27-66.
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 141 de 1994 por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2011a). *Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011 por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 260 y 261 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2011b). *Acta de Plenaria 71 del 9 de junio de 2011*. Gaceta del Congreso 607.

Congreso de la República de Colombia (2011c). *Acta de Plenaria 62 del 15 de junio de 2011*. Gaceta del Congreso 487.

Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2017). *Acto Legislativo 04 del 8 de septiembre de 2017 por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Contraloría General de la República. (2017). *Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Decreto 1949 de 2012 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. "SICODIS" [Base de datos en línea]. Disponible en: <https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/DistribucionEntidadConceptos.aspx>, [Fecha de consulta: junio de 2018].

Departamento Nacional de Planeación. TerriData [Base de datos en línea]. Fichas de la Entidad (Puerto Rico, Meta). Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>, [Fecha de consulta: septiembre de 2018].

Dinero. (01 de abril de 2012). En 2011 creció 16,3% la producción de crudo en Colombia. Consultado el 03 de junio de 2018 en:

<https://www.dinero.com/negocios/articulo/en-2011-crecio-163-produccion-crudo-colombia/142516>

Dólar Web. (S.F). Petróleo Brent. Consultado el 03 de junio de 2018 en: <https://dolar.wilkinsonpc.com.co/commodities/petroleo-brent.html>

Echeverry, J., Alonso, G. & García, A. (2011). *Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Notas Fiscales No.2.

Gallego, J., Maldonado, S. & Trujillo, L. (2018). *Blessing a Curse? Institutional Reform and Resource Booms in Colombia*. Policy Paper. Universidad del Rosario.

Gaviria, A., Zapata, J. & González, A. (2002). *Petróleo y región: El caso del Casanare*. Fedesarrollo, 8.

Goebertus, J. (16 de octubre de 2018). *Ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2018*. Bogotá D.C.

Mesa, C. A., Remolina, J. P., Pérez, A. C., & Igua, D. M. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y Procuraduría General de la Nación. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Ministerio del Interior. (S.F). Cartilla práctica. Grupos étnicos. Presentación de proyectos al Sistema General de Regalías SGR. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/Prensa/Multimedia/Cartillapr%C3%A1cticaparaGrupos%C3%89tnicos.aspx>

Ministerio de Minas y Energía. (S.F). *Regalías*. Disponible en: [http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias\\_2011/02-REGALIAS.pdf](http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias_2011/02-REGALIAS.pdf)



- Perry, G. & Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. (working paper), CAF.
- Ramírez, S. & Baquero, A. (2018). *Sistema General de Regalías: una reforma a la distribución como mecanismo de inversión*. Reporte de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Reporte Energía. (19 de febrero de 2014). *Colombia apuesta por elevar la producción petrolera el 2014*. Recuperado de: <http://reporteenergia.com/v2/archivos/313>
- Robinson, J., Ragnar, T. & Verdier, T. (2006). *Political foundations of resource curse*. Journal of Development Economics, (76). pp. 447-468.
- Rojas, A. (2015). *Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare*. Trabajos de Grado CIDER. Universidad de los Andes.
- Vasilachis, I. (2007). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona. Gedisa.
- Noticias Uno. (2018). *“El Sistema de Regalías fracasó y necesita correctivos de fondo”*: Maya. [Video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ICm0mZucVp8>
- Revista Dinero. (5 de mayo de 2018). *“El Sistema General de Regalías fracasó”*: Contralor Maya. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/contralor-edgardo-maya-critica-el-sistema-general-de-regalias/258101>

## ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA INDIVIDUAL SEMIESTRUCTURADA.

Entrevista semiestructurada realizada a un funcionario del nivel nacional y a tres representantes de la administración municipal de Puerto Rico (Meta). Adicionalmente, durante un consejo se dialogó con un líder comunal de una de las veredas beneficiarias de un proyecto de infraestructura vial financiado con regalías con el fin de conocer la visión de la población respecto al impacto de dicho proyecto.

**Duración:** 30 minutos aproximadamente.

### Formato para funcionarios del Gobierno nacional y la administración municipal.

Fecha:	
Nombre:	
Entidad:	

**A. Presentación:** se contextualizó a los entrevistados sobre el trabajo de grado y la estructura de la entrevista.

#### **B. Sistema General de Regalías (SGR)<sup>14</sup>.**

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de este nuevo Sistema?	
¿Qué ventajas tiene el diseño institucional del SGR para la promoción del desarrollo regional?	
¿El diseño del SGR subsanó las falencias del régimen anterior?	

#### **C. Ciclo de proyectos: Formulación – diseño.**

---

<sup>14</sup> Algunas de las preguntas de este bloque fueron tomadas de Rojas (2015).

¿Cuáles son las principales dificultades en la formulación de los proyectos presentados para ser financiados con regalías?	
¿Qué ventajas se ofrecen en el proceso de formulación de proyectos?	

<b>D. Implementación – ejecución.</b>	
¿Cómo ha sido el proceso de contratación?	
¿Se han cumplido los lazos y especificidades técnicas definidas en la formulación de los proyectos?	

<b>E. Evaluación, seguimiento y control.</b>	
¿Cuál cree usted que ha sido el impacto de estos proyectos en las condiciones de vida de la población?	
¿Cómo ha sido el proceso de evaluación, seguimiento y control una vez se han terminado los proyectos?	

<b>F. Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD.</b>	
¿Qué ventajas y desventajas identifica con relación al diseño de los OCAD?	
¿Cuáles son los aspectos determinantes en la aprobación de proyectos?	
¿Qué actores son estratégicos en el funcionamiento de los OCAD?	

## ANEXO 2. TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS.

### Transcripción entrevista a Yeinny Cubides, Funcionaria de la Secretaría de Planeación de Puerto Rico (Meta). 13 de septiembre de 2018.

**Entrevistador (E):** Con relación al Sistema General de Regalías ¿qué encuentra usted en la manera como se gestionan los proyectos ante los OCAD?

**Funcionaria (F):** Principalmente no estoy de acuerdo con los OCAD, pienso que es mucha tramitología. A veces considero que es innecesario, por así decirlo, tanta rendición ante las autoridades. Yo no estoy de acuerdo que uno tenga que estar como rindiéndole tanta pleitecia a una entidad nacional o departamental; no comparto eso. Ellos deberían trabajar para nosotros, para favorecer al municipio y no al contrario. Y entonces nosotros los municipios lo que nos pasamos es en eso: corrigiendo cosas o haciendo al modelo que ellos piden pues tienen unos formatos establecidos, no se les puede quitar una coma, no se les puede adicionar, es así o es así.

Muchas veces devuelven los proyectos por eso: porque el formato se modificó o porque el formato iba con algún logo diferente o con algo así y principalmente en eso que eso son cosas de forma y no de fondo, o sea no considero que afecte un proyecto en la ejecución o en nada de eso. Entonces para mí, no estoy de acuerdo. Me parece terrible que uno tenga que estar todo un día pegado a un computador cuando es un OCAD virtual, una sesión virtual, esperando que una persona en el nivel nacional quiera ver el correo, responder y decir “apruebo, apruebo” porque yo no sé si realmente leen o no leen lo que se les envía, pero uno dura todo un día ahí. O sea, usted no puede hacer nada más, su vida se debe perder en eso nada más. Entonces para mí, no lo comparto.

Igual también pienso que el seguimiento es deficiente porque el seguimiento se hace en documento, lo que la entidad quiera enviar. Nosotros enviamos CDP's, enviamos informes, pero nunca se viene a verificar si realmente sí es lo que está ocurriendo. Fácilmente una entidad puede enviar cualquier cosa, un acta, pero no

es lo que se haya ejecutado porque el seguimiento físico no se hace, se hace a través de documentos que es lo que se carga a Gesproy, del resto no más. Entonces, realmente no comparto el OCAD, no estoy de acuerdo, no me parece. Pienso que es una instancia más para contratar más gente para pagarle más, muchísima más plata a gente porque eso sí que ganan mucho más, para en últimas uno estar haciendo lo mismo, o sea el que trabaja es el funcionario municipal.

**E:** Te devuelven los proyectos por especificaciones técnicas. Entonces como qué dificultades ahí se han encontrado. Por ejemplo, el municipio ha tramitado cuatro proyectos ante los OCAD desde 2012, verdad.

**F:** ¿Ahí en eso ya tienes contemplado el del palacio municipal?

**E:** Sí, el último.

**F:** Sí, cuatro y estamos trabajando en otro que esperamos se pueda presentar ahorita. Digamos que el inconveniente que tienen todos los municipios es el tema de la parte técnica. Nosotros no contamos con el personal para hacer unos estudios y diseños, entonces siempre el municipio debe contratarlos. Como no tenemos recursos, pues tenemos que esperar a que estén los recursos para poder pagar esos estudios y diseños. Obviamente es necesario tenerlos, nosotros sabemos que sí porque de eso depende una buena ejecución, pero entonces a veces [y ahí radica el problema de todos los municipios] Sí, o sea exactamente nosotros no podemos presentar proyectos por ese tema, porque no tenemos el apoyo en la parte técnica entonces no vamos a cumplir con los requisitos

**E:** Pero, por ejemplo, ¿el DNP no presta asistencia técnica en la gestión de proyectos?

**F:** Ellos prestan asistencia técnica, pero en la parte metodológica, o sea lo que hacen exactamente es revisar, revisan oficios, revisan que sí cumpla, que sí lleve todo el formato que está establecido, que vayan todas las certificaciones que piden y cuando hacen la revisión técnica pues es una revisión por encima, o sea sí miran, pero ya cuando está hecha la parte técnica. No hay una persona disponible

para que “yo me voy para este municipio, este municipio está interesado en este proyecto, voy a ir a ayudarle a montar la parte técnica”; no, eso no. Trabajo de campo no

[La complejidad de los proyectos genera que usted necesita 10-15 profesionales y un municipio como Puerto Rico le queda grande y les exigen como si fuera Granada, como si fuera Villavicencio. Entonces que los proyectos sean así.]

La revisión técnica se hace por encima. Digamos que los municipios somos los beneficiados de que esa revisión se haga por encima, porque si ellos son minuciosos, nos van a devolver todo, ahí sí ningún municipio pasa. Pero pues es que realmente nosotros no podemos contratar una consultoría excelente, que sea muy buena, porque la plata no nos alcanza. El municipio escasamente gasta una mínima en una consultoría. Y una consultoría para hacer, por lo menos un palacio municipal, eso vale mucha plata. Nosotros tenemos que con 20 millones sacar una consultoría. Eso es lo que alcance y lo que se pueda.

**E:** En relación a los formatos, hay algo que se llaman proyectos tipo, que es también para la presentación de proyectos ¿eso es más fácil?

**F:** Sí, obviamente en la parte metodológica es mucho más fácil. Incluso en la MGA si usted le dice proyecto tipo él le llena la mayoría de información. Uno simplemente cambia algunos datos, pero para algunos casos lo que es la parte técnica sí cambia porque es de acuerdo al territorio, hay que ver la dimensión del proyecto y de acuerdo al territorio pues así mismo cambiará. Obviamente sí facilita el trabajo porque digamos un ingeniero ya le está diciendo qué actividades tiene que hacer para ese proyecto, solo es ajustarla. Sí es bueno, sí es una herramienta muy buena.

Ahora lo que se está presentando es el inconveniente para conseguir esa información porque ahí aparece proyectos tipo, uno va a entrar a descargar los formatos, los anexos y ya no los deja descargar. Debe uno dar un correo y la información no llega. Yo ya he hecho el ejercicio como con dos o tres proyectos y

nunca me llegó la información y a través del correo institucional. Antes sí se lograba descargar esa información muy rápido.

**E:** Entonces, ahí estábamos hablando un poco del diseño institucional y, de alguna manera, las fallas u obstáculos que se encuentran dentro de ese diseño del Sistema General de Regalías. ¿Qué otras fallas, aparte de lo que, mencionado, podrías encontrar? Por ejemplo, en relación a los OCAD, la relación con otras instituciones y la coordinación con éstas.

**F:** Yo creo que en esa parte sí hay una muy buena coordinación. Me parece muy bien cuando uno lo envía a una primera instancia, el DNP se encarga de la parte metodológica y ya va al sector. Eso me parece muy bien, que la parte sectorial sea la encargada de revisar esa parte, eso es muy bueno.

**E:** Como transporte, vivienda...

**F:** Sí, se va a su sector que le corresponde y para mí eso es muy bien porque conocen del tema, saben muy bien.

Eso también está sujeto al evaluador a la persona que hace la revisión. Entonces, muchas veces digamos que tienen criterios diferentes o no es muy objetivo sino es más subjetivo. Entonces si esta persona se enfrasca en ciertos criterios es muy complicado uno cumplirlos. Nosotros tenemos un caso específico con un proyecto que presentamos para el OCAD paz que fue para unidades sanitarias. Hicimos un trabajo muy largo, fuimos a veredas, tomamos toda la información y el proyecto prácticamente no está pasando porque la persona que lo está revisando no nos acepta los precios del Meta; nos dice que no, que esos son precios muy elevados, muy costosos y no los quiere aceptar. Pues nosotros trabajamos con unos precios que hay bajo una resolución que están aprobados para el departamento y esos son los precios para obras civiles del municipio, y no nos los quieren aceptar.

**E:** ¿Son diferencias entre los precios que tienen allá y los de acá?

**F:** Ellos los que nos sugieren es que hagamos cotizaciones de todo y que tengamos en cuenta precios de grandes almacenes, entonces obviamente es algo que no es aplicable para el municipio de Puerto Rico porque incluso ellos nos dan “mire, cómprese un combo sanitario allí en Homecenter”, y nos dan el precio. Sí, allá vale en Homecenter, pero tráigalo a Puerto Rico, llévelo a una vereda que queda a tres o cuatro horas, que tiene que pasar el río y hacer trasbordo. ¿cuánto cuesta eso? Entonces, no nos lo están teniendo en cuenta, nos ponen problema por el factor zona que es la parte de transporte.

Entonces, por eso digo, es muy sujeto a lo que pueda pasar, a lo que una persona considere hábil o no hábil. Entonces, por lo menos nosotros ese proyecto es un proyecto muy bonito porque beneficia a 150 familias que necesitan unidades sanitarias en el área rural y prácticamente se nos está perdiendo por eso, porque ya el Alcalde digamos que se desmoralizó de ver que tanto problema que no le aceptan los precios, entonces dice qué más precios, qué me invento de precios para que nos lo acepten.

**E:** Y además de que Puerto Rico es básicamente rural.

**F:** Es rural, el 80% del municipio es rural. Y tienen unos criterios que uno dice “bueno qué pasa acá”, porque nos objetaban unos beneficiarios donde nos decían... para nosotros no es una unidad sanitaria digna una unidad que sea en tabla, que tiene como 3 o 4 centímetros de amplitud en cada tabla que si usted se asoma lo ve, que ya está comida por las polillas y para ellos eso ya es tener una unidad sanitaria, para nosotros no aplica.

**E:** Y que además en la zona rural se va dañando mucho más fácil, se deteriora.

**F:** Exacto, hay unidades sanitarias que están en concreto, pero nada más, solo el concreto ahí, el techo es en tabla o en algo ahí puesto, no tienen puertica no tienen nada y para ellos esa persona ya no aplica para unidad sanitaria porque para ellos ya tiene. Nosotros decimos “bueno, la gente del campo no tiene derecho a



tener una unidad sanitaria digna”. Los primeros diseños que hicimos se hicieron muy bonitos, pensando pues en ellos; nos los hicieron bajar porque para ellos era muy suntuosos para la zona rural, o sea ¿no merecen tener una unidad sanitaria digna?

**E:** En relación con el OCAD Paz que hasta ahora se está implementando y ¿qué tal ha sido eso?

**F:** Digamos que todo el ciclo me parece bien. Me parece bien que el Ministerio de Vivienda haga como el primer filtro, que los municipios tengan hasta un tiempo para presentarlo, me parece excelente porque también pasó mucho caso, como siempre, que resultaban unas personitas por ahí diciendo “yo les hago este proyecto y me dan esto” y “yo tengo el contacto allí, yo se lo saco” y no, vimos que no; si no se presentó en el tiempo, si no cumplió los primeros requisitos, se quedó por fuera. Y así fue, muchos se quedaron por fuera fue por eso. Entonces eso me parece excelente, me parece muy bien.

**E:** Cuando hablas de otras personas ¿de qué hacen parte esas personas?

**F:** son parte de la sociedad civil, de esas personas que se la pasan de ministerios en ministerios mirando a ver qué pueden conseguir para sacarle plata a los municipios.

**E:** ¿dentro del municipio hay organizaciones sociales que hayan pasado alguna iniciativa a través de la Alcaldía para financiar proyectos?

**F:** No, tanto como organizaciones no. No hay el interés y el conocimiento para hacerlo. Ellos se les ha tratado de incentivar esa cultura, pero todavía falta mucho. Lo que pasa es que Puerto Rico es un municipio prácticamente rural, entonces las personas no tienen un acceso a un computador todo el tiempo, hasta ahora están aprendiendo a que tienen un e-mail, que tienen un whatsapp, están como entrando en esa época, entonces todavía es muy complicado, pero pues se ha avanzado.

**E:** Uno de los propósitos que tenía el cambio institucional de 2011, de pasar del Fondo Nacional de Regalías al Sistema General de Regalías, era la inequidad regional. Entonces, Puerto Rico es una entidad de sexta categoría ¿cómo ven ese cambio institucional con relación a los recursos que recibe?

**F:** Digamos que ahorita uno sí tiene por lo menos la certeza de que van a llegar unos recursos que se tienen disponibles y que con eso se van a poder gestionar proyectos. Entonces, la información pues sí es mucho más fácil, es más fácil acceder a los sistemas, ver cuánto es lo que uno tiene, cuánto tiene disponible para proyectos eso sí. Digamos que el ciclo como tal de hacer toda la gestión de proyectos bien, lo que no se comparte muchas veces es la tramitología, ese es como el ancla que hay ahí. Pero del resto, que el proyecto tenga que cumplir con unas condiciones es bien, o sea es excelente porque eso garantiza que va a ser un buen proyecto.

**E:** En ese sentido de la formulación, ya entrando en una segunda parte de la entrevista, Por ejemplo, uno de los problemas que tenía el anterior sistema era la ineficiencia en el uso de los recursos, qué significaba esto, que los recursos de regalías se iban a proyectos como pequeños o que no generaban tanto impacto ¿cómo se ve esto en el municipio?

**F:** Esa parte sí está muy bien porque precisamente por ese seguimiento, por todos esos requisitos que hay que cumplir, se cercioran de eso de que sí sean proyectos de impacto, de que sí sean proyectos que van a beneficiar. Además, es que todo lo que hay que cumplir, un municipio no se va a desgastar en sacar un proyecto muy pequeño para todo el tiempo que uno tiene que invertirle a eso, o sea, si nosotros nos vamos a desgastar en hacer un proyecto pues nos desgastamos en algo que valga la pena, porque es que, que le aprueben a uno un proyecto de regalías no es tan fácil, eso lleva mucho tiempo, lleva mucha tramitología, lleva mucho requisito que cumplir. Entonces o uno se asegura que es un proyecto que vale la pena o sencillamente no pierde el tiempo en eso y busca hacerlo de otra manera.

**E:** Por ejemplo, aquí en Puerto Rico han sido más que todo de transporte, de vías.

**F:** Sí, es que ese es el principal. Digamos que todos los municipios, lo principal es eso: vías terciarias. Tratar de tener vías para que la gente pueda sacar sus cosechas, eso es como lo principal de cada municipio. Hasta ahora es que nos fuimos con este del palacio municipal porque realmente es una necesidad porque nos quedamos sin edificio. El edificio ya se nos está cayendo, entonces o hacemos un palacio o no tenemos dónde trabajar, no hay dónde meter la gente.

**E:** Bueno, ya me comentaste como sobre las dificultades que estaban en el diseño de los proyectos. ¿Cómo ha sido la ejecución? Por ejemplo, se me ocurría, cómo ha sido la ejecución en relación a los contratistas.

**F:** Como en todo ya se debe utilizar el sistema de contratación que es lo del SECOP y todos los proyectos como son grandes, pues van por licitación pública. Entonces, todo se publica, nosotros pues normalmente utilizamos los formatos que están ya establecidos, se procura tener los tipo que hay como para no ir a tener inconvenientes y ya, se publica y las personas interesadas se presentan.

Para estos municipios normalmente no se presenta mucha gente porque es que es muy costoso ejecutar un proyecto acá, o sea traer materiales, hay que ver también la disponibilidad de mano de obra, muchas veces no está disponible o no es la requerida. Entonces, pues no hay como esa pluralidad de oferentes, no hay esa cantidad.

**E:** ¿Y han tenido problemas con los contratistas? Ya en la ejecución de contratos han surgido problemas ahí, como que no se cumplan tiempos o especificaciones técnicas.

**F:** No. O sea, surgen problemas, pero es por lo normal, que el clima, cuando se presentó el paro de camioneros que no pudieron traer los materiales entonces tocó hacer una prórroga. Ese tipo de cosas que se supone que se deben prever en los proyectos, que están contemplados, pero más allá de eso, no, por el momento

no. Pues con proyectos de regalías no. Es precisamente por eso, porque como tienen tanto seguimiento entonces los municipios se curan en salud de ese tema, nos aseguramos de tener buenos contratistas o que las personas cumplan porque eso sí se les hace un seguimiento riguroso, pues en documento.

**E:** ¿Quién hace parte del seguimiento? ¿El DNP?

**F:** Sí, el DNP hace parte del seguimiento porque nos emite las alertas. Si nosotros no cumplimos con subir la documentación, porque eso sí tenemos unos tiempos establecidos, debemos aprobar y enviar en unas fechas, entonces si nosotros incumplimos eso de una vez nos generan una alerta y la alerta siempre viene o, si no la subsana, se le retiene el giro de recursos. Entonces los municipios obviamente se ponen pilas en eso porque pues de eso dependemos. Entonces sí, el seguimiento sí se le hace, pero lo que yo digo, el seguimiento se le hace a documento: si usted cargó un CDP, cargó un informe, cargó una información, dio aprobar y enviar. Todo se hace por medio de una plataforma, no un seguimiento físico como tal que diga “llegó un funcionario del DNP o del ministerio tal y se fue a verificar que esa obra sí se hizo con las cantidades que ellos están diciendo o bajo esas condiciones”, no ha pasado. Nos piden unas actas de terminación, de liquidación, de recibo, eso.

**E:** Bueno, eso en relación a la ejecución. Entonces, sobre la evaluación ¿qué ha pasado después de que terminaron todo el proyecto? ¿ha pasado alguna alerta de los organismos de control, Contraloría, Procuraduría?

**F:** Digamos que las alertas se presentan siempre y cuando haya una denuncia. Si algún ciudadano o alguna persona inconforme con una obra o que no le pareció va e interpone una denuncia o pone una queja, los entes de control vienen. Rara vez, o que yo tenga conocimiento, ha llegado un ente de control de buenas a primera a decir “yo voy a ir a verificar esa obra porque yo la quiero verificar”. No. Siempre ha habido una alerta.

Nosotros, en el municipio, sí, en el 2016 se presentó una revisión general por parte de la Contraloría de todos los procesos. Eso sí cogieron procesos pequeños y grandes, todos. Independientemente de la fuente de recursos se hizo una revisión de todo y pues hicieron unas observaciones, pero nada raro.

**E:** Como te decía, el trabajo de grado es básicamente en relación a los OCAD y la gestión de proyectos de regalías. ¿Cómo ha sido la relación con los OCAD?

**F:** La relación es bien porque tiene asesores muy... eso sí tienen una muy buena calidad, son buenas personas, son amables, son respetuosos, eso sí. O sea, nosotros no podemos decir que ellos han venido acá como a saltar por encima, eso no. Nos tienen en cuenta los tiempos y todo, nos están avisando “mire para tal fecha hay OCAD, cite”. Digamos que lo que nosotros no compartimos mucho es el tema de que “usted tiene que citar tal día, a tal hora, tal fecha y si se pasa ya no hay nada que hacer y tiene que enviar”, o sea, eso como que sea tan sujeto a esa parte, que deba uno disponer de todo un día para estar allá sentado, muchas veces para rendir cuenta de lo que se ha rendido siempre. Por lo menos un municipio como Puerto Rico que hasta ahorita aprobó un proyecto, usted se va cuatro años presentando todos los cuatro años el mismo informe. Y todo el tiempo lo mismo, lo mismo, lo mismo. Y vuelven y nos piden que estemos allá y que vuelvan y hagamos lo mismo. Ya se vuelve un tema cansón. Es más ese tema. Pero del resto, los asesores bien.

**E:** ¿Quién es tu contacto en el OCAD?

**F:** Asesores, nosotros tenemos asesores. Hay asesor por parte del departamento, hay asesor por parte del DNP, tenemos un asesor del nivel nacional. Tenemos como tres o cuatro. USAID nos apoya con un asesor. Entonces tenemos como cuatro o cinco asesores. Digamos que eso es lo que uno dice ¿se necesitan tantos asesores?

**E:** ¿Esos asesores están en Bogotá?

**F:** Por lo menos la persona con la que yo trabajo de la mano que se sienta, que viene y trasnocha conmigo y me ayuda y me colabora: USAID. USAID sí nos

ha puesto asesores que son los que se han ido con nosotros al campo. Ellos vienen acá, ellos tienen prohibido que nosotros nos encontremos con ellos en las ciudades, ellos deben venir al territorio. Entonces sí es eso, es ese tema. Digamos que son los únicos que se han tomado la tarea de que se vienen acá. Nosotros hemos tenido, o el municipio tiene muchos problemas de conectividad, de energía. Hay épocas donde se va hasta diez veces la energía o el internet no vuelve en todo el día, entonces imagínese cuando son fechas específicas de que usted sube hoy o sube hoy, pues sufrimos. O sea, nos dan las doce de la noche, once. La vez pasada con el OCAD Paz alcanzamos a enviar a las 11:54. Todo el día nosotros aquí dele y dele y dele, entonces no podemos. Son los únicos que se han venido a sentar aquí de lleno.

**E:** ¿Los de USAID te ayudan a formular directamente el proyecto?

**F:** Nos ayudan a la revisión documental, es difícil nosotros comunicarnos con un ministerio porque no tenemos el contacto, no sabemos o tenemos alguna observación, ellos nos hacen el puente, averiguan “mire, preguntemos por tal”. Se toman la tarea. Nos han acompañado a las mesas técnicas que hemos tenido con el DNP, nos ayudan a programar las mesas técnicas.

**E:** ¿Están presentes como en la mayoría del proceso?

**F:** Sí.

**E:** Bueno, pues ya me dijiste más o menos como con los funcionarios con los que hablabas.

**F:** Sí, del nivel departamental y DNP. DNP es los asesores regionales que tenemos, a nivel nacional es un poco complicado comunicarse, pero sí hemos tenido comunicación. Por lo menos la asesora para nosotros es Laura Pabón, con ella sí nos hemos comunicado, no muy seguido, pero sí.

**E:** ¿Laura Pabón es del DNP del nivel nacional?

**F:** Ella es del Ministerio creo que, de Educación, pero es la delegada asignada para Puerto Rico en lo local.

**E:** En relación también a los OCAD, ¿ves tu que es solamente como técnico de tramitar los proyectos o ves que también hay un político que asiste a las mesas técnicas?

**F:** Sí pasa porque es que los proyectos se someten a votación entonces si el nivel nacional, departamental y municipal están de acuerdo pues el proyecto pasa. Sí ha pasado, pues igual como todo, hay intereses de por medio entonces no falta el político que está allá haciendo como la cuñita de “vote por este, vote por este”. Sí pasa. Digamos que el apoyo o el respaldo que tiene el municipio es el departamento pues vamos de la mano, entonces normalmente cuando el municipio presenta, el departamento apoya. Entonces con dos votos el proyecto ya pasa. Aunque normalmente nosotros no hemos tenido problema con el nivel nacional, siempre nos han apoyado los proyectos.

**E:** Es que es justamente eso porque como requieren dos votos de los delegados.

**F:** Se une el municipio con departamento.

**E:** Pero y, por ejemplo, ¿no ha habido discusiones ahí entre los niveles?

**F:** Sí ha habido, pero no para Puerto Rico. Se ha presentado para otros municipios donde el nivel nacional no está de acuerdo y no aprueba, no aprueba; pero para el caso de Puerto Rico no. Para Puerto Rico sí hemos tenido el voto favorable.

Pues es que Puerto Rico estaba en la mira por el tema de que no había presentado proyectos y todo el mundo llegaba y súper interesado y “qué pasa, qué pasa, qué pasa”. Lo que pasa es que el Alcalde tenía un proyecto que era uno de sus proyectos bandera que es el malecón, entonces el Alcalde no quería gastar esos recursos en otro proyecto pues para poder cofinanciar ese pues porque se

pensaba unir con la Gobernación para ese tema. Entonces por eso, digamos que como ese es un proyecto que va por varios sectores, debe tener viabilidad de muchos sectores, entonces lograr esa viabilidad es complicada y no se logró la viabilidad. Entonces, en últimas por eso cuando ya se decidió que no va el muelle, entonces el Alcalde dijo nos vamos por este otro proyecto que es otro de mis proyectos bandera.

**E:** Porque en el 2015-2016 fue la vigencia que Puerto Rico no presentó proyectos.

**F:** Puerto Rico presentó 2013-2014 que fueron dos vías, que fue lo que se aprobó y uno que fue cofinanciado con el departamento, pero ese sí fue OCAD departamental que fue unas viviendas, del resto no se presentó más. Es que hay que tener en cuenta que 2015 se acababa mandato. Es muy raro que una administración trabaje, le meta tanto a un proyecto y lo deje para que venga otro y lo ejecute. Si no lo hicieron en los años anteriores, los últimos años es complicado que lo hagan. Y la administración entrando, el primer año pues obviamente no puede entrar a ejecutar porque, primero, tiene seis meses muertos mientras elabora Plan de Desarrollo y todo. Entonces, digamos que ese año va nulo, en el segundo año es que uno empieza a trabajarle fuerte. Nosotros empezamos en el segundo año con malecón que perdimos casi un año y algo porque el proyecto al fin no va. Y pues con el palacio municipal sí fue maratónico porque en dos meses logramos que lo aprobaran.

**E:** Yo me acuerdo justamente cuando revisé los proyectos de Mapa Regalías y fue hace poco que lo subieron ahí.

**F:** Sí, el palacio fue algo maratónico porque ese proyecto tiene varias fuentes de financiación. Primero conseguir que nos hicieran el desahorro de FONPET fue complicado duramos casi desde que el Alcalde entró para ese tema y cuando nos dimos cuenta que la plata no alcanzaba entonces el Alcalde dijo “la vamos a



completar con regalías” porque la fuente más pequeña de financiación de ese proyecto es de regalías.

**E:** Para ir finalizando, te quería preguntar ¿cómo ves tú el Sistema General de Regalías en relación a la autonomía que tienen los municipios? A la autonomía fiscal en relación al manejo de los recursos del municipio.

**F:** Pues digamos que una vez uno logra que el proyecto se aprobado ya el municipio hace uso de su dinero, es más el justificar el uso de esos recursos bajo la aprobación de un proyecto, pero una vez ya nosotros logramos que se nos apruebe, empezamos a ejecutar y ya no habría inconveniente con eso, no es mayo. Obviamente se rinden unos informes como todos los demás recursos que vienen, hay cruce de información porque a Planeación le piden una información a Hacienda le piden otra y como que verifican que sí sea consistente entre las dos partes, pero no considero que sea algo difícil de cumplir, son los informes que uno siempre rinde. Digamos que el municipio sí nos pasó un caso particular y es con los recursos de regalías, pero para fortalecimiento de la Oficina de Planeación. Nosotros esos recursos nos llega, creo que son cada tres meses que están haciendo el giro de recursos. La administración anterior, pues como era algo tan nuevo, acababa de llegar era la primera vez que le giraban recursos al municipio, pues utilizó en contratar unos profesionales para el tema de la parte técnica y pues como no tenían en qué movilizarse compraron una motocicleta pues la justificación es que se van para las veredas, se hace seguimiento, y nos hicieron un hallazgo por eso, por haber comprado esa motocicleta porque pues para ellos no aplicaría eso.

**E:** Sí, yo recuerdo que está en los documentos de la página web que para fortalecimiento de la Secretaría de Planeación y ¿qué pasó con ese caso?

**F:** Nos hicieron hacer un plan de mejoramiento, los recursos no se pueden utilizar para ese tipo de bienes pues para nosotros sí porque pues eso fortalece la formulación de proyectos porque si no tenemos en qué movernos ¿cómo nos vamos a una vereda? Las veredas todas son lejos. Entonces, pues no nos lo aceptaron,

nosotros hicimos el plan de mejoramiento y ya, el proceso quedó ahí. Y también nos dice en la parte de que esos recursos de fortalecimiento pueden ser utilizados solo por las personas que tienen a cargo funciones del OCAD o funciones de regalías, entonces digamos que en este caso solo el Secretario de Planeación, el Alcalde o yo podríamos hacer uso de los equipos o de lo que se necesite. Entonces, por lo menos un municipio como Puerto Rico que carece de impresoras, de computadores, entonces imagínese que llegue un compañero “no, yo no le presto mi impresora porque fue de regalías y es solo mía”. Más o menos así es lo que ellos dan a entender o sea solo para ellos se puede utilizar. Es ilógico y eso no va a pasar, o sea no creo que ningún municipio lo cumpla.

**Transcripción entrevista a Luis Alfonso Suárez, Alcalde de Puerto Rico  
(Meta). 16 de septiembre de 2018.**

**Entrevistador (E):** En primer lugar, lo que le quisiera preguntar es sobre el impacto que han tenido estos cuatro proyectos que se han hecho aquí en el municipio, el impacto en la vida de las personas, de la población. ¿Por ejemplo, no sé cuál sea el impacto que tengan planeado con el palacio municipal o cuál ha sido el impacto de los proyectos que se han implementado aquí en el municipio que son de vías terciarias? Entonces por ejemplo hubo un proyecto que ya se ejecutó y ya se liquidó en la vía de la vereda Puerto Olivo hacia Brisas del Cafre o por ejemplo en San Vicente Alto y San Vicente Bajo. Entonces ¿cuál cree usted que ha sido el impacto de estos proyectos en las condiciones de vida de la población, de las personas que están en las veredas?

**Alcalde (A):** Bueno, lo primero que hay que mencionar es qué es Puerto Rico con relación al desarrollo tanto vial y en algunos otros sectores, ¿no? Es un municipio que, por haber estado inmerso en el conflicto durante muchos años, diría uno que está atrasado en el desarrollo de infraestructura. Por eso, cualquier peso que llegue a impactar en cualquiera de los sectores irradia directamente en las condiciones de vida de su población y el impacto es altamente positivo. Lo que pasa es que, en algunos proyectos, si hablamos específicamente de los proyectos de regalías, hemos tenido dificultades en planeación y en ejecución. Que tal vez sus objetos por falta de una debida planeación no culminaron su cumplimiento al cien por ciento y eso generó una desconfianza en la población. Pero se debe hacer un trabajo más asociado a las poblaciones, tratar de priorizar más con la población y enterarlos de cómo es el nuevo sistema porque la participación hoy del Sistema General de Regalías es más complejo de lo que la población se imagina.

La gente cree que es llevar una cantidad de proyectos allá y que hay plata por montones hoy más que nunca cuando se habla que somos un municipio priorizado por el avance de los procesos de paz, la implementación del Acuerdo de Paz, y no es así. Para el caso de regalías, hay un corcho que filtra a muy poco ritmo

la inversión de algunos recursos que se definen por unas reglas y unas condiciones que pone Planeación Nacional y sus instituciones aledañas que son los OCAD. Entonces, un municipio como Puerto Rico podemos ver en las plataformas de asignación de proyectos cuatro/cinco relativamente pocos, pero es que muchas veces ni esos cuatro o cinco han sido financiados con éxito. Ahí está que llevamos dos años bregando superar una problemática que se presentó con el tema de los fondos para poder acceder a los recursos del FONPET que son con los que en últimas vamos a hacer el palacio, ¿cierto? Pero fíjese que estos recursos del FONPET también debieron ir a OCAD y también debieron hacer un **lobby** innecesario y que vuelve traumático la implementación o la ejecución de los recursos.

Entonces, pero no podemos desconocer a la historia con la participación del municipio en el tema de las regalías. Llegó un momento, años 2000, 2003, 2004 incluso y otros años siguientes, que nuestro municipio fue un municipio relativamente rico con la participación del tema de las regalías y eso, de alguna manera irradió en todos los municipios; hubo inversión en muchos sectores de importancia, pero hoy la forma de acceder a esos recursos está muy limitada, está muy compleja.

**E:** Me surge ahí una curiosidad en relación a lo que dice de “la inversión aquí en Puerto Rico irradió en algunos municipios” o sea, ¿a qué hace referencia? Por ejemplo, ¿la inversión aquí en Puerto Rico también tuvo impacto, no sé, en Puerto Concordia o de alguna manera la relación, por ejemplo, con Vistahermosa o con los municipios aledaños se vio mejorada?

**A:** Ah no, que el departamento al tener disponibilidad de recursos, invirtió en Puerto Rico, pero también invirtió en otros municipios. O sea, yo fui alcalde 2004-2007 y era fácil concertar proyectos, uno escuchaba la dinámica de concertar proyectos para los municipios. Puerto Rico logró un programa de vivienda, logró embellecimiento del parque, logró pavimentar unas cuadras, logró varios proyectos

en los cuales nuestra participación era directa de las regalías. Pero, y asimismo vimos con otros municipios, pero situación que no se presenta hoy, ¿no?

**E:** ¿Usted cree que eso es por el cambio que se dio en el 2011? O sea, como antes en el 2004-2007 estaba era el Fondo Nacional de Regalías y después ahora con el 2011 se hizo una modificación de la Constitución y de la Ley en la que se implementó un nuevo sistema.

**A:** Infortunadamente Planeación Nacional en aras de mostrar mayor transparencia lo que ha hecho es enlodar el proceso. No se avanza y, efectivamente, creo que los OCAD fue una estrategia equivocada para la agilidad y la objetividad de los programas... lo centralizaron, ahí lo que quedó fue centralizada la inversión.

**E:** Ahí a ese punto al que yo quisiera llegar ¿cómo ha sido, o sea, el núcleo de los OCAD? ¿Cuál ha sido el problema que usted identifica o qué es lo que identifica ahí con los OCAD?

**A:** Porque lo que pasa con los OCAD es que los OCAD no tienen una unidad de definir conceptos y el personal que vinculan para los OCAD los cambian muy a menudo. Entonces, cuando no hay una unidad se dan conceptos por separado, usted puede trabajar muy duro para superar un concepto con el Ministerio de Agricultura, pero después pasa al Ministerio de Ambiente y si lo supera después pasa a otro ministerio dependiendo del sector o los sectores que involucra el proyecto. Y conozco casos de alcaldes que han luchado un año superando dos o tres ministerios y en el último no pueden superarlo. Entonces me parece una sinvergüenzada porque debería haber una unidad de conceptos para que desde el principio usted sepa si lo va a superar o no lo va a superar, ¿cierto?

Eso que, por ejemplo, ellos dicen pues qué podemos hacer alcalde pues es nuestra funcionalidad, así se maneja, se debería ir haciendo entonces un trabajo simultáneo con cada uno de los ministerios y se respetara más el tema de las mesas técnicas porque en esas mesas que se convocan se debería resolver eso, pero no

es así. Y al cambiar los personajes hemos tenido experiencias de proyectos donde un personaje encargado de los OCAD exige un perfil o una objetividad en cumplimiento de un marco legal para determinado proyecto y llega otro y contradice, dice lo contrario. Entonces, eso ha hecho muy complejo la ejecución de programas.

**E:** Son proyectos que son, digamos de alguna manera, son muy grandes o son relativamente grandes que abarcan diferentes sectores, por ejemplo, usted me dice como de ambiente...

**A:** Por ejemplo, un caso que tocaba el caso nuestro que tenemos con la construcción y el mejoramiento de un posible muelle en el municipio. El muelle, por tener su campo de acción en el área del río, tiene que ir al Ministerio de Transporte, tiene que ir al Ministerio del Ambiente debe tocar el ministerio de... como tres o cuatro ministerios más, y hemos superado concepto con algunos de ellos, pero nos está faltando una mesa técnica donde el Ministerio de la Agricultura, porque como también toca la plaza de mercado, nos dé un concepto. Inicialmente, el de transporte nos detuvo mucho por un concepto de la Aeronáutica, eso lo hemos superado. Ahora dependemos de una mesa técnica para evaluar los conceptos que lo determinen o que nos ponga a resolver el Ministerio de Agricultura.

Entonces, dos años en ese y si el Ministerio de Agricultura ahorita dice que no, pues no; se perdió todo. Entonces no tiene sentido.

**E:** O sea, se hacen procesos por separado. Entonces se puede alargar un montón con un ministerio y después pasa a otro ministerio. Y con relación a eso que me decía de los delegados ¿son delegados de quién, del gobierno nacional, de los ministerios?

**A:** Sí, claro. Los que contrata relativamente el gobierno nacional, creo yo que por medio del Departamento Nacional de Planeación o el mismo Sistema General de Regalías. Algunos de ellos, todos muy juiciosos, todos muy disponibles, pero como seres humanos pues con percepciones e intenciones diferentes, ¿no?

**E:** Y bueno, entonces ¿cómo ha sido el momento de la votación en los OCAD? Porque la votación en los OCAD o en este tipo de espacios es por, digamos, dos votos: uno de nacional, departamental o municipal.

**A:** Eso es otro que me parece una sinvergüenzada porque, cuando ya todos hemos sufrido y relativamente estamos conscientes, lo sometemos a votación. Yo no entiendo por qué hay una votación cuando se reconoce que si se supera la conceptualización es porque el gobierno nacional ha ayudado, la gobernación ha ayudado, el municipio ha ayudado y tenemos que ir a votar todos los que hemos ayudado, pues obvio que hay votos positivos.

**E:** La mayoría ya cuando llegan al punto de la votación, la mayoría ya están de acuerdo.

**A:** De hecho, la mayoría son los que han ayudado a que pase el concepto de la viabilidad.

**E:** Sí, claro. Porque han estado justamente en todo el proceso hasta la viabilidad y ahí ya es el punto de la votación. Ahora me interesaría que me hablara ¿cómo ve usted ese diseño del Sistema General de Regalías en relación a la autonomía fiscal del municipio? Es decir, la autonomía del municipio, por ejemplo, para destinar las regalías a tal proyecto o la autonomía del municipio para destinar estos recursos para este otro.

**A:** Lo que pasa es que se debería respetar la autonomía de los agentes territoriales porque realmente a como está diseñado el sistema debemos los municipios cumplir intenciones y pretensiones de muchos personajes de ciudad que de ruralidad no saben nada. Entonces, desde allá se defienden las altas cajas o los altos fondos y dicen, por ejemplo, en recursos de la salud “primero tiene que estar a paz y salvo dentro de estos temas y los asignan directamente para el régimen subsidiado”. Todo mundo sabemos que el sistema de salud en Colombia tiene serias debilidades y, por ejemplo, el municipio de Puerto Rico es un municipio que está en un plan de saneamiento fiscal y financiero donde tiene algunas debilidades

en su infraestructura, donde faltan algunos recursos para superar una problemática de pasivos y uno ve con sorpresa que, de casi siete mil millones que pasan por el presupuesto, para las EPS realmente en el año nos pagan un promedio de mil, mil doscientos, máximo mil trescientos millones. Pero oh sorpresa es que cuando estas necesidades tan grandes que tienen estos municipios se le asigna más es al régimen subsidiado o a las EPS. Entonces uno dice lamentable que se direccionen y se distribuyan los recursos desde allá sin interpretar las verdaderas necesidades de la población.

**E:** Ahí hay una, digamos, de alguna manera, no está tan fuerte la autonomía para destinar a unas necesidades que ve el municipio y hay otras prioridades para el gobierno nacional.

**A:** Es que cualquier peso que pueda distribuir, cualquier peso, que es mucha la plata, que redistribuye el gobierno nacional, los entes territoriales tenemos que cumplir la voluntad de quien lo planea; no hay recursos que permitan o que nos deje generar una dinámica de socialización, priorización e inversión. No. Ahí tenemos, por ejemplo, el caso del proyecto 5051. Son unos recursos que asignan para un proyecto de mejorar red terciaria, pero nos imponen una interventoría con Invías que tienen unos modelos y un sistema bastante cerrado y esas minutas y toda esa terminología que usan, terminan enredando la ejecución de los programas.

Aquí tuvimos mucho inconveniente con el cierre final del programa 5051 porque toda la minuta la impuso la interventoría, y la interventoría decidía hasta si podíamos botar una cantidad de tierra o no. Eso es muy delicado. Cuando el contratista era el municipio, pero la interventoría fue asignada de una forma amañada e irrespetuosa, nunca fue mediante una convocatoria transparente o algo, no. Desde el principio se dijo, tal vez para asignarles, darles una plata, pasarle un poco de mermelada, se dijo “es Invías”. Con muchas dificultades en acompañamiento a campo.



**E:** Me surge una duda y es cuando toca, por ejemplo, o sea en relación a otras entidades. Por ejemplo, aquí en el municipio. Y a quiénes son los que ejecutan los proyectos. Aquí en el municipio son cuatro los proyectos de regalías que ha ejecutado el municipio de Puerto Rico, pero también se ejecutan aquí mismo, o sea en la jurisdicción de Puerto Rico, otros. O sea, proyectos de regalías, pero ejecutados por otras entidades, póngale el Departamento del Meta o póngale el Instituto de Cultura o EDESA o estas empresas departamentales. ¿Cómo ha sido esa relación con éstas entidades en la ejecución de los proyectos?

**A:** Tal vez por la familiaridad que existe con nuestro departamento, pues entre la institucionalidad departamental, la diferencia terminológica y de priorización de necesidades no es tan grande; donde es risorio y es lamentable es con el gobierno nacional. Los programas que se logran ejecutar con el gobierno departamental puede decir uno que, en general, son debidamente socializados. Han sido pocos, pero socializados. Con el gobierno nacional es que se ha presentado la problemática que simplemente dicen “hay que hacer esto así, así y así” y eso es lo que a veces no permite mejorar los indicadores de condiciones de vida de la población.

**E:** Los OCAD también hacen la selección de los ejecutores, ¿no? Entonces, ¿en este proceso de selección de quién es el que ejecuta un proyecto de regalías ha habido alguna discusión o ha habido un problema pues que se presente en los OCAD?

**A:** No siempre. No siempre porque todo eso es parte del problema que se presenta. Realmente para la gran mayoría de proyectos, el OCAD lo único que hace es una viabilidad técnica y con esa viabilidad lo que hace ya el municipio o la gobernación es abrir proceso licitatorio. Recuerde que nosotros no nos podemos alejar de la Ley 80 y el decreto reglamentario, lo más lejos que podemos ir es convenios y de alguna manera está reglamentado. Entonces, todo lo que se lucha por medio de los OCAD es para que nos den una viabilidad y poder hacer un proceso licitatorio. Entonces, no siempre ellos, no nos asignan los operadores.

**E:** Listo. Bueno, ya que toca el tema de la ejecución en sí de los proyectos. Ya con el tema de contratación, el tipo de contratación. Cuando el municipio hizo, el más reciente es el del palacio municipal, ¿no? Que es de este año. Entonces, ¿Cuándo el municipio, digamos ya está ejecutor de este proyecto, ha habido alguna dificultad con el contratista o, por ejemplo, no sé, ¿cómo ha sido el tipo de contratación, ha habido varios oferentes o cómo ha sido ese proceso de ejecución ya de los proyectos?

**A:** La distribución de los recursos FONPET se dio para nosotros en el 2016. Nos gastamos en entender la dinámica los últimos meses de ese año y todo el 2017 concertando, pagando unas grandes cifras a los diferentes fondos buscando la posibilidad de que la estructura del FONPET diera viabilidad en la ejecución de los recursos. Con esos recursos, y con recursos de libre inversión del municipio, cuadramos una bolsa, digamos así, y montamos un proyecto. Ese proyecto es el que se lleva a OCAD. OCAD después de dar diferentes conceptos, logramos, que es la alegría que se comparte después de dos años de lucha, logramos la viabilidad. Con esa viabilidad, el municipio arranca su proceso licitatorio. En este momento pues no tenemos ni contratista definido, operador definido, porque debemos cumplir un proceso de convocatoria y que nos lleve a un proceso de selección para asignar de una forma transparente a quien mejor cumpla los lineamientos establecidos en la posible contratación. Entonces nosotros hasta el momento no sabemos quién es el contratista. Estamos en el proceso de conseguirlo.

**E:** A mí me decía la otra vez Yeinny que hubo un proyecto que era bandera pues de su alcaldía y era el del malecón, que también quería, digamos, pedir unos recursos por parte de las regalías.

**A:** Ahí nos queda en el Sistema General de Regalías unos recursos, unos excedentes de alrededor de mil seiscientos, mil quinientos millones que son los que tenemos asignados para cofinanciar la construcción de, no malecón porque se nos presentaron muchas dificultades con el sector del turismo, más bien vamos a construir un muelle. Ese muelle, en sí cumple el mismo objetivo que es borrar unas

huellas de la guerra que tiene la orilla del río, hacer un espacio más participativo para los pequeños productores y especialmente embellecer nuestro municipio. Esos recursos están ahí esperando una asignación de alrededor de doce mil millones de pesos por parte de la gobernadora que es el valor total del proyecto; los cuales la gobernadora, en estos momentos se está esperando mesa técnica. Ya también se ha superado con varios ministerios. Cuando ella supera la mesa técnica abrirá proceso licitatorio.

**E:** Para el muelle...

**A:** Para el muelle.

**E:** O sea, ese proceso de ese proyecto que es aquí en Puerto Rico, lo está haciendo la Gobernación del Meta.

**A:** Claro, porque lo que estamos aspirando es que tenga participación del Sistema General de Regalías, pero del departamento y 1600 [millones] del municipio.

**E:** Y ese proceso con la Gobernación, que ya de antelación ustedes dicen “vamos a poner 1500 millones de cofinanciación para este proyecto”, ¿cómo ha sido ese proceso con la Gobernación, los canales de comunicación han sido eficientes o se han presentado dificultades?

**A:** Las dificultades que se han presentado han sido las viabilidades de los ministerios. La percepción que yo tengo de parte de la señora gobernadora es de una disponibilidad permanente y de su equipo de trabajo, quienes responden a ese proceso de dirección de planeación, pero hemos tenido dificultades con los Ministerios que deben dar el concepto.

**E:** No sé si usted esté al tanto de cómo siguió el proceso la ejecución de los anteriores proyectos, que eran de la vigencia 2013/2014. ¿Esos proyectos eran eficientes en términos de cumplir tiempos o plazos de los proyectos?

**A:** Con algunos de ellos tuvimos dificultades en ejecución, pero hoy todos cerrados. Que cumplan o que no cumplan la expectativa de la gente es diferente a que se cerró en cumplimiento de la norma y lo pactado. Se cerró bien; documentalmente al menos. Lo que pasa es que con cualquier proyecto que usted genere o ejecute, siempre dispara unas expectativas y genera algunos cambios que son los que a algunas personas no gustan. Entonces, puede encontrarse unos conceptos diferentes, pero lo que se puede decir es que para el municipio de Puerto Rico esos dos proyectos ya son historia.

**E:** ¿Cuáles fueron las dificultades en la ejecución?

**A:** En un caso hubo una, que era mejorar una vía, que inicialmente se habló de mejorar tantos kilómetros y cuando se van a campo se encuentran con dificultades y no pudieron llegar a todos los kilómetros; pero en sus mesas técnicas decidieron hacer algunos cambios con el único propósito de que lo que se lograra mejorar quedara sirviendo a largo plazo. Entonces los sectores donde se recortó alguna inversión, pues quedan con insatisfacción.

**E:** Por no cumplir las expectativas o lo que se había planteado de tantos kilómetros de malla. Ya casi finalizando, ¿cómo ha sido ese proceso de liquidación? ya después de que se terminó toda la ejecución del proyecto, ya se está liquidando con el contratista ¿cómo ha sido ese proceso ya para finalizar los proyectos?

**A:** No tuvimos muchas dificultades porque como la problemática se identificó apenas llegamos, entonces rápidamente se puso en conocimiento de una mesa técnica y los contratistas cumplieron y cerramos.

**Transcripción entrevista a Juan Pablo Remolina, Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial del Departamento Nacional de Planeación – DNP. 15 de noviembre de 2018.**

**Entrevistador (E):** ¿En su opinión el diseño del Sistema General de Regalías subsanó las falencias del régimen anterior, o sea, del Fondo Nacional de Regalías?

**Juan Pablo Remolina (JPR):** Yo creo que contribuyó significativamente a subsanar las debilidades del régimen anterior. Hay cosas que el sistema puede contribuir y hay cosas que van más allá del sistema. Creo que, uno, el Sistema General de Regalías tiene una gran virtud y pasó de una visión de contrato a una visión de proyecto, cambió la forma como se monitoreaba y se hace evaluación y seguimiento a los proyectos de inversión, generó mayores apoyos a las entidades territoriales, generó un cambio en la forma en la que se destinaban recursos, en que se asignaban los recursos. Es decir, yo creo que tuvo un andamiaje muy valioso, donde corrigió gran parte, en buena medida, los errores del pasado. Pero pues, evidentemente hay cosas que continúan siendo un reto en el que el sistema político puede mejorar, pero hay otras que, por más que el sistema mejore, no es el Sistema General de Regalías el que va a corregir, me refiero a digamos la corrupción, eso es un tema cultural de Colombia, digamos hay un tema donde involucra el sistema electoral colombiano, y para, a lo mejor, yo cambiar el tema, el Sistema General de Regalías lo que hace es unos procesos, unos procedimientos que evidentemente mitiga riesgos de corrupción pero no puede a través de unas normas, un nuevo andamiaje, garantizar que no va a suceder. Digamos, creo que es un propósito demasiado ambicioso, porque pues la gente, a veces, la gente busca el camino para obtener beneficio propio, por más que haya una normatividad, unos esquemas ¿sí? Entonces no se puede pretender que el Sistema General de Regalías resuelva problemas que vienen de otro tipo, o sea, yo no puedo pretender que el Sistema General de Regalías se invierta todo perfecto pero el resto... entonces hay que saber los alcances de ese tipo de reformas, y yo creo que el alcance de la reforma se cumplió.

**E:** Y, por ejemplo, eso es en términos de, digamos, el cuestionamiento de corrupción con regalías en el Fondo Nacional de Regalías, en términos de equidad, por ejemplo, también como que se pueden ver algunos avances, en su opinión ¿falta todavía más por mejorar en términos de equidad y en qué aspectos?

**JPR:** Para mí, es apresurado uno decir “es que se debe aumentar a los productores más plata” y decir “debe ser el 50% y el 50/50”, yo creo que eso debe tener una regla, porque no es lo mismo distribuir el 50% cuando el barril de petróleo está a 30 dólares que cuando está a 150. Entonces, hay que pensar como unas reglas de juego porque digamos el recurso es volátil, por lo tanto las reglas deben permitir la estabilización de la distribución y algo equitativo, y, lo principal para yo determinar el tema equitativo es también mirar los costos, las externalidades negativas que pueda generar la producción de petróleo o de minería en el territorio, que eso no se ha hecho, o sea, yo debo también cuantificar de cierta manera, bueno, cuáles son, el hecho de tener yo una mina, eso me puede generar dificultades, entonces, por ejemplo, temas de prostitución, temas de inmigración, entonces tiene todo que cuantificar eso, eso es lo primero que yo debería hacer, más allá de una negociación si es 50, 80 debería tener unos criterios más técnicos sobre por qué uno o lo otro.

Ahora, sin duda es importante que la Entidad Territorial de ese territorio pues se beneficie más que otros, yo creo que eso es evidentemente lógico, pero en qué medida, digamos esa es la pregunta, pero más allá de decir 80/20, lo digo, 80/20 puede funcionar cuando el barril de petróleo está a 150 dólares, pero puede que cuando está a 30 entonces yo ya empiezo a mirar “no debería ser 80/20 sino 50/50” pero entonces, es la regla la que yo debería definir, no porcentajes a priori.

**E:** o sea, como no separaba la regla sino como tratar de integrarlo como con el precio del barril.

**JPR:** Y también mirando los costos, las externalidades negativas de la producción, el margen de la explotación.

**E:** Entonces, bueno, más como tratando de ir redondeando ¿qué ventajas y desventajas tuvo este diseño del Sistema General de Regalías?

**JPR:** Yo creo que es una gran reforma para el país, muy importante, yo lo viví como Subdirector de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, fui testigo de las bondades de esta reforma, puedo mencionar algunas: pasar de una visión de contratos a visión de proyecto, eso es fundamental, eso no es menor, antes muchos recursos llegaban a la entidad y lo primero que hacían era “haga un contrato”, acá es una visión de gestión por resultados y para eso usted tiene que tener un proyecto de inversión que se ejecuta a través de diferentes contratos, pero hoy ninguna plata, ningún peso de regalías se invierte sin un proyecto de inversión, eso no pasa en otras fuentes de financiación, entonces eso ya ayuda un poco a garantizar la calidad del gasto.

Dos, abrir la destinación específica a destinación abierta o de libre inversión entre comillas. Antes yo solo podía en agua potable, salud, educación, acá no, son unos fondos de acuerdo a las necesidades del territorio y lo que se da uno cuenta es que las entidades territoriales tienen una gran necesidad en materia de vías, por ejemplo, y han podido destinar recursos en vías, que es su necesidad. Entonces, proyectos más pertinentes.

Tres, el tema del monitoreo cambió completamente, antes se hacían las interventorías administrativas y financieras casi que un control previo cuando aquí ya no y hay fortalecimiento de los sistemas de información y mucha más transparencia. Hoy cualquier ciudadano puede ingresar a la página web del Sistema General de Regalías y descargar un Excel, mirar más de 15000 proyectos que cada proyecto, cuál es el nivel de avance físico, financiero, saber quién es el contratista, por qué modalidad, quién es el interventor, con qué fondo, con qué recursos, etcétera, etcétera. Eso es impresionante, eso no existe en ninguna otra fuente de financiación en el país, donde usted tenga la lista de más de 15000 proyectos, 32 billones de pesos, uno a uno, quién es el contratista... No sólo eso, cuál es el desempeño del proyecto, es eficiente, es eficaz, es transparente, tiene un color, eso

es impresionante, con metodologías de evaluación de resultados de las inversiones, acompañamiento desde el gobierno nacional hacia las entidades.

**E:** Ahí me surge también una duda que creo que está un poquito más adelante y es en la capacidad de gestión de los municipios, porque una de las críticas, de alguna manera, que uno encuentra sobre el Sistema General de Regalías es que, claro, es un sistema de gestión de proyectos y así se asignan los recursos, entonces hay unos criterios, unos requisitos que son válidos, que de pronto la capacidad técnica que tiene un municipio de sexta categoría para cumplir con estos requisitos, digamos que es más limitada, más restringida.

**JPR:** Sí, pero eso son afirmaciones que son muy fácil, se dice mucho, pero eso hay que profundizarlo un poquito más. Digamos, si bien el comienzo fue a lo mejor traumático para las entidades territoriales, porque ahora son proyectos, tienen unos requisitos, no estaban acostumbrados a eso, hoy, prácticamente el 90% de los municipios han ejecutado un proyecto, entonces se puede.

**E:** Es que la crítica es justamente porque en el Congreso se están pasando propuestas de reforma. Entonces, uno de los argumentos es que los recursos se han estancado, se han quedado quietos, porque no se formulan más rápido los proyectos de inversión con regalías.

**JPR:** Eso es cierto, pero no es que las entidades no tengan la capacidad. Hay que mirar por qué están estancados. Pero decir que es que las entidades no tengan la capacidad, yo ahí sería más cuidadoso porque a lo que uno entra en detalle a mirar las cifras es que hay entidades con una tasa de aprobación altísima, ellos no tienen saldos; hay muchas entidades que no tienen saldos. Es más, pónganles más plata y salen esos proyectos. Entonces, han adquirido una capacidad impresionante de aprobación de proyectos. Hay otras que sí están muy rezagadas.

Entonces, primero, no son todas. No hay que caer en la generalidad y estigmatización “las entidades territoriales no tienen la capacidad”, pero un



momentico, miremos una por una. Cuando usted va, y ahí ve Gobernaciones que tienen grandes saldos, cuando usted tiene municipios pequeños que no tienen ni un saldo y eso dele plata y verá... ahí se aprueban, en tres meses ya tienen el proyecto. Entonces, no es entidades en general.

Otra cosa, el tema de saldos. No es que en las otras fuentes de financiación no haya saldos. Es decir, cuando dicen que hay saldos ¿es que el Gobierno Nacional ejecuta todo? No estigmaticemos. ¿Usted cree que no hay saldos en el Sistema General de Participaciones? ¿Qué no hay saldos en el Presupuesto General de la Nación? ¿No hay saldos en recursos propios? Si usted hace un análisis, se va a encontrar grandes retos también. Ojo con la generalidad. Tampoco los saldos, cuando usted mira por tipo de fondo, no es el mismo. No es lo mismo el porcentaje de saldos en Ciencia y Tecnología que en directas. Si usted ve en directas, la tasa de ejecución es mucho más alta.

Para hacer esa discusión hay que hacer un análisis detallado. Hay entidades que lo están haciendo supremamente bien. Dele plata a Ruta N en Medellín: proyectos de ciencia y tecnología, proyectos con gran complejidad, se ejecutan supremamente bien y se dan tasas de aprobación impresionante y no solo con esa tasa de aprobación, sino que además le ponen plata adicional de recursos propios. Es decir, váyase a San Andrés o Bolívar en ciencia y tecnología, ahí sí hay unos saldos importantes. Entonces hay que mirar temas diferenciados.

**E:** ¿Qué factores podrían ayudar a entender esas diferencias?

**JPR:** Hay que mirar cuáles son las razones y cuál es el peso de cada una de las razones. Es decir, puede que el personaje tenga voluntad política, pero no tiene capacidad. Es decir, puede que él quiera sacar, pero no tiene la formación para entender, contratar la gente, pero yo quiero sacar las cosas adelante, pero... Entonces, pues no es suficiente tener la voluntad política, es necesario tener la capacidad también. En temas de voluntad política, una cosa es lo que se aprueba, pero otra cosa es lo que se presenta. Y el número de proyectos no es menor el

número de proyectos que se presentan. Hay muchísimos proyectos, pero ¿Por qué solo se aprueban unos? Entonces, usted empieza a hilar un poquito más delgado. En algunos casos porque no cumplen los requisitos, entonces, pues tiene que tener la capacidad para presentar un buen proyecto. En otros casos es negligencia. Que no se trabaja, no se propone, se deja ahí, no hay buena gerencia. En otros casos hay voluntad de no aprobar proyectos porque no son los proyectos de mi interés, del interés del Alcalde. Entonces él dice “esa plata, déjemela ahí quietica hasta que yo tenga el proyecto pese a que puede haber una avalancha de proyecto ya en el territorio de otros, otras propuestas. Pero esos no. Entonces, hay que mirar caso por caso.

**E:** Entrando un poco a lo que es el ciclo de proyectos. Ahorita hablaba de unos requisitos ¿cuáles son los requisitos que más obstaculizan los proyectos?

**JPR:** Hay requisitos generales como que la presentación del proyecto venga firmada con una carta del Alcalde, eso en muchos casos está mal escrito, la carta. Una carta con la firma del Alcalde. No viene la firma del Alcalde, entonces es el Secretario, pero no viene del representante legal.

Otro, por ejemplo, el presupuesto. Un proyecto debe tener un presupuesto. ¿Usted cuánto se va a gastar en cuánto tiempo? Y está mal. Todo eso la Dirección de Vigilancia de Regalías tiene cuál es el más común. Hay unos que son muy elementales y, de hecho, la Dirección de Vigilancia de las Regalías tiene como tres días para responder. Son supremamente eficientes, a usted en tres días le están diciendo si sí o si no. Hay proyectos que se devuelven diez veces o más.

**E:** Claro, una de las discusiones con eso es que se devuelven los proyectos en repetidas ocasiones y así pasa un montón de tiempo. Entonces, pueden durar proyectos, y eso era uno de los casos, proyectos que lo están gestionando durante un año incluso y al final no termina cumpliendo los conceptos de los Ministerios o determinados conceptos.

**JPR:** Pues es que la plata hay que cuidarla. Yo no puedo aprobar un proyecto que no tiene un presupuesto. Ahora, hay plata que usted puede gastar para estudios y diseños, pero muchas entidades no lo hacen. Decir, “mire, yo no tengo los estudios” y todo porque no solo es una carta, también son estudios, si usted va a hacer una vía, pues deme en dónde va a hacer la vía, o si usted va a hacer un colegio pues deme el diseño del colegio. Uno de los requisitos es, muéstreme el diseño del colegio y si usted no lo tiene, yo no le puedo aprobar plata para construir un proyecto si usted no sabe dónde va a ser, cuántas aulas son. Pero la ventaja, y esto es otra gran ventaja del Sistema, es que usted puede aprobar recursos para hacer estudios y diseños. Entonces, usted decir “no, yo no quiero la construcción, yo quiero financiar estudios y diseños”. Entonces, yo puedo hacer estudios y diseños que me permitan presentar ya una propuesta mucho más sólida, pero muchos no lo hacen.

**E:** Y esos estudios se financian también con regalías. Pero, entonces, también puede ser que se financien los estudios, pero al final no se haga el proyecto y después de pasado mucho tiempo, toca actualizar esos estudios y es más plata.

**JPR:** Claro, pero es que usted sí o sí tiene que tener un estudio actualizado. Entonces, la entidad dice “no, yo no tengo la plata”. Bueno, pues usted puede con su plata financiar el estudio. Entonces financie el estudio. Ahora, si usted lo va a engavetar, pues al año el estudio ya pierde vigencia. ¿Por qué? Porque se hizo un análisis de costos, entonces ya no va a vales 10 pesos sino 20. Entonces, los estudios son para utilizarlos, pero eso no es culpa del sistema.

Nosotros hicimos un estudio de todo eso. ¿Cuáles son estudios y diseños y qué pasó en la siguiente fase? ¿Cuántos están actualizados y cuántos no? Se hizo todo ese estudio y se le mandó una carta uno a una de las entidades. “Dígame, usted qué está haciendo con este estudio”. En Boyacá, 14 estudios de vías el Gobernador no tenía ni idea que se habían hecho porque fue en la administración pasada. Y eso es responsabilidad de la entidad, uno no puede pretender darle de comer a todo el mundo.

**Transcripción diálogo con Miller Rondón, Líder comunal de la Vereda  
Brisas del Cafre. 18 de noviembre de 2018.**

**Entrevistador (E):** ¿Hace cuánto usted vive allá?

**Líder (L):** Yo vivo hace más o menos 15 años.

**E: E:** ¿Recuerda cuando mejoraron la vía?

**L:** Sí, le metieron maquinaria. Ahorita con un proyecto de 50/51 donde mejoraron una parte, no toda porque lo que habían cuadrado... se demoraron, entonces ya llegó el invierno y no pudieron hacer todo lo que tenían que hacer.

**E:** ¿Cómo sintió que eso le ayudó a la comunidad?

**L:** Pues sí ayudó a la comunidad. Lo que pasa es que no hicieron las cosas como las iban a hacer, pero sí mejoró mucho. Y ahoritica, por ejemplo, hay otro de ART y este de tierras y oportunidades dos proyectos: uno de trece alcantarillas y un box-couvert de aquí a Puerto Olivo a Brisas y el otro de barranco a Brisas siete alcantarillas y tres box-couvert. También son proyectos muy buenos para las comunidades.

**E:** En términos de tiempo ¿cómo fue?

**L:** Ahí, las vainas como se habían hablado no las hicieron como era. Porque como le digo. Se habían arreglado unas vainas de Tres Esquinas a Carro Quemado iban a arreglar cinco kilómetros porque habían sobrado de una alcantarilla, pero tampoco lo hicieron. Muchas cosas no las hicieron como eran.

**E:** En general, ¿cómo ve la comunidad la vía Puerto Olivo – Brisas del Cafre?  
¿Sí les ha servido?

**L:** No todo el tramo está bien porque es que hay una parte que es de Tres Esquinas a Brisas donde es sola tierra y vean, ayer me metí dos golpes de allá porque es sola tierra.

**E:** Y cuando llueve...

**L:** Sí. En cambio, eso de Tres Esquinas hacia acá sí ya la han arreglado un poco. Ya está mucho más mejor. Pero hacia allá está muy mala la carretera, muy deteriorada.

**E:** Estos son vías que llegan a veredas. ¿Realmente llegan hasta la vereda?

**L:** No. Ahorita están agarrando, por ejemplo, con lo que fue del 50/51 dijeron 'no, este proyecto va San Rafael –Primavera – Buenavista – Brisas – cubre tantico Barranco Colorado – La Esperanza – sigue La Unión – Chispas. Eso era lo que iban a hacer, pero como le digo, no las hicieron como las iban a hacer. Entonces, por eso quedó a medias porque de ahí tenían que echar un poconón de material de Tres Esquinas hacia allá y no le echaron nada. Eran 200 viajes o algo así.

**E:** ¿No terminaron de echarle todo el material?

**L:** No.

**E:** ¿Y qué más habían acordado que no se hizo?

**L:** Cunetearla. Hacer unas cunetas y no lo hicieron. Descoles que llaman, eso no le hicieron ni a las alcantarillas.

**E:** Son tramos pequeños, no cubren toda la vía, un pedazo a lo que le meten maquinaria

**L:** Como le digo, la gente no quedó conforme con eso porque varias cosas quedaron faltando.

**E:** Y para ir ahorita ¿cómo está?

**L:** Es que de Tres Esquinas para allá Brisas está muy bravo. Pero sí, como le digo yo, esas son las inconformidades que le digo. Y también, por ejemplo, cuando vengán los contratistas de los proyectos que dejen las vainas como están. Porque es que, por ejemplo, pasa que vienen y la gente tienen, por ejemplo, quiebra-patas para pasar con carros a motos y meten los aparatos y lo primero que hacen es tumbar todo.

**E:** Entonces ¿tuvieron problema con los contratistas?

**L:** Sí, y allá el de 50/51 quedó debiendo una plata a una señora de comida. Entonces, todo eso son cosas de que no están bien. Que a ellos le pagan y se hacen muy buena plata. Las comunidades de campo son las más vulnerables. Un tipo, yo le digo un contratista, que el contrato de 50/51 que fue por 773 millones creo, mínimo le quedó 100 millones en cuatro meses y venirse robándole a las comunidades a una señora que le hizo la comida, venirle robando comida como millón doscientos. Eso no es justo. Todo esos son cosas que hay que hablarlas.

**Transcripción entrevista a Engels Martínez Martínez, Secretario de Planeación de Puerto Rico (Meta). 16 de noviembre de 2018.**

**Secretario (S):** El municipio con el tema de regalías, tiene un recurso que es grandecito, son como básicamente 12 mil millones, más o menos. Esas regalías son de un bienio y viene desde 2016, 2017 y 2018. Han pasado tres años y a la fecha la gente pregunta por qué no se ha ejecutado ese recurso. Resulta que esos recursos, el tema primordial que sacó el Alcalde acá es el muelle, el otro es el palacio, el otro es pavimentación del casco urbano a Puerto La Paz y otros son obras de arte de Puerto Olivo a Caño Cafre. Esos proyectos van por OCAD. Hay otro proyecto que es construcción de 150 unidades sanitarias rurales.

Todos los están pasando por OCAD y por OCAD viene inversión por parte de regalías. Digamos este [señala uno de los proyectos escritos en una hoja] tiene regalías, palacio también tiene regalías, pavimentación tiene algo de regalías. Siempre el municipio está colocando un recurso para poder soportar, con la parte del municipio y otra parte la pone la Gobernación con recursos de las regalías. En días pasados la Gobernadora aprobó estos proyectos y el compromiso era que ella ayudaba con regalías del departamento.

A la fecha estos están todos en la etapa final del OCAD. El del muelle es el que más tiempo lleva, prácticamente dos años que está el recurso sin ejecutarse, pero entonces qué pasa: si el Alcalde dice "si yo me desespero y quiero gastar el recurso antes por qué no se espera y hace un recurso macro". Estos son proyectos macro que benefician más a la comunidad que no es tan local. Son proyectos que benefician a mucha más población. Mientras que yo me gasto esta plata para mejorar una vía, es bueno, pero el impacto es muy pequeño, muy poco y necesitamos proyectos de impacto grande. Por eso hemos estado esperemos, esperemos, esperemos hasta el último año. Si el otro año no nos cumple el departamento o el ente nacional, pues nos tocará invertirla en algo más pequeño pero la idea es invertir el recurso de regalías en proyectos macro.

**Entrevistador (E):** Respecto al muelle, es un proyecto que se pasó desde el departamento ¿cómo ha sido ese trabajo conjunto con el departamento? Porque dice el municipio “yo pongo una parte de la plata y el departamento pone otra parte”.

**S:** En la mesa del OCAD que es donde se reúnen los tres entes principales que son el municipio, el departamento y la Nación. La Nación de acuerdo al tipo de proyecto este tipo de proyecto tiene que ver con agricultura, tiene que ver con hacienda, tiene que ver con la parte eléctrica a nivel nacional, tiene que ver con el Ministerio de Vivienda, con transporte. Entonces si usted mira son cinco entidades que lograrlas reunir para poder hablar de este proyecto y que todos digan “desde mi punto de vista bien”. Hay este y este y de vivienda que dijeron “no, soluciónenme cuando el río crece, inunda el pueblo, no lo inunda; o el trabajo que se va a hacer mitiga la inundación; entonces, necesito ese estudio”. Entonces eso le vuelve todo un proceso al municipio o al departamento y la persona que está ejecutando ese proyecto, empezar a buscar ese estudio, cómo se hace, quién lo ha hecho, dónde lo han hecho y empezar a hacer el estudio.

Volvemos otra vez al OCAD al siguiente ejercicio y entonces pasamos tres, pero esos dos no nos lo han revisado. Volvemos nuevamente a ver qué piden ellos acá, acá y ponerlos de acuerdo a todos es muy complicado porque la mayoría son personas que están allá, que están revisando proyectos son personas jóvenes. No es porque sean jóvenes sino porque ellos llegan allá y cogen el proyecto y no saben qué pedir, cómo pedir, cómo hacerlo; entonces lógicamente eso se adquiere con la experiencia. Pero entonces ellos allá no saben ni cómo medir un proyecto que viene con cierta envergadura.

**E:** ¿Ellos quiénes son?

**S:** Los representantes por cada entidad. Entonces, por decir, Ministerio de Vivienda, Hacienda y Crédito Público, por la Emsa, o sea la parte eléctrica, por servicios públicos, por agricultura, por navegabilidad ponen a transportes. Todos



son entidades que tienen que ver con el muelle porque, aparte de que es un muelle, también se va a hacer una plaza de mercado.

Ahora, tuvimos otro inconveniente. El municipio cuenta con una pista, allá hay una pista en la parte de Villa Diana, arriba, entonces nos decían que no se puede construir a cierta altura porque las pistas no pueden tener inclinaciones ni estructuras metálicas porque es un peligro para la pista, para los aviones cuando van a aterrizar. Entonces tocó ir a Aeronáutica y decir si realmente esta pista estaba adecuada para poder funcionar y si no que la quitáramos. Entonces, en eso estamos también.

Una vez aprueben esa parte, que la quiten que es lo mejor para nosotros para poder construir esto, volvemos al OCAD y decir “miren, ya no existe la pista”. Entonces, digamos que en este momento el OCAD, para uno como funcionario, es bueno porque hay muchos puntos de vista donde uno dice “será que es bueno invertir ese recurso allá”. Entonces, hay muchas personas que dicen “no se estudió como el caso y tengo un diagnóstico de realmente sirve construirlo o no sirve construirlo o sino puede ser un elefante blanco de esos que no sirven para nada”. Entonces, esto garantiza de que realmente el recurso que se va a invertir sea el apropiado, por esa parte es bueno.

Por otra parte, cuando pasa por la Gobernación, la Gobernación dice “no, yo no voy a invertir nada”, entonces se muere el proyecto. Entonces, fácilmente le pueden estar a uno cortando el proyecto desde un principio y queda el municipio sin proyecto. Y el municipio puede tener un recurso, pero si no lo aprueban en el OCAD, no lo puede ejecutar.

**E:** sobre los estudios técnicos, por ejemplo, ¿qué hace el municipio cuando son especificidades técnicas que no sabe cómo cumplirlos?

**S:** Ahí toca contratar personas idóneas para poder decir “necesito un contrato para poder hacer esto” o en este caso qué se hizo con el muelle. Se contrató una firma para que hicieran este diseño y aparte del diseño, la parte técnica para poder

soportar todo lo que piden acá. Entonces, un ingeniero estructural, un ingeniero en vías, un ingeniero hidráulico, ambiental. Entonces, toca contratar una firma que haga todos esos requerimientos

**E:** ¿Y eso con qué recursos lo financian?

**S:** Con recursos propios y por parte de la Gobernación.

**E:** ¿No han financiado ningún estudio técnico con recursos de regalías?

**S:** Una parte sí. ¿para poder ejecutar? Sí, claro.

**E:** Respecto al OCAD ¿qué ventajas y desventajas identifica?

**S:** Digamos que en los dos años que han pasado anteriormente no le ponen mucha atención a esos proyectos. Como ya estamos cerca de un periodo de consultas populares, ahora sí son llamativos. Entonces, inicialmente eso le ponen a uno... “no hay tiempo, este mes no tenemos tiempo para revisar, esperemos el siguiente mes”. O sea, hay muchas dilataciones. Cuando se acerca un periodo de elecciones, entonces ya ahora sí es llamativo, ahora sí “acérquense, vengan municipios. ¿quiere solucionar ese problema? Claro, tráigame esto, esto y esto”. Ahora sí somos llamativos.

Ese tipo de sistema, la forma como se están manejando los proyectos grandes como este, siguen siendo políticos. Siguen siendo de que tienen que ser de la mano de la voluntad de un político para poder que surjan. Digamos que no hay una independencia para poder ejecutar proyectos grandes; no lo hay, se pierde.

**E:** Respecto a lo que dice que los proyectos tienen que estar, por decirlo de alguna manera, “apadrinados” por algún político ¿eso ha dificultado la gestión de los proyectos?

**S:** De una u otra forma se dificultan. Porque, como le decía, desde un principio realmente no son llamativos, no le ponen atención. Ya cuando se acerca un periodo electivo, de finalizando periodo, ahora sí son llamativos.

**E:** O sea ¿han encontrado oposición por parte de quiénes?

**S:** No tanto oposición, es más bien dilatación.

**E:** Una de las críticas que se le ha hecho a este sistema es como que se estancan a veces los recursos, entonces que no se ejecutan.

**S:** Pues claro, precisamente por lo que le decía. Nosotros tenemos un recurso de hace dos años quietos ahí. Tener nosotros un recurso quieto de una vigencia, nosotros tenemos cuatro años para hacer proyectos y desarrollar el Plan de Desarrollo, para poderlo ejecutar. El Plan de Desarrollo es la navegabilidad de nosotros, del municipio. El Plan de Desarrollo me dice cómo me voy a gastar los recursos de los cuatro años, en qué los voy a invertir, cuáles son los programas, metas y a qué población está dirigida. Entonces yo digo que el Plan de Desarrollo, el recurso, por decir un ejemplo, cien millones de pesos, aquí son como 20 mil millones anuales, es para la ejecución de salud, de transporte, de educación, de servicios públicos. Todo eso se ejecuta en el Plan de Desarrollo y queda establecido mediante unas metas y unos programas.

Entonces, tenemos un recurso para poderlo desarrollar en el año uno, dos, tres y cuatro. Entonces, en el año uno hacemos el Plan de Desarrollo y en el segundo semestre empezamos a ejecutarlo, pero hay proyectos como este que en el segundo año no se hizo nada, ya vamos a culminar el tercero y no hicimos nada. Entonces el recurso sigue estancado ahí. Y llegamos un cuarto, pero el cuarto no podemos esperar a mitad de año a que nos digan que sí. Nosotros en marzo no hay respuesta de que se va a desarrollar, nos toca tomar decisión y hacer otro tipo de obra para no dejar la plata perdida ahí.

**E:** Una de las ventajas que ofrece el Sistema de Regalías es que usted los recursos de regalías los puede financiar no solamente en educación, salud; no se rigen a esos sectores, sino que los puede invertir en otros.

**S:** Sí, lo que es regalías lo podemos meter en cualquier tipo de obras ya sea para transporte, educación, salud, cualquier parte lo podemos hacer

**E:** ¿Qué ventajas a tenido este sistema de regalías frente al desarrollo de la región?

**S:** Realmente, por la experiencia que llevo en el municipio, regalías anteriormente había mucho más recurso que el que existe hoy. En tema de regalías lo que llega al municipio es muy poco para lo que se esperaba, o sea, si fuera bien repartido sería mucho más regalías para el municipio. Podríamos hacer muchas más obras macro. Cuando llegan recursos pequeños y pocos no se piensa en macro, se piensa en proyectos puntuales, pequeños que dan satisfacción a muy poca población. Cuando se habla de proyectos macro pues mucho mejor porque la población beneficiada va a ser casi que todo el municipio. Para nosotros un proyecto macro es la construcción de un puente del lado derecho y del lado izquierdo del río Ariari, que haya una comunicación directa, que tengamos vías pavimentadas hasta el otro lado. Sería lo mejor que puede haber para el municipio. El desarrollo es mucho mejor. Da garantías de salud, da garantías de educación, da garantías de poder llegar el desarrollo a esas fincas, llegar la luz, llegar productos más frescos, verduras, sacar producto mucho más fácil, mejores, diversidad de productos, poderlos cultivar.

Entonces, con esos proyectos macro podríamos hacer muchas más cosas, mientras que un proyecto pequeñito pues con recursos poquitos prácticamente estaría uno como arañando, es empobrecer más a la comunidad.

**E:** A grandes rasgos ¿cómo ha sido la gestión de los proyectos?

**S:** Digamos que los proyectos nacen del Plan de Desarrollo, de una necesidad. El Plan de Desarrollo se hace en el primer semestre de cada cuatrenio, de cada Alcalde. En ese primer semestre se hace una invitación a la comunidad para elaborar el Plan de Desarrollo. Esa invitación se trabaja con todos los sectores, con todas las veredas de acuerdo a la población, de acuerdo a la caracterización del municipio. En este caso nosotros nos podemos dividir casi que en cuatro partes: dos al margen derecho y dos al margen izquierdo [río Ariari]. ¿Por qué de a dos? Al

margen derecho que es la parte del río abajo, que es el otro lado del río, hay sectores que nunca ha llegado la administración allá, hasta ahora estamos empezando a llegar. Además, que por la situación social que vivió el municipio, hasta ahorita estamos empezando a entrar a esos terrenos. Un ejemplo, El Dorado, La Tigra son [zonas] que están a cuatro o cinco horas de distancia en moto y son más de siete, ocho horas. Entonces realmente hay que llegar a esos puntos para saber qué es lo que realmente la comunidad necesita para poder empezar a desarrollar equitativamente en educación, salud, toda esa parte, hay que saber cómo llegar.

Entonces, se hacen unos comités, unas mesas de trabajo para poder decir qué tipo de necesidades requieren ustedes, las más prioritarias. Entonces, de acuerdo a todo eso, sacamos un listado, lo que llamamos nosotros la “lista de mercado”, donde dice cuáles son los requerimientos de cada comunidad. El Plan de Desarrollo, digo yo, lo vamos a dividir en cuatro años. Para este año tengo mil millones, para este tengo mil quinientos, para este tengo dos mil quinientos, para este tengo tres mil quinientos. Uno suma entonces digamos que tengo 10 mil millones. Entonces, mil millones me los voy a gastar, me dice que el 80% tiene que ser en presupuesto en salud; entonces, 80% en salud y pare de contar, entonces cuánto nos queda un 40% que nos toca dividirlo en educación, en transporte, en todos los siguientes tópicos.

Entonces de ese 40% nos toca distribuirlo inclusive en la administración. Hay que pagar aseo, servicios. De aquí toca sacar para el Concejo, toca sacar para la personería, para víctimas, para todos los tópicos que maneja el municipio. Y así sucesivamente en todos los cuatro años.

Entonces, ¿qué hace un? El primer año lo voy a invertir en tal vereda o tales vías. Entonces, mandémoslo por vías. Segundo año le voy a meter vía por margen izquierda, el tercer año vuelvo y doy la vuelta si alcanza a llegar porque es que nosotros tenemos dos inversiones en este momento en vías: una con maquinaria propia del municipio y dos contratando un personal o un contratista que haga

mejoramiento de vías. Entonces, en vías hay dos cosas: vías urbanas y vías rurales. La mayoría son vías rurales, se le da más prioridad.

Con maquinaria del municipio nos toca contratar combustible y una persona que le haga mantenimiento a la maquinaria. Nosotros tenemos motoniveladora, vibrocompactador, dos volquetas y un cargador. Para eso nos toca contratar operarios, entonces un operario a cada uno de esos y una persona que esté pendiente del trabajo de ellos. Entonces uno mira y todo el mundo pide con maquinaria del municipio, todas las veredas. Porque va un grupo de personas a trabajar allá, sale mucho más económico, la comunidad les da el almuerzo, les da el hospedaje y todo. Entonces, tienen programado un mes en tal vereda, en un mes se trabaja de 15 a 20 kilómetros de mantenimiento, entonces la comunidad se compromete a que les da la comida a los operarios.

Una vez que termine el año nos toca hacer una rendición de cuentas donde el municipio le cuenta a la comunidad qué se ha hecho en este año en todos los sectores. Que es lo que estamos haciendo ahoritica en este momento, que estamos marchando aquí hoy.