



Vigilada Mineducación

MECANISMOS PARA LA ACCIÓN COLECTIVA INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA GENERAL  
DE REGALÍAS.

Mechanisms for Institutional Collective Action in the General System of Royalties in Colombia

Mároly Rada Bedoya

Tesis de maestría

Santiago Leyva Botero

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2021

## CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| RESUMEN .....   | 5  |
| ABSTRACT .....  | 6  |
| INTRODUCCIÓN .....  | 7  |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....  | 8  |
| JUSTIFICACIÓN .....   | 9  |
| OBJETIVOS .....   | 10 |
| <b>General</b> .....  | 10 |
| <b>Objetivos específicos:</b> .....   | 10 |
| CAPÍTULO 2: una nueva mirada a los problemas de las regalías desde la literatura de la Administración Pública ..... | 11 |
| <b>REVISIÓN DE LA LITERATURA</b> .....  | 11 |
| <b>MARCO TEÓRICO</b> .....  | 13 |
| <b>ARGUMENTO E HIPÓTESIS</b> .....  | 17 |
| CAPÍTULO 3. Diseño metodológico .....   | 19 |
| <b>Acerca de las variables del modelo</b> .....   | 25 |
| <b>Descripción del modelo de regresión</b> .....  | 25 |
| CAPÍTULO 4. ¿Existen objetivos estratégicos de colaboración en el SGR? ¿qué tanto se han cumplido? .....            | 27 |
| <b>¿Se diseñaron objetivos estratégicos?</b> .....  | 30 |
| CAPÍTULO 5: ¿Existen mecanismos de colaboración? ¿Qué tanto han avanzado? .....                                     | 35 |
| <b>¿Han funcionado los mecanismos de colaboración?</b> .....  | 44 |
| CAPÍTULO 6. Aplicación de las pruebas .....   | 50 |

|   |    |
|---|----|
| Capítulo 7. Resultado de las pruebas.....                     | 71 |
| DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....                                 | 72 |
| REFERENCIAS.....  | 73 |
| ANEXOS .....  | 78 |
| Anexo 1. Proceso de viabilización en OCAD Municipal. ....     | 79 |
| Anexo 2. Proceso de viabilización en OCAD departamental ..... | 80 |
| Anexo 3. Proceso de viabilización en OCAD regional. ....      | 81 |
| Anexo 4. Proceso de priorización y aprobación.....            | 82 |

#### **LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1. ....  | 14 |
| Figura 2 Mecanismos de Feiock. ....   | 15 |
| Figura 3 Policéntricos.....   | 16 |
| Figura 4 Descripción general del problema de acción colectiva en el SGR. ....               | 19 |
| Figura 5. ....  | 20 |
| Figura 6 Escenarios en Feiock. ....   | 21 |
| Figura 7 Pruebas de Collier. ....   | 22 |
| Figura 8. Porcentaje de proyectos en cada OCAD .....  | 24 |
| Figura 9. ....  | 28 |
| Figura 10 Instrumentos y herramientas del SGR. ....   | 33 |
| Figura 11 Resumen de los objetivos.....   | 35 |
| Figura 12 Mecanismos dentro del proceso de VPA. ....  | 36 |
| Figura 13 Proceso de viabilizar en cada OCAD. ....  | 37 |
| Figura 14. Triángulo del buen gobierno .....  | 42 |
| Figura 15 Pruebas de paja al viento.. ....  | 50 |
| Figura 16 Proporción del total de proyectos por año y categoría de la entidad territorial.. | 51 |
| Figura 17 Prueba de hoop.....   | 52 |
| Figura 18 Actores en SGR. ....  | 53 |
| Figura 19. ....   | 54 |

|  |    |
|--|----|
| Figura 20 Prueba de hoop.....  | 55 |
| Figura 21 Desacuerdos por OCAD.....  | 57 |
| Figura 22 Proporción de proyectos totales en el Departamento de Casanare.. | 57 |
| Figura 23 Foto de acta L9.....   | 58 |
| Figura 25 Foto de acta L9.....   | 58 |
| Figura 26 Evidencia de patrón: regresión múltiple.....                     | 60 |
| Figura 27 Evidencia de patrón: regresión múltiple.....                     | 61 |
| Figura 28.....   | 62 |
| Figura 29 Prueba de hoop.....  | 63 |
| Figura 30 Calificación global de las actas.....                            | 64 |
| Figura 31 Uso del mecanismo.....   | 65 |
| Figura 32 Calificación por ubicación geográfica.....                       | 65 |
| Figura 33 Calificación sobre el cumplimiento de los mecanismos.....        | 66 |
| Figura 34 Sobre aprobación de proyectos en los OCAD.....                   | 68 |
| Figura 35 Cofinanciación de proyectos.....                                 | 70 |
| Figura 36. Análisis bayesiano.....   | 71 |
| Matriz 1 Mecanismo causal.....   | 20 |
| Matriz 2 Tipos de evidencia y fuentes de información.....                  | 22 |
| Matriz 3 Disponibilidad de la muestra.....                                 | 24 |
| Matriz 4 Datos de la regresión lineal múltiple.....                        | 26 |
| Matriz 5 Valores-P para la Matriz de Correlación.....                      | 26 |
| Tabla 1 Objetivos del SGR.....   | 32 |
| Tabla 2 Estrategias para el buen gobierno.....                             | 32 |
| Tabla 3 Marco institucional para el eje del buen gobierno.....             | 34 |
| Tabla 4 Instancias que intervienen en la priorización y aprobación.....    | 37 |
| Tabla 5 Criterios de aprobación y priorización.....                        | 38 |
| Tabla 6 Funciones durante las sesiones de los OCAD.....                    | 41 |

## **RESUMEN**

En Colombia el proceso descentralizador se entendió como un modelo que solo se ocupó de separar los niveles de gobierno. Se pasó por alto la necesidad de examinar las RIG porque se creía que el Estado era gigante y que había una necesidad imperante de desburocratizarlo. Ese paso abrupto, enmarcó a los gobiernos subnacionales en un escenario de fragmentación aumentada donde rastrear las reglas de la agencia, la coordinación y los atributos de comunidad ha representado verdaderos retos para los sistemas policéntricos.

El presente estudio tiene el propósito de observar y analizar los mecanismos para la integración de decisiones multinivel dentro del sistema general de regalías y explorar si logran corregir los dilemas de acción colectiva, cuestión que se proponía la reforma del acto legislativo 5 de 2011.

El análisis establece que los resultados que ha tenido el SGR ha dependido de un uso particular de los mecanismos de colaboración. Es por eso que este trabajo se desarrolla a partir de la metodología de rastreo de procesos, de la mano de análisis bayesiano. Para que, a partir de la puesta de marcha de pruebas, se pudiera confirmar que los mecanismos del SGR son amplios, ambiguos y sin autoridad. No desarrollan incentivos, confianza y reglas de decisión.

En la primera parte se muestra el marco teórico y metodológico que sustenta la investigación. Luego, se hace una descripción documental de los mecanismos de colaboración dentro del SGR y los objetivos estratégicos de gestión por los que se propendía. En la tercera parte, se presenta el análisis a partir de rastreo de procesos y bayesiano. Al final se incluyen las conclusiones.

## **PALABRAS CLAVE**

Feiock, Análisis bayesiano, regalías, mecanismos de colaboración, descentralización, rastreo de procesos, sistemas policéntricos.

## **ABSTRACT**

In Colombia, the decentralization process was understood as a model that only dealt with separating levels of government. The need to examine the intergovernmental relations was overlooked because it was believed that the State was gigantic and that there was an imperative need to debureaucratize it. That abrupt step framed subnational governments into a scenario of greater fragmentation where tracing the rules of agency, coordination and community attributes has represented real challenges for polycentric systems.

The present study aims to observe and analyze the mechanisms for the integration of multilevel decisions within the general royalty system and explore whether they succeed in correcting the collective action dilemmas, an objective proposed by the reform of Legislative Act 5 of 2011.

The analysis establishes that the results obtained by the SGR have depended on a particular use of collaborative mechanisms. That is why this work is developed from the methodology of process tracing, hand in hand with Bayesian analysis. So that, from the implementation of tests, it could confirm that the mechanisms of the SGR are broad, ambiguous and without authority. They do not develop incentives, trust, and decision rules.

The first part shows the theoretical and methodological framework that supports the research. This is followed by a documentary description of the SGR's collaboration mechanisms and the strategic management objectives pursued. The third part presents the analysis based on process tracing and Bayesian analysis. Conclusions are included.

## **KEY WORDS**

Feiock, Bayesian analysis, royalties, collaborative mechanisms, decentralization, process tracing, polycentric systems.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente estudio tiene el propósito de observar y analizar los mecanismos para la integración de decisiones multinivel dentro del sistema general de regalías y explorar si logran corregir los dilemas de acción colectiva, cuestión que se proponía la reforma del acto legislativo 5 de 2011. Se indaga aquí por la autoridad, la complejidad y los costos de transacción de los mecanismos.

La investigación sobre el SGR ha sido abordada desde enfoques muy distintos. Algunos autores se han dedicado a indagar por estos problemas desde la economía, para saber cómo se están distribuyendo los recursos. Sin embargo, este trabajo expone las problemáticas del SGR a partir de la administración pública. Se trata de revisar los mecanismos de colaboración que están fallando para lograr una mejor gestión.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el diseño de las regalías ha respondido a dos enfoques principales. Uno, que defiende los atributos de la descentralización y la autonomía local y que bebe de las raíces del federalismo fiscal. Otro, que por su parte se alimenta de los atributos institucionales para la colaboración descritos por autores como Ostrom (2014) y Feiock (2013) como sistemas policéntricos.

Este último enfoque ha desarrollado mecanismos para la colaboración que, si se aplican bien pueden lograr resolver muchos de los problemas creados por la fragmentación a la que inducía el Federalismo Fiscal. Sin embargo, si no existen atributos de confianza, información y reglas de decisión y autoridad, estos mecanismos pueden ser muy riesgosos, porque no solucionan la fragmentación.

Se podría decir que el SGR que surgió a partir de la reforma al sistema realizada en 2011, se pensó desde este enfoque colaborativo, aunque como se mostrará en este trabajo, dicha reforma no diseñó los elementos necesarios para que la colaboración se propiciara. Por lo tanto, se crearon problemas de acción colectiva en los que se incluyen deseconomías de escala, innovación limitada, oportunismo y dependencia fiscal.

Para estudiar la complejidad del sistema se requirió la presentación de distintos tipos de evidencia a la luz de un tipo de rastreo de procesos y análisis bayesiano.

Lo propuesto se presenta y desarrolla en cuatro apartados, a saber: marco teórico, apartado metodológico, descripción de objetivos y mecanismos en el SGR, aplicación de pruebas de rastreo de procesos, exposición de resultados y conclusiones.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Desde su inauguración, las regalías no han logrado alcanzar los objetivos territoriales por los que propendía la figura en la Constitución de 1991. Estos modelos de gestión de los recursos han producido resultados muy dispares y grandes fallos de acción colectiva a lo largo y ancho del país. Los problemas de economías de escala, oportunismo, corrupción, incapacidad para encontrar proyectos regionales para concertar objetivos y alinear inversiones aun no se han resuelto.

Los estudios sobre las regalías hasta ahora han desarrollado diagnósticos para explicar las disfuncionalidades del sistema como un problema político. Pero en este trabajo se quiere explorar también como un problema administrativo. Otros autores han señalado la importancia de consolidar la vigilancia de los recursos (Duque Daza, 2015) y que se mejoren las disparidades económicas y la distribución (Botero, 2016).

Por otro lado, este trabajo quiere explorar si los mecanismos de coordinación del Sistema General de Regalías han constituido la causa de los problemas para alcanzar los objetivos de desarrollo territorial. Pues, no hay aún un diagnóstico dirigido a revisar las falencias en la gestión intergubernamental de las regalías; el sistema tiene una autoridad que está altamente fragmentada en los diferentes niveles de gobierno y que, si se carece de mecanismos para la colaboración, no se podrán lograr los objetivos de buen gobierno y de coordinación a los que hacía alusión el acto legislativo 5 de 2011.

En este sentido, La OCDE (2019) advertía como uno de los principales desafíos de las administraciones contemporáneas; la dependencia de los gobiernos hacia las transferencias y por, sobre todo, los problemas de colaboración intergubernamental vinculados a un proceso inacabado en la tarea de la descentralización. Es por esto, que el estudio del diseño del SGR en términos de gestión es relevante.

Desde la orilla de la gestión se podría explicar las variaciones en los logros de los objetivos. La alta discrecionalidad que tienen los funcionarios y la chequera en blanco que se entregó a las entidades territoriales (Contraloría General de la República, P. 10, 2017). Dado lo anterior, es pertinente resolver la dinámica compleja de fragmentación en la autoridad y la colaboración. Como mencionaba Bonet (2016), la situación de disparidad regional es una historia de vieja data que requiere de medidas combinadas, tanto de política pública como de diseño

institucional (Botero, P, 74, 2016), se trata de complementar esa visión de disparidad en los resultados que ha generado el sistema, pero desde la gestión y las RIG.

Para entender este fenómeno de cara a la descentralización, el presente estudio propone abordar las siguientes preguntas: ¿Existen mecanismos de colaboración intergubernamental dentro del Sistema General de Regalías para mitigar los dilemas de acción colectiva? ¿Qué características tienen esos mecanismos desde el espacio especial de los OCAD? ¿Qué sesgos producen? ¿Logran resolver los problemas y en qué medida?

## **JUSTIFICACIÓN**

Las regalías son un instrumento diseñado para alcanzar el desarrollo regional. Su lógica atiende a intentar “reducir los desequilibrios en cuanto al desarrollo económico y social que hay entre las diferentes regiones del país y que se reflejan en los indicadores de desempleo, inequidad y pobreza” (Puerta López, Uber, p.99, 2015).

Sin embargo, desde la economía, son múltiples los estudios que relatan la incapacidad que ha tenido el SGR para transformar las realidades de los territorios. Bohórquez Camargo (2013) demuestra que los departamentos con mayor asignación han sido los que menos han presentado bajas en sus índices de pobreza. Departamentos como la Guajira y el Cesar son un claro ejemplo de ello. (Méndez, Fajardo, Peña, Carantón, 2017)

Sin embargo, aún faltan más estudios dirigidos a explorar el problema en términos de gestión pública para explorar los desequilibrios y disparidades del SGR. Uno de los más recientes, es el propuesto por Mendoza y Trujillo (2021), en el cual se puede leer una descripción de los diferentes momentos del SGR. Las autoras intentan mostrar los retos que enfrenta la puesta en marcha de esquemas asociativos territoriales de cara a un sistema que no racionalizó los dilemas de acción colectiva y sus costos.

La revisión de los problemas del SGR desde la administración pública es importante por el potencial transformador de este capital. Es una posibilidad para estudiar las condiciones de los agentes, la coordinación y analizar el diseño institucional que allí pervive. Se trata de rastrear los mecanismos de colaboración que tienen en su haber los funcionarios. Evaluando si los costos que tienen los actores al momento de colaborar se han internalizado, y si el panorama de descentralización aumentada ha subdesarrollado las capacidades de los territorios.

## **OBJETIVOS**

### **General**

¿Explicar por qué la debilidad de los mecanismos de colaboración del SGR ha presentado resultados dispares en los objetivos de buen gobierno y de integración que fueron planteados en la reforma al sistema general de regalías del 2011?

### **Objetivos específicos:**

-Revisar la literatura de mecanismos de colaboración.

-Identificar los mecanismos de colaboración dentro del SGR.

-Revisar la literatura sobre diseño institucional de las RIG para poder formular hipótesis de tipos de problema.

-Explicar los resultados dispares en la gestión de los recursos en términos del diseño institucional de las RIG.

## **CAPÍTULO 2: una nueva mirada a los problemas de las regalías desde la literatura de la Administración Pública**

### **REVISIÓN DE LA LITERATURA**

Diversidad de autores se han dedicado a indagar por el problema de las regalías. En la literatura, se distinguen al menos siete formas de abordar la problemática, a saber; análisis de los cambios en la reglamentación, problemas en la distribución, instrumentos de planificación, autonomía territorial, problema en el proceso de la toma de decisiones, exceso de burocracia y estudios sobre el impacto. Dado esto, en las siguientes páginas evaluaré brevemente estas aproximaciones, para luego explicar la que adoptaremos por el resto de la tesis.

Primero, es común encontrar textos sobre el desarrollo histórico que ha precedido la creación de la figura de las regalías como contraprestación de la actividad extractiva. Uno de los más ilustrativos es el texto propuesto por Bohórquez Camargo (2013). Allí, se muestra la evolución que ha tenido el régimen desde la constitución de 1991. Presenta como un gran hito la reforma propiciada por el acto legislativo 5 del 2011, por medio del cual, se extendería un tipo de equidad fiscal hacia los departamentos que no eran exclusivamente productores. Algunos más, son los presentados por Moreno González (2018) y Suaza y Jiménez (2018) en donde se hacen análisis de los procesos de la descentralización y centralización durante las diferentes reformas que ha tenido el sistema.

Segundo, los textos dedicados a indagar por la distribución de las regalías. Sánchez Cubides (2015) expone que la distribución ha sido predominantemente inequitativa, ha dejado a los municipios y distritos descobijados de los beneficios potenciales de las regalías. Al mismo tiempo, Botero (2016) en su estudio, demuestra que las disparidades entre territorios obedecen a una tendencia de ejecución de los proyectos en los departamentos centrales del país, haciendo que las periferias queden en un desequilibrio sin resolver y por fuera del poder de transformación del SGR.

Allí, también se puede encontrar textos que exploran el diseño de las regalías y la distribución, Moyano y Wright (2016) proponen una alternativa innovadora en la distribución de los recursos para solucionar el problema de la pobreza. Analizan alternativas de distribución como la directa a hogares.

En tercer lugar, están los textos que rastrean un vacío en los instrumentos de planificación. Puerta López (2015) muestra que para que la población se beneficie de los programas y proyectos que las regalías financian, es necesario adoptar medidas de articulación con los planes regionales de competitividad y otros instrumentos que impulsan el desarrollo territorial.

Orozco, Iglesias y Barrios (2020), reflejan la problemática en el caso especial de La Guajira. Haciendo uso de variables estadísticas dan cuenta de la incapacidad de la planeación local. También, Benítez Ibagué (2013) expone que los estudios deberían dirigirse a mejorar las condiciones de la planeación municipal. Las oportunidades que tienen las entidades territoriales para acceder a estos recursos son muy bajas por la capacidad institucional instalada.

El cuarto silo, describe el problema en las regalías desde la orilla de la autonomía territorial. Suaza y Jiménez (2018) exponen una falta de autonomía ocasionada por los diferentes lineamientos que deben cumplir las entidades territoriales, que en su mayoría tienen un costo muy alto para los municipios de categoría sexta por el grado de dificultad y los conocimientos requeridos.

Asela Molina (2015), Botero (2015) y Castillo Henao (2014) exponen una baja alarmante en los índices de desempeño fiscal de algunos municipios y departamentos. La OCDE (2019) lo advertía, pues una aplicación de la descentralización desequilibrada en los principios de correspondencia y de conexión podría generar un derrame de beneficios y, como diría Bonet, Valbuena y Ricciulli (2018) una pérdida de la autonomía fiscal, especialmente en los municipios de categoría sexta (Delgado, Cárdenas y Fuentes, 2020).

En quinto lugar, podemos rastrear una tendencia en los textos sobre la toma de decisiones en el SGR. Méndez, Fajardo, Peña y Carantón (2017) proponen una metodología para analizar los intereses, los actores, las influencias y los aspectos políticos del SGR, pues “no existe un modelo para la toma de decisiones que incorpore elementos de complejidad e incertidumbre” en el ámbito especial del SGR (Méndez, Fajardo, Peña y Carantón, P 105, 2017). Misma línea que comparten Ravelo, Ordoñez y Lobo-Anaya (2017) sobre los problemas dentro del SGR en la toma de decisiones. Los autores critican la alta discrecionalidad, la falta de transparencia y la evaluación centralizada que crea pocas capacidades territoriales en materia científica y tecnológica.

Luego, encontramos los textos que indagan por la burocracia dentro del sistema. Benítez Ibagué (2013) expone una preocupante dilación de los procesos. El DNP (2019) advertía que el gobierno tiene a su disposición “cerca \$8,4 billones de recursos de regalías en las cuentas sin gestionar y sesiones no periódicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), encargados de viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión” DNP (2019). Sin embargo, según Blandón (2017), algunos mecanismos de gestión intergubernamental como los OCAD pueden proporcionar resultados beneficiosos si su lógica tiene en cuenta los múltiples retos administrativos y presupuestales a los que se enfrentan los municipios (Fonseca y Guzmán, 2019).

Finalmente, encontramos que hay un grupo amplio de textos que se han preocupado por indagar el impacto de las regalías. Benavides, Carrasquilla, Zapata y Velasco (2000) por su lado, muestran un análisis del impacto por la inversión de regalías en las entidades locales, el estudio parte del crecimiento económico y la eficiencia en el uso de los recursos para satisfacer las necesidades más apremiantes. Concluyen diciendo, que las regalías han subdesarrollado las capacidades fiscales de los territorios. Otro texto es el de Ordóñez, Centeno, Santander, Llanos, Sierra y Remolina (2018), ellos muestran la necesidad de establecer mecanismos para la obtención de hallazgos que retroalimenten las decisiones, todo ello a partir de un enfoque de racionalidad limitada. Duque Daza (2015) muestra también, el impacto que tiene el deber de rendir cuentas para mitigar la corrupción en el escenario de las regalías, especialmente en los Llanos Orientales. La falta de control de los recursos, la alta discrecionalidad y baja transparencia en la toma de decisiones (Ravelo, Ordoñez, Lobo, 2021) estarían relacionados en un 11% con los casos de corrupción presentados en la Procuraduría General de la Nación, Castro Amado (2019).

A pesar de que las regalías se han discutido desde estas orillas mencionadas, este trabajo se concentrará en indagar por el problema de los mecanismos de colaboración de las regalías desde el ámbito especial de la gestión pública. Es por eso, que el siguiente apartado muestra el marco teórico que sustenta la presente investigación.

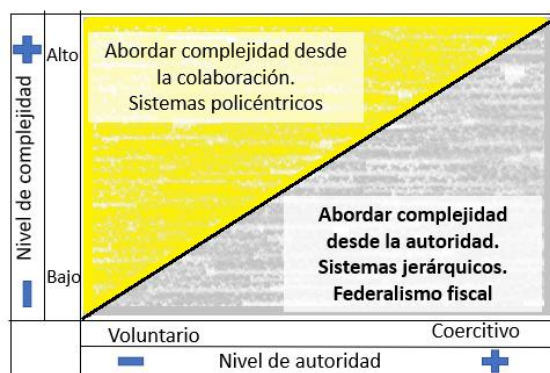
## **MARCO TEÓRICO**

Dada la inexistencia de una literatura que estudie en Colombia las Regalías desde el punto de vista de la gestión pública y las relaciones intergubernamentales, esta tesis se propone utilizar





**Figura 3. Policéntricos**



**Fuente:** Adaptado a partir de Feiock, 2013, P. 404

El SGR se parece más al diseño de un sistema asociativo, que piensa la colaboración de todos los actores hacia una meta compartida. Se trata de un escenario de complejidad alta con autoridad fragmentada, que ha producido resultados dispares por los problemas de acción colectiva sin resolver, Ostrom (2009) lo describía así:

“El término “policéntrico” denota múltiples centros de toma de decisión que actúan independientemente. Qué tan independiente es su comportamiento, o qué tanto constituyen en realidad sistemas de relaciones, es una pregunta empírica con respuestas específicas en cada caso. Mientras estas instancias tomen en cuenta a otras en relaciones competitivas, participen en iniciativas contractuales o cooperativas o bien recurran a mecanismos centralizados para resolver conflictos, las diversas jurisdicciones en un área metropolitana pueden operar de forma coherente con patrones predecibles de conducta interactiva. En tanto esto suceda puede decirse que funcionan como un “sistema” (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961: 831-832)” (P. 19).

Para diseñar esos mecanismos que abordan los dilemas de la ACI, se debe pensar en un proceso dinámico de contratación política entre las autoridades locales o funcionarios de las entidades afectadas (Feiock, 2013, P. 400). La elección o no de alguno de esos mecanismos responde necesariamente a la consideración de las preferencias de los actores, de “las instituciones existentes que influyen en los costos de transacción que enfrentan los actores locales” (Feiock, 2013, P. 406) y de los factores de riesgo que se tienen en el marco del ICA. Un mecanismo será más costoso si la autoridad es más alta y los actores y temas, más numerosos (Figura 1, esquina superior derecha).

Estas dificultades a la que se enfrentan los actores para la acción coordinada parten por, sobre todo de la incertidumbre y como se ha dicho, de los costos de transacción para integrar decisiones. Estas barreras o límites para la acción colectiva pueden ser de diferentes tipos. Sin embargo, para este estudio tomamos los que Feiock (2010) denomina como “costos”, dentro de los cuales se conocen:

“-Los costos de información: limitan la gama de opciones que están siendo consideradas por actores racionales limitados.

-los costos de negociación: limitan que los actores lleguen a un acuerdo sobre las opciones limitadas que conocen.

-los costos de decisiones externas: limitan la autonomía para ajustarse a las decisiones colectivas.

-los costos de ejecución: limitan la capacidad de asumir compromisos creíbles”  
(P. 399).

Los costos deben ser racionalizados en el diseño de los mecanismos de integración para mitigar la aparición de dilemas de acción colectiva. Hay una multitud dilemas de acción colectiva, pero los más comunes en la práctica involucran: “(i) ganancias de coordinación de las actividades de prestación de servicios coincidentes en todas las jurisdicciones; (ii) economías de escala en la producción de infraestructura; (iii) minimizar los problemas de recursos comunes; o (iv) internalizar las externalidades impuestas por otras autoridades locales.” (Feiock, 2013, p. 410).

A la luz de esta teoría, es necesario adentrarse en diferentes instrumentos normativos y documentales para entender los fallos de acción colectiva que tienen las regalías desde el lente especial de la administración pública. Se explorarán los objetivos y mecanismos propuestos en el SGR para analizar su fortaleza o debilidad de cara las hipótesis de Feiock (2010) y (2013) y el rastreo de procesos.

## **ARGUMENTO E HIPÓTESIS**

El Sistema General de Regalías ha sido estudiado predominantemente desde la economía y el derecho. Sin embargo, como ya se ha dicho son pocos los textos que revisan el fenómeno desde la gestión y la administración pública.

Dos de las grandes problemáticas diagnosticadas en la literatura están asociadas a los problemas de distribución en las regalías; falencias en la planeación municipal y alta discrecionalidad. También, se ha dicho que el Decreto 414 de 2013 que reglamenta el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR no establece metodologías claras para evaluar los proyectos. Hay una excesiva asignación de tareas al DNP, lo que implica, como lo mencionaban Ordóñez, Centeno, Santander, Llanos, Sierra y Remolina (2018), que uno de los retos más importantes sea aumentar el número de personas dedicadas a esta actividad para agilizar el proceso.

Sin embargo, a pesar de que múltiples son los estudios que realizan análisis econométricos y de impacto del SGR. No se ha revisado de manera exhaustiva el diseño de las RIG dentro del sistema; los mecanismos de colaboración intergubernamental que desarrolla y cuáles son los efectos dispares a partir de la gestión.

Los municipios en Colombia se han visto enfrentados un problema imbricado a una serie de consecuencias por la fragmentación aumentada sin marcos que robustecieran el papel de la coordinación, reciprocidad y Ostrom (2014) diría también, que la confianza en la solución de los dilemas sociales.

La participación de múltiples unidades subnacionales de gobierno y de agentes locales que conviven en el Sistema General de Regalías, reclaman un estudio desde los mecanismos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre esas instancias de gobierno (Díaz, 2006) para que los programas puedan implementarse de manera eficiente y más homogénea.

Un análisis del diseño intergubernamental podría establecer resultados más homogéneos en la gestión de los recursos y como lo mencionaba (Duque Cante, 2017) en el desarrollo de capacidades fiscales y en la prestación de bienes y servicios.

Es por esto, que este trabajo pretende el abordaje de cuatro pruebas empíricas que evalúen la evidencia de las diferentes hipótesis alrededor de los problemas de las regalías, para saber cuál ofrece una mejor explicación. Como se mencionará en el apartado metodológico, en el rastreo de procesos que plantea Collier (2011) se requiere que las pruebas se agrupen de cara a la implicación de hipótesis rivales que competirán entre sí. El tipo de pruebas son: paja en el viento, aro, pistola humeante y doblemente decisiva. A la luz de lo anterior, este estudio presenta como hipótesis rivales las siguientes:

**Figura 4.**

| <b>Descripción general del problema de acción colectiva en el SGR.</b>   |
|--|
| <b>Rompecabezas Causal</b><br>Para explicar por qué los actores no colaboran para resolver los dilemas de acción colectiva.  |
| <b>Supuestos en la literatura</b><br><b>H0:</b> El problema de las regalías no es un problema de mecanismos. Tiene que ver con la capacidad institucional que tienen a su haber las entidades territoriales.<br><b>H1:</b> el sistema de regalías es un sistema de baja complejidad que no requiere grandes inversiones en colaboración.<br><b>H2:</b> El problema de las regalías es que tienen mecanismos de autoridad alta (muy jerárquico) que producen problemas de tramitología y burocracias. Bonet y Urrego (2014) Benítez Ibagué (2013) Fonseca y Guzmán (2019).<br><b>H3:</b> Los mecanismos del SGR son amplios, ambiguos y sin autoridad. No desarrollan incentivos, confianza y reglas de decisión. |

**Fuente:** elaboración propia con base en Collier (2011).

Ahora bien, es preciso adentrarse en el diseño metodológico para exponer cómo se procederá a testear las hipótesis de la figura 4.

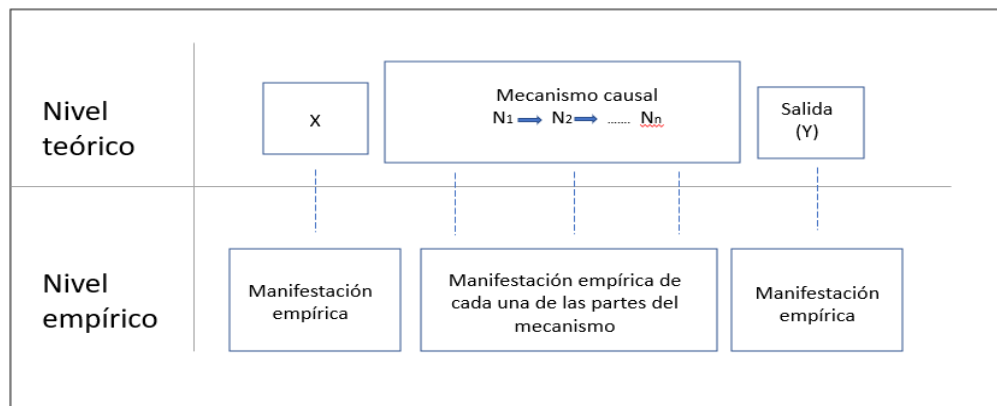
### **CAPÍTULO 3. Diseño metodológico**

Este trabajo intenta dar respuesta a las problemáticas de gestión del SGR a partir del rastreo de procesos. Con esta metodología se quiere explorar cuál de estas hipótesis en la figura 3 explica mejor el problema de los resultados dispares, grandes fallos de acción colectiva, economías de escala, oportunismo, corrupción, incapacidad para encontrar proyectos regionales para concertar objetivos y alinear inversiones. El rastreo de procesos permite identificar mecanismos de causalidad a partir de descripciones rigurosas sobre las actividades que suceden entre la X y la Y. Se trata entonces de identificar una suerte de fotos instantáneas en una serie de momentos específicos para observar cómo cambia la variable dependiente respecto de la independiente (Collier, D., 2011).

El rastreo de procesos puede realizarse desde diferentes orillas. Este trabajo propende, sin embargo, por una teoría céntrica para probar la teoría de Feiock (2013) (2010) sobre los dilemas de ACI. Para ello será necesario conceptualizar un mecanismo causal basado en la teoría existente para luego, dar cuenta de sus manifestaciones observables y así poder operacionalizar el mecanismo.

Estas manifestaciones observables deberán ser operacionalizadas a partir de un análisis de las actas de reuniones en OCAD, bases de datos, documentos, normas y entrevistas que dan cuenta de atributos e interacciones sociales (Collier, 2011) entre la X y la Y.

**Figura 5.**



**Fuente:** adaptado y traducido a partir de Beach (2016). Todo es cuestión de mecanismos 463-472.

La figura anterior, nos muestra cómo debe conceptualizarse el mecanismo causal que da cuenta del por qué y el cómo entre la X y Y. La siguiente matriz operacionaliza esta propuesta de Beach (2016) para mostrar las condiciones causales y las manifestaciones observables que unen la causa y el resultado en este trabajo.

**Matriz 1. Mecanismo causal.**

| <b>Causa (X)</b> Debilidades en los mecanismos de integración en el SGR. | <b>Autoridad en sistemas policéntricos. (A)</b>   | <b>Complejidad. (C)</b>  | <b>Resultado (Y)</b>  |
|--|---|--|---|
| <b>Operacionalización</b>  | Mecanismos de colaboración que desarrollan incentivos, confianza y reglas de decisión   | Mecanismos con diferentes grados de inclusión de actores y temas.  | Dilemas de acción colectiva que imposibilitan el alcance de objetivos de desarrollo territorial a partir de Regalías. |
| <b>Hipótesis</b>   | Los mecanismos del SGR son amplios, ambiguos y sin autoridad. No desarrollan incentivos, confianza y reglas de decisión   | La complejidad del SGR es alta por la cantidad de actores involucrados y temas que se discuten               |   |
| <b>Hipótesis Alternativa</b>   | El problema de las regalías es que tienen mecanismos de autoridad alta (muy jerárquico y coercitivo) que producen problemas de tramitología y burocracias. Bonet y Urrego (2014) Benítez Ibagué (2013) Fonseca y Guzmán (2019). | El sistema de regalías es un sistema de baja complejidad que no requería de mecanismos para la colaboración. |   |
| <b>Observaciones Empíricas</b>   | No se están cumpliendo los mecanismos de colaboración en las actas. (PA1)   | Los actores no logran ponerse de acuerdo sobre decisiones importantes. (Pc1)                                 |   |
|  | No hay un reconocimiento del otro en los escenarios de decisión. (PA2)  | Multiplicidad de temas en las decisiones de los OCAD.(PC2)   |   |
|  | Información. (PA3)  |  |   |
|  | Incentivos.(PA4)  |  |   |

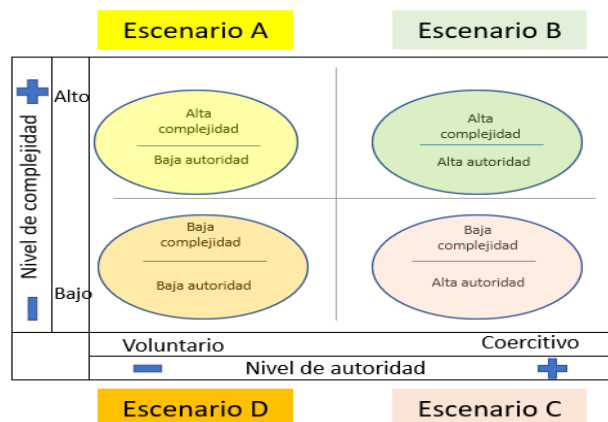
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Fairfield y Charman (2015).

Es muy importante mencionar que, en la aplicación de las pruebas, también se incluyó una hipótesis 0, sobre la capacidad local institucional. Sino se refutaba esta hipótesis, no tenía sentido las hipótesis siguientes sobre la colaboración en Feiock.

Recordemos que para Feiock (2013), los mecanismos están estrechamente vinculados a su noción sobre la complejidad y sobre la autoridad, como se mostraba en la figura 1 del apartado teórico. Por ello, el mecanismo causal responde a esa afirmación teórica.

Para probar la validez y equifinalidad del mecanismo causal que ilustra la matriz 1, se presentarán las pruebas de Collier que deben testear las hipótesis de cara a diferentes escenarios, para que en lenguaje de Feiock (2010) (2013) sobre la autoridad y la complejidad, sean aprobadas o refutadas.

**Figura 6**



**Fuente:** Elaboración propia.

La evidencia aquí debe probar un nivel de validez, que desde la metodología de *process tracing* de Collier (2011) se puede entender mejor. El autor plantea que es necesario poner a competir hipótesis rivales en una serie de pruebas para que a partir de evidencia sean validadas o refutadas. La idea es que en cada una de esas pruebas se contrasten las observaciones con las hipótesis derivadas del marco teórico. La figura 7 lo ejemplifica.

Es menester anunciar, que el proceso en el que se inscriben los recursos de regalías es de vasta amplitud. Por lo que este trabajo se concentra solo en revisar las observaciones del proceso de viabilización, priorización y aprobación dentro del SGR para dar cuenta de los mecanismos causales y evidenciar el grado de validez que proporciona la evidencia.

**Figura 7. Pruebas de Collier (2011)**

|  |            | Suficiente para establecer causación  |  |
|--|------------|---|--|
|  |            | No  | Yes  |
| <b>Necesario para establecer causación</b> | <b>No</b>  | <i>Paja en el viento</i><br>Pasarlo afirma la relevancia de la hipótesis pero no la confirma. | <i>Pistola humeante</i><br>Pasarlo confirma la hipótesis.                        |
|  |            | Fallar lo sugiere que la hipótesis puede no ser relevante, pero no la elimina                 | Fallar lo no elimina la hipótesis  |
|  | <b>Yes</b> | <i>Aro</i><br>Pasarlo afirma la relevancia de la hipótesis pero no la confirma.               | <i>Doblemente decisiva</i><br>Pasarlo confirma la hipótesis y elimina las otras. |
|  |            | Fallar lo elimina la hipótesis  | Fallar lo elimina la hipótesis.  |

**Fuente:** Tipos de pruebas en Collier. Adaptado y traducido a partir de Collier, 2011, p. 825.

También, es necesario exponer cómo se pretende probar esas manifestaciones empíricas para que pasen de ser observaciones para convertirse en evidencias. La matriz 2 lo muestra.

**Matriz 2.** Tipos de evidencia y fuentes de información

| <i>Mecanismo causal</i> | <i>Afirmación teórica</i>             | <i>Manifestación observable</i>                   | <i>Tipo de evidencia</i> | <i>Fuente de la información</i>   | <i>Instrumento de recolección de información</i>           |
|-------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------|-----------------------------------|--|
| <b>Condición causal</b> | Autoridad: voluntarios o coercitivos  | Consistencia y obligatoriedad de los instrumentos | Rastreo                  | OCAD regionales y departamentales | Imágenes de las actas                                      |
|                         |                                       |   | Reporte                  | OCAD regionales y departamentales | Análisis de actas, entrevistas y documentos.               |
| <b>Condición causal</b> | Complejidad: #de actores y cuestiones | Coordinación intergubernamental                   | Patrón                   | OCAD regionales y departamentales | Base de datos a partir de las actas: análisis estadístico. |

**Fuente:** Elaboración propia

Estudiar este mecanismo requirió establecer tres caminos. Primero, para llegar a realizar las pruebas, se parte de un trabajo previo que inicia por identificar en primera instancia los objetivos que se planteaba el sistema.

Luego, se hace un rastreo de los mecanismos para la colaboración, para evidenciar si hay evidencia de su existencia y cuál es el grado de su cumplimiento, todo ello desde un análisis documental que entrega la Contraloría General de la Nación (2017) sobre la gestión de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD-.

Esta sección detalla de manera especial cómo en la práctica, estos mecanismos se han visto imbricados en una suerte de dificultades que hicieron difícil su ejecución ideal. Los actores han intentado resolver los problemas de colaboración que tiene el diseño de los mecanismos de muchas maneras. La creación de mecanismos informales y la ejecución de recursos desde objetivos fragmentados que dificultan la priorización, han sido algunos de los comportamientos que se estudian en este apartado desde una perspectiva documental. Se trata de nuestra evidencia a modo de reporte.

Segundo, se pasan a testear las hipótesis de cara al rastreo de procesos mencionado de la mano del análisis bayesiano de Fairfield y Charman (2015). Para el lector interesado, se exponen las fórmulas del teorema de Bayes:

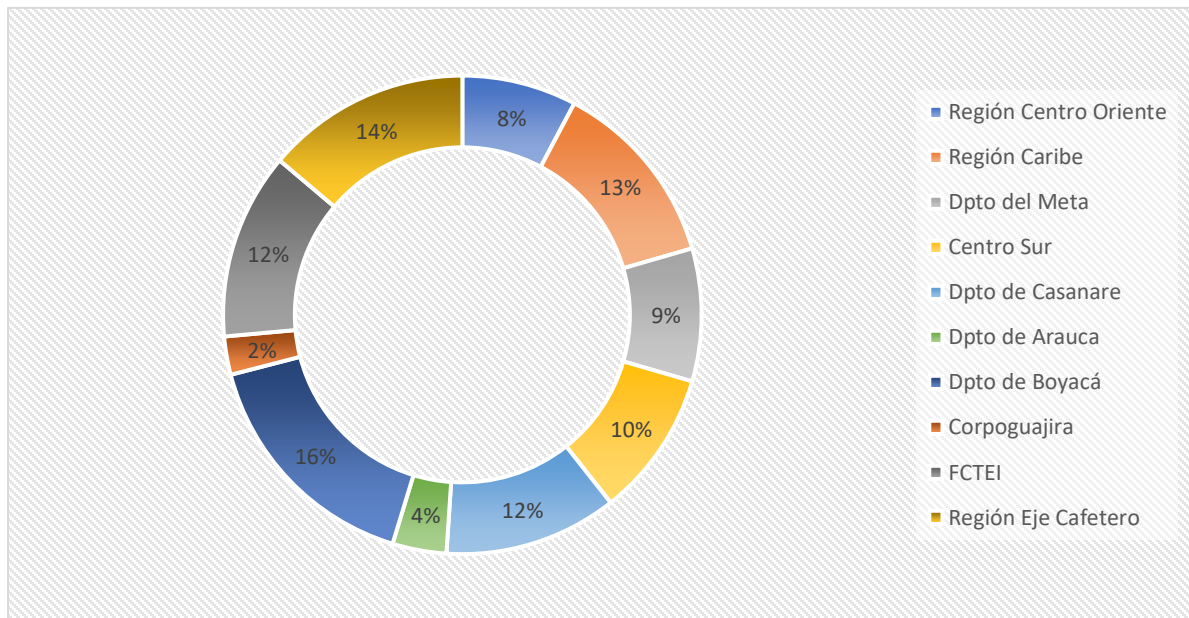
$$P(h/\sim e) = \frac{P(h) P(\sim e/h)}{P(h) P(\sim e/h) + P(\sim h) P(\sim e/\sim h)}$$

$$P(h/e) = \frac{P(h) P(e/h)}{P(h) P(e/h) + P(\sim h) P(e/\sim h)}$$

Beach y Pedersen (2013) han aludido sobre la conveniencia de desarrollar conjuntamente la lógica bayesiana y el rastreo de procesos, porque permite que se tenga mayor confianza sobre las evidencias presentadas para refutar o aprobar hipótesis (Ramírez y Fontaine, 2018, P.29).

Para probar las hipótesis se construye una base de datos a partir de la información consignada en actas de OCAD. Se escogió una muestra de 137 actas que contienen 658 proyectos en total. Estas, están estrechamente relacionadas con el proceso de decisión dentro de los OCAD. Las actas reflejan el proceso de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos en el periodo del año 2016-2019 a través de 13 variables. La figura 8 muestra la proporción de proyectos en cada tipo de OCAD.

**Figura 8. Porcentaje de proyectos en cada OCAD**



**Fuente:** elaboración propia.

Sin embargo, las actas escogidas no reflejan el número total de actas disponibles, pues en la recolección de la muestra se evidenció que no todos los documentos alojados en las páginas de las entidades territoriales decidían sobre los rubros de priorización, viabilización y aprobación. En su mayoría, tenían que ver con procesos administrativos. La matriz 3 muestra la disponibilidad de actas versus las actas que efectivamente contenían rubros decisoriales.

**Matriz 3. Disponibilidad de la muestra**

| Lugar       | Nomenclatura | Documentos disponibles | Actas decisoriales | Fechas    |
|-------------|--------------|------------------------|--------------------|-----------|
| Bogotá      | A            | 44                     | 16                 | 2016-2019 |
| Atlántico   | T            | 48                     | 19                 | 2016-2019 |
| Caquetá     | C            | 35                     | 18                 | 2016-2019 |
| Fondo FCTel | S            | 59                     | 19                 | 2016-2019 |
| Quindío     | Q            | 35                     | 19                 | 2016-2019 |
| Meta        | M            | 32                     | 13                 | 2016-2019 |
| Casanare    | L            | 38                     | 10                 | 2016-2019 |
| Arauca      | R            | 25                     | 8                  | 2016-2019 |
| Boyacá      | B            | 13                     | 9                  | 2016-2019 |
| Guajira     | G            | 19                     | 6                  | 2016-2019 |
|             |              | <b>348</b>             | <b>137</b>         |           |

**Fuente:** elaboración propia.

A partir de esta base de datos se realizó una regresión lineal que ofrece evidencia de patrón en el rastreo de procesos, al final de este apartado, se muestra la descripción del modelo.

Se incluyen también entrevistas a funcionarios y consultores de regalías, toda vez que su testimonio ayude a refutar o apoyar las hipótesis en las pruebas de Collier (2011).

### **Acerca de las variables del modelo**

El modelo de regresión desarrollado para la variable desacuerdo evalúa la influencia de los niveles territoriales en las decisiones para aprobar, viabilizar y priorizar. Esta regresión permite revisar la homogeneidad de los acuerdos o desacuerdos, y en cabeza de quién se encuentran estos últimos. Se trata de establecer qué pasa cuando los tres niveles votan y en el caso de haber desacuerdos, quién influye en ellos.

Las variables que influyen en la regresión son:

- i. **Número de proyectos.** Se refiere al número de proyectos consignadas en el acta. En ocasiones, la existencia de muchos proyectos aloja la probabilidad de poseer desacuerdos en alguno de los proyectos. Esta relación se considera endógena o natural.
- ii. **Acuerdo.** Se refiere al número de proyectos del acta en los que los tres niveles se encontraban alineados; lo nacional, departamental y municipal. Allí, se puede ver que los tres niveles votaban de igual manera a un proyecto y no había disparidades en las decisiones. Esta relación también se considera endógena o natural.
- iii. **Fondos.** Se trata del fondo o el tipo de asignación para ejecutar los proyectos.
- iv. **Gobierno nacional en desacuerdo.** Esta variable se refiere a las veces en las que el gobierno nacional estuvo en desacuerdo con los otros niveles para aprobar, priorizar y viabilizar.

### **Descripción del modelo de regresión**

Se quiso presentar evidencia a las hipótesis del mecanismo causal con la elaboración de una regresión lineal múltiple que diera cuenta de las relaciones entre las variables en la base de datos y aún más importante, de sus  $p$  valor.

A continuación, se presentan los datos que resumen la regresión. Para el lector interesado y posteriores comprobaciones, la ecuación que define el siguiente modelo de regresión se expresa así:  $Y = -0.019136792 + 0.971294888 (\# \text{ de proyectos}) - 0.969681988 (\text{Acuerdo}) + 0.006654203(\text{Fondos}) + 0.108943583 (\text{Gobierno nacional en desacuerdo}) + 0.01268519$ .

Entiéndase como:

$$Y = b + a_1 X_1 + a_2 X_2 + a_3 X_3 + \dots + a_n X_n + e$$

**Matriz 4. Datos de la regresión lineal múltiple**

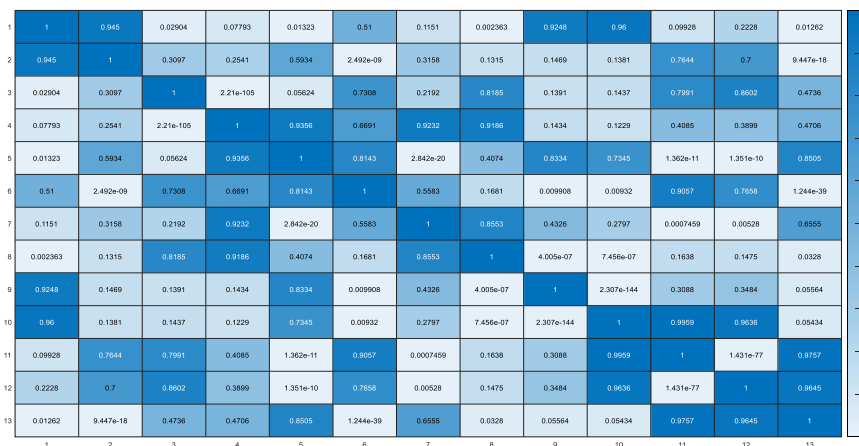
| Resumen                             |                    |                   |                |              |                    |              |                |                |
|-------------------------------------|--------------------|-------------------|----------------|--------------|--------------------|--------------|----------------|----------------|
| <i>Estadísticas de la regresión</i> |                    |                   |                |              |                    |              |                |                |
| Coefficiente de                     | 0.9961801          |                   |                |              |                    |              |                |                |
| Coefficiente de                     | 0.9923748          |                   |                |              |                    |              |                |                |
| R <sup>2</sup> ajustado             | 0.99214373         |                   |                |              |                    |              |                |                |
| Error típico                        | 0.07973525         |                   |                |              |                    |              |                |                |
| Observaciones                       | 137                |                   |                |              |                    |              |                |                |
| ANÁLISIS DE VARIANZA                |                    |                   |                |              |                    |              |                |                |
|                                     | Grados de libertad | Suma de cuadrados | Media cuadrada | F            | Valor crítico de F |              |                |                |
| Regresión                           | 4                  | 109.219176        | 27.3047941     | 4294.75324   | 1.126E-138         |              |                |                |
| Residuos                            | 132                | 0.83921767        | 0.00635771     |              |                    |              |                |                |
| Total                               | 136                | 110.058394        |                |              |                    |              |                |                |
|                                     | Coefficientes      | Error típico      | Estadístico t  | Probabilidad | Inferior 95%       | Superior 95% | Inferior 95,0% | Superior 95,0% |
| Intercepción                        | -0.01913679        | 0.01050298        | -1.82203465    | 0.07071349   | -0.03991272        | 0.00163914   | -0.03991272    | 0.00163914     |
| # proyectos                         | 0.97129489         | 0.01020409        | 95.1868606     | 1.641E-123   | 0.9511102          | 0.99147958   | 0.9511102      | 0.99147958     |
| Acuerdo                             | -0.96968199        | 0.0102691         | -94.4272062    | 4.654E-123   | -0.98999527        | -0.9493687   | -0.98999527    | -0.9493687     |
| Fondos                              | 0.0066542          | 0.00257468        | 2.58448287     | 0.01083909   | 0.00156124         | 0.01174717   | 0.00156124     | 0.01174717     |
| Gobierno Nac                        | 0.10894358         | 0.02702251        | 4.03158674     | 9.3143E-05   | 0.05549039         | 0.16239677   | 0.05549039     | 0.16239677     |

Fuente: elaboración propia.

Es conveniente resaltar que la regresión que se aplicó tuvo un R2 casi perfecto, por lo que la correlación entre las variables y su valor estadístico es altamente significativa. Al respecto, también he de decir que se procedió a través de un modelo de Pearson clásico, en donde a través

del mapa de calor y la matriz de correlaciones se pudo establecer la regresión que explica la variable de desacuerdo.

**Matriz 5. de Valores-P para la Matriz de Correlación**



**Fuente:** elaboración propia.

Los resultados de la regresión que acá se exponen sirvieron como evidencia para refutar la hipótesis 2 de la figura 4 en la aplicación de process tracing, específicamente en pruebas de aro o hoop. Ver capítulo 6.

#### **CAPÍTULO 4. ¿Existen objetivos estratégicos de colaboración en el SGR? ¿qué tanto se han cumplido?**

En términos de rastreo de procesos, es necesario revisar cuáles son los objetivos que se fijó el sistema en la reforma del acto legislativo 5 de 2011 y cómo luego a partir del rastreo de procesos establecer que no se cumplen por dilemas de acción colectiva. Se trata de determinar la Y, para luego dar paso a la comprobación de las hipótesis planteadas en el rastreo de procesos y análisis bayesiano.

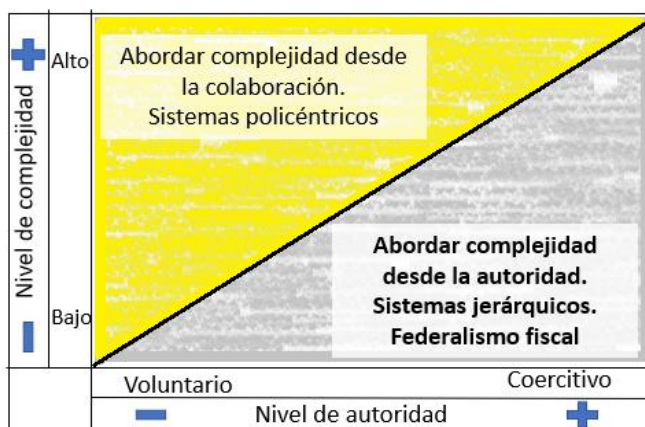
Desde su génesis, las regalías se han abordado a través de enfoques muy distintos. Al inicio, con la Ley 76 de 1986 y el Régimen de Regalías que inaugura la Ley 141 de 1994, la ejecución de estos recursos estaba sentada sobre las bases del federalismo fiscal. Era la exacerbación por un modelo Bottom Up que había dado sus primeros pasos con el gobierno de López Michelsen en los años los 70 (Leyva,2018, P.53) y que luego, en la constitución de 1991 se reivindicaba de cara a la necesidad de establecer nuevas RIG que fueran coherentes con el modelo.

El diseño de las regalías responde al establecimiento de un paso abrupto hacia un modelo federal fiscal que ha sido difícil de superar y que nos enmarcó en un escenario de fragmentación aumentada donde solucionar los problemas de acción colectiva, rastrear las reglas de la agencia, la coordinación y los atributos de comunidad (Ostrom, 1986, resumido por Painter 1991 y citado por Leyva 2011, P. 221) ha representado verdaderos retos.

Algunos autores como Feiock y Ostrom, entendieron que era necesario revisar la acción colectiva a partir de otro lente; los mecanismos voluntarios. Se quería complementar el escenario que produjo el federalismo fiscal, desarrollando mecanismos para integrar decisiones con raíces en la colaboración. Estos mecanismos debían contener condiciones suficientes para la coordinación, reciprocidad y Ostrom (2014) diría también, para la confianza en la solución de los dilemas sociales.

Este nuevo entramado de colaboración se amplía a través de los sistemas policéntricos que, en el caso de las regalías, inicia con el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 que lo regula. Esta nueva reforma, da lugar al Sistema General de Regalías, que buscaba atender los problemas de acción colectiva a partir de una lógica aparentemente muy clara. Así, mediante un sistema asociativo, se proporcionarían lineamientos claros, asesorías técnicas y capital para el desarrollo de los proyectos a través de Organismos Colegiados de Administración y Decisión.

**Figura 9.**



**Fuente:** Adaptado a partir de Feiock, 2013, P. 404

Con ello, se le entregaba mayor autonomía a los municipios y departamentos, bajo el entendido de que son ellos quienes entienden mejor las realidades locales. Como se mencionaba en el apartado teórico, la región amarilla de la figura 9 lo representa.

Ahora, en el SGR se concibieron los objetivos que pretendían dar rumbo estratégico al funcionamiento de este nuevo modelo. A lo largo y ancho de la normatividad proferida desde el 2011 hasta el 2020, es posible identificar que estos objetivos responden a un diseño particular según la literatura: i) objetivos distributivos y, ii) objetivos de gestión o para el buen gobierno.

Aunque es interés de este trabajo solo los últimos. A continuación se describen de manera breve algunos datos sobre los objetivos de los fondos que funcionan en el sistema y los objetivos de distribución que postulaba el SGR. Toda vez que esto entregue al lector un mejor panorama analítico.

Son cinco los Fondos del SGR que dan forma al funcionamiento de los OCAD. Si bien, cada uno tiene una función específica de distribución en el sistema. Todos ellos deberían poder

obedecer a cuatro criterios rectores; i) la equidad social y regional, ii) el ahorro para el futuro, iii) la competitividad regional, y iv) el buen gobierno.

El Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación tiene como objetivo aumentar el alcance y la competitividad de las regiones. Se trata de una apuesta para promover “la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general (...) contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población” (artículo 24, Ley 1530 de 2012). Tiene una asignación del 10% de todas las regalías y “todos los proyectos con cargos a este fondo se aprueban ante un comité representativo del gobierno nacional en conjunto” (Bonet y Urrego, P.7, 2014).

Luego, están los Fondos de ahorro y estabilización (FAE) con un 30% de los recursos y el de ahorro pensional de las entidades territoriales (FONPET) con un 10%. El primero atiende a reducir o controlar la volatilidad del mercado de recursos extractivos no renovables y con el segundo se pretendía garantizar los recursos necesarios para ir cubriendo el pasivo pensional. (Bonet y Urrego, P.6, 2014).

El Fondo de Desarrollo Regional tiene como objetivo mejorar la “competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales” (Artículo 33, Ley 1530 de 2012). Tiene una asignación del 40% de los recursos asignados a fondos regionales según criterios de pobreza relativa y es distribuido únicamente a los departamentos. (Bonet y Urrego, P.8, 2014).

Finalmente, el Fondo de Compensación Regional el cual tiene como objetivo “financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales” (Artículo 34, Ley 1530 de 2012). Tiene una asignación del 60% de los recursos asignados a fondos regionales según la proporción de la población del departamento en el total nacional y también es distribuido únicamente a los departamentos. (Bonet y Urrego, P.8, 2014).

A continuación, se exponen los objetivos que planteó el SGR. Primero, se realiza una breve mención a los de distribución. Luego, se desarrollan los objetivos de gestión. Sobre estos últimos se acentúa la necesidad de coordinación y buen gobierno. Que es el interés particular de este texto.

## **¿Se diseñaron objetivos estratégicos?**

### Objetivos de distribución:

El acto legislativo 5 de 2011 en su artículo 2 con la modificación del artículo 361 de la Constitución, precisaba que las regalías deberán ser destinados al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Al ahorro, inversiones físicas en educación para la ciencia, la tecnología y la innovación. También, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, para generar conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y para aumentar la competitividad de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población (Artículo 2. Acto legislativo 5 de 2011).

Esta modificación también especificaba un deber de regionalización de los recursos gestionados a partir de los diferentes Fondos. Se quería lograr un impacto a gran escala de cara a las entidades territoriales más pobres del país, con base en criterios de “Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia” (Artículo 2. Acto legislativo 5 de 2011).

La Ley 1530 de 2012 reglamenta el Sistema, añadiendo 8 objetivos en su artículo 2. Los cuales en su mayoría pueden identificarse como objetivos de distribución para la equidad territorial y para la equidad poblacional. Se establecía que esta noción de “equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales mediante proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo (Contraloría General de la República, P. 43, 2017). La tabla 1 muestra los objetivos que, a excepción del numeral 5 y 6, plantean el ideal de asignación del SGR.

No sorprende entonces que en la literatura el grueso de los textos se concentre en revisar y medir aspectos desde la distribución de las regalías. Botero (2016) por ejemplo; expone su visión desde la equidad territorial. Muestra una la ilusión de mejor reparto territorial que del SGR se ha propiciado. La crítica se dirige a evidenciar la inequidad y concentración de los recursos por parte de los departamentos centrales del país. La autora, alude a las promesas incumplidas del SGR de cara a la equidad y a las disparidades como “elemento explicativo principal sobre la captura o producción de ingresos para los territorios y su impacto sobre la inversión y el crecimiento de las economías departamentales y municipales.” (Botero, P. 50, 2016). La tesis central en Botero (2016) muestra que el SGR tiene aún que resolver los problemas de distribución y lograr un equilibrio tanto intradepartamental como interdepartamental.

Muy de la mano de Botero, Sánchez (2015) expone la importancia de tratar la promesa incumplida de la equidad en los territorios. El autor describe un gran volumen de recursos

asignados a departamentos, donde la dinámica de equidad departamental no necesariamente resuelve los problemas de inequidad relativa en la asignación a distritos y municipios. (Sánchez Cúbides, P. 174, 2015)

En una vía paralela, desde la equidad poblacional, Bonet y Urrego (2014) intentan demostrar que, si bien el SGR ha tendido a mejorar la distribución, la equidad por una mayor asignación per cápita en la pobreza relativa y la estabilización en el mediano plazo para enfrentar choques de producción y de precios. No se han podido aun resolver algunos asuntos de carácter burocrático, en la sostenibilidad y en las contradicciones de la ejecución. Así lo expone en el estudio de caso realizado al departamento del Cesar (Bonet y Urrego, P. 41, 2014).

Objetivos de gestión:

Acerca de los objetivos de gestión, se ha rastreado un vacío importante en la literatura sobre regalías. El propósito de este texto es intentar desarrollar estas categorías de análisis para un mejor entendimiento del problema. Pues si bien, se menciona a lo largo del SGR la necesidad del buen gobierno y la coordinación, no queda muy claro desde dónde se pretende abordar esos apartados. Ni cómo pueden ser medidos, estudiados o cuestionados.

Las normativas han diseñado de manera abstracta la gestión de los recursos. El análisis desde esta perspectiva podría ayudar a resolver los dilemas de acción colectiva que más adelante se desarrollarán en este texto.

La tabla 1. Introduce de manera sencilla los primeros objetivos de gestión en los numerales 5 y 6. Estos mecanismos y prácticas de buen gobierno son tan importantes como los objetivos y mecanismos de distribución que se describen antes. El diseño contempló la gestión como un eje necesario para fortalecer la integración regional y, en esa misma vía, para que se pudiera promover “la coordinación, planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo” (artículo 2, Ley 1530 de 2012).

**Tabla 1. Objetivos del SGR.**

|   |   |
|---|---|
| 1 | Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.   |
| 2 | Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.  |
| 3 | Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado   |
| 4 | Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.  |
| 5 | Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.   |
| 6 | Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.  |
| 7 | Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.  |
| 8 | Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades” |

**Fuente:** elaboración propia a partir del artículo 2, Ley 1530 de 2012.

Desde allí, el eje del buen gobierno señalado en el numeral 6, reclama acciones para desarrollar cuatro estrategias primordiales. De las cuales, solo lo que atañe a la coordinación interesa a este estudio (ver el numeral 2 de la tabla 2).

**Tabla 2. Estrategias para el buen gobierno**

| <b>Estrategias para el buen gobierno.</b> |  |
|---|--|
| 1   | Rendición de cuentas.  |
| 2   | Coordinación intergubernamental.                                     |
| 3   | Interoperabilidad de sistemas de información.                        |
| 4   | Promoción de la participación ciudadana a través del control social. |

**Fuente:** elaboración propia a partir del Acuerdo 45, de 2017 de la Comisión Rectora.

El rubro de la coordinación que se quería alcanzar en el SGR tiene poco desarrollo dentro de la norma. Sin embargo, esa confluencia e interacción intergubernamental “entre las entidades territoriales y los niveles de gobierno en la preparación, toma de decisión colegiada y la administración de los sistemas de información” (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017) se pueden sintetizar en la figura 10. Extraído de la Comisión Rectora.

La exposición de motivos del Acto Legislativo 05 de 2011 establece que el deber de regionalizar los proyectos apunta a “fortalecer la integración de diversas entidades territoriales mediante

proyectos comunes; promueve, además, la coordinación, la planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo” (Contraloría General de la República, P. 43, 2017). Desde allí, la Ley 1530 de 2012, en su artículo 27 establece los criterios que deben ser tenidos en cuenta para la priorización de proyectos. De los cuales es importante destacar en materia de gestión el numeral 4 sobre “la contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza” (artículo 27, Ley 1530 de 2012).

La Comisión Rectora también plantea este tipo de objetivos para propiciar “la estabilización del entorno económico, la equidad e inclusión en su distribución, el desarrollo regional del país, el buen gobierno y la coordinación intergubernamental” (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017)

Y en los objetivos de la política general del SGR, el numeral 3.1. plantea que es necesario “garantizar el manejo responsable y eficiente de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías y compensaciones para la estabilidad del entorno económico del país y el fortalecimiento del desarrollo regional, el buen gobierno y la coordinación intergubernamental”. (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017)

**Figura 10. Instrumentos y herramientas del SGR.**



**Fuente:** Ilustración 5, Acuerdo 45, de 2017 de la Comisión Rectora.

En esa misma línea, el numeral 5.3.3.1. promovía la planeación regional “como una nueva forma de articulación de niveles de gobierno, en el que autoridades regionales y nacionales se unen para definir la ejecución de proyectos de inversión para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país” (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017).

Por lo tanto, se crea un marco institucional para garantizar la vigilancia y buena ejecución de los proyectos. Se trata de un articulado que intenta realizar un empalme entre lo técnico y los aspectos administrativos del SGR. Este marco se resume en la tabla 3.

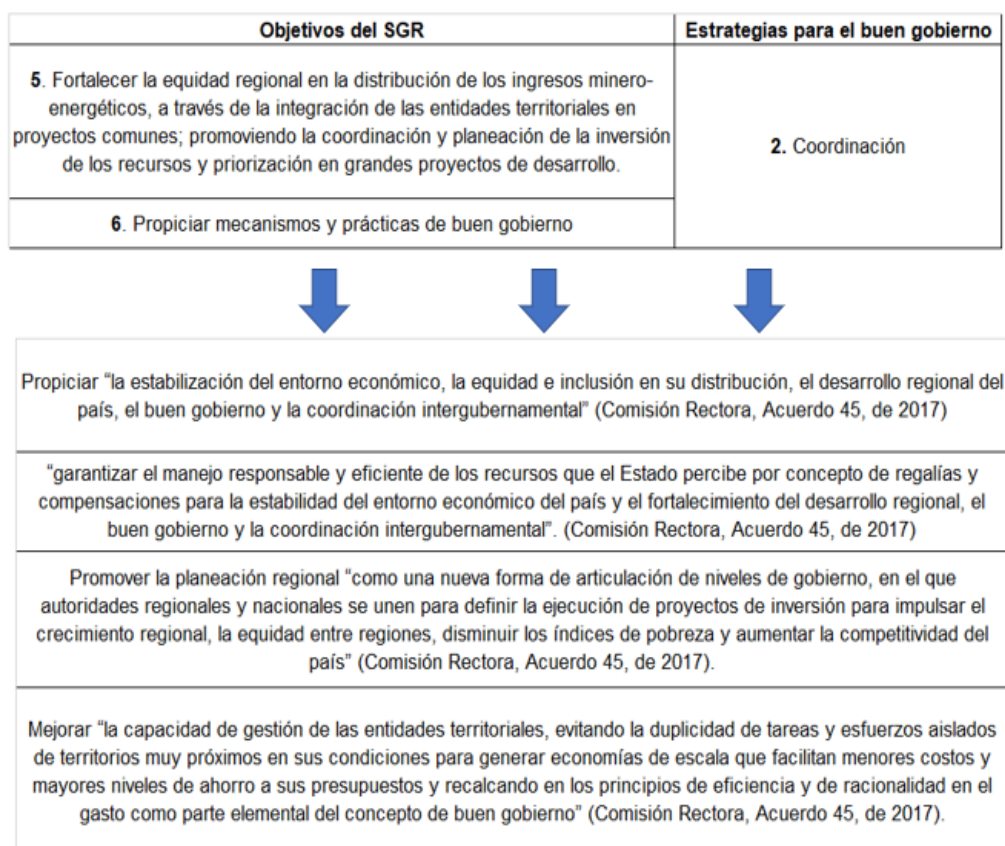
El marco, pretende mejorar “la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones para generar economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos y recalando en los principios de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno” (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017).

**Tabla 3. Marco institucional para el eje del buen gobierno**

| <b>Marco institucional para el eje del buen gobierno</b> |  |
|--|--|
| <b>1</b>   | Comisión Rectora.  |
| <b>2</b>   | Departamento Nacional de Planeación.   |
| <b>3</b>   | Ministerio de Hacienda y Crédito Público.                                      |
| <b>4</b>   | Ministerio de Minas y Energía.   |
| <b>5</b>   | Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). |
| <b>6</b>   | Banco de la República  |

**Fuente:** elaboración propia a partir del Acuerdo 45, de 2017, H. 117. de la Comisión Rectora. Ya se ha mostrado qué pasó con los objetivos estratégicos planteados por la Ley 1530 del 2012 que crea el Sistema General de Regalías y su cúmulo de normativas proferidas alrededor de la gestión y de la distribución. Pero, es importante fijar nuestra atención hacia los mecanismos que estos objetivos desarrollan en la ley, para de nuevo. Realizar un análisis que contraste con la realidad. El siguiente capítulo lo precisa. Para recapitular, los objetivos de gestión se resumen en la siguiente figura:

**Figura 11. Resumen de los objetivos**



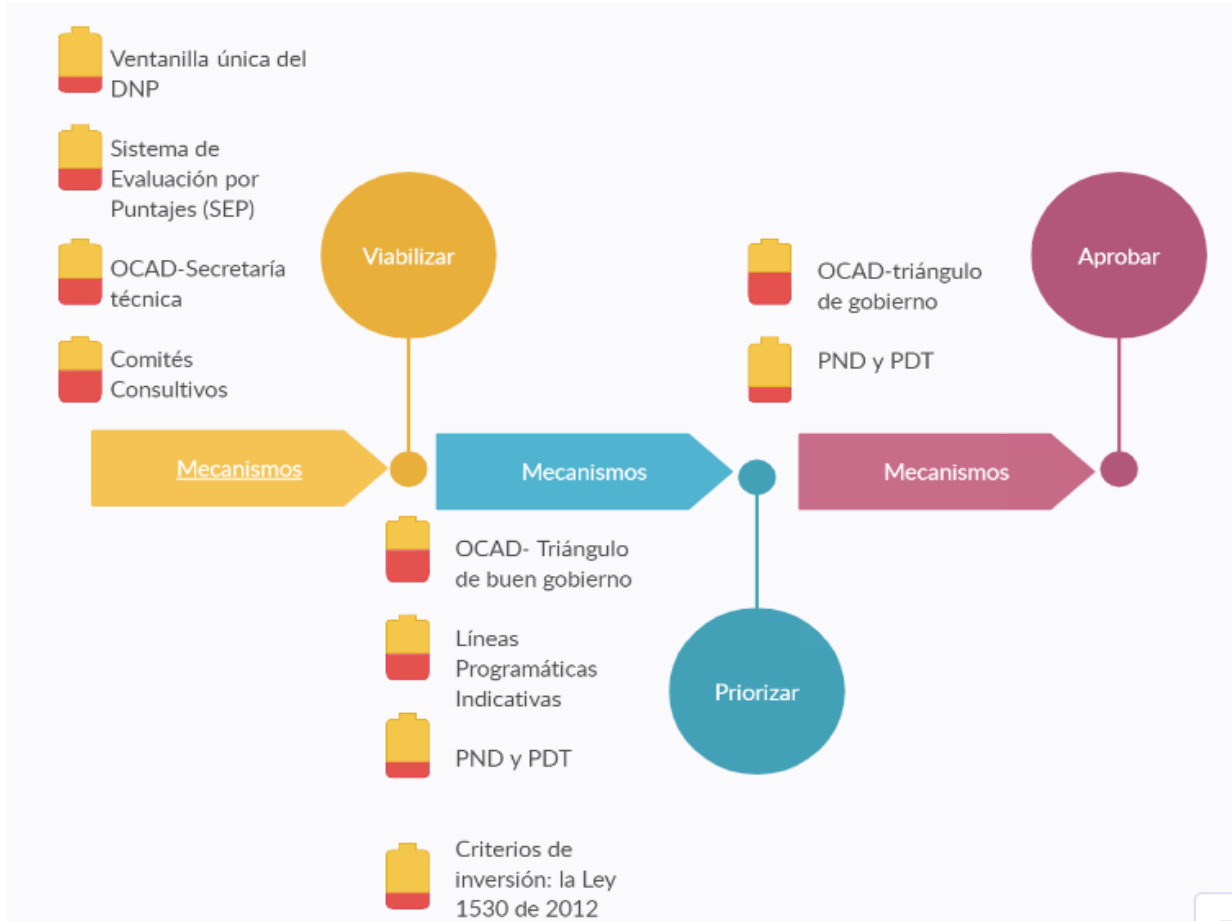
**Fuente:** elaboración propia.

## **CAPÍTULO 5: ¿Existen mecanismos de colaboración? ¿Qué tanto han avanzado?**

En este capítulo se entrega una descripción general sobre los mecanismos (nuestra variable X) de integración mínimos que las actas de los OCAD deberían reflejar en los momentos específicos de viabilizar, priorizar y aprobar (VPA). Se ofrece al lector una narrativa sobre los mecanismos ideales que se proponía la reforma del 2011 en contraste con lo que la Contraloría General de la República ha proferido en términos del proceso de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos en los OCAD. El documento que elabora la contraloría representa el punto de partida de este trabajo, pues indica claramente que los mecanismos han tenido problemas en su implementación que, para la hipótesis de este trabajo, tiene que ver con la colaboración. Aunque en el proceso se vuelva muchas veces a instancias anteriores y el resultado es un flujo constante entre organismos y momentos (Ver anexo 1, sobre los procesos de los OCAD), la figura 12 muestra un intento de separar ese proceso a partir de los mecanismos, en aras de una mayor comprensión. Es preciso anotar, que los mecanismos no

están concentrados únicamente en la ley 1530 de 2012. Otros mecanismos han surgido por la característica multinivel del SGR.

**Figura 12. Mecanismos dentro del proceso de VPA.**



**Fuente:** elaboración propia.

Antes de introducir los mecanismos, se hará una breve descripción de los momentos a los que nos referimos cuando hablamos de VPA. En primera instancia, la viabilización de proyectos en el contexto de las regalías consiste en revisar si el proyecto cumple con las “condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos” (Artículo 23, Ley 1530 de 2012). El proceso para viabilizar será diferente en cada tipo de OCAD. La siguiente figura expone esas diferencias:

**Figura 13. Proceso de viabilizar en cada OCAD.**

**Proceso de viabilización de los proyectos en OCAD municipales, departamentales y regionales**

| Viabilización OCAD Municipal con recurso de AD y FDR 40% |  |                                     |
|--|--|-------------------------------------|
| 1  | Formulación  | Institución                         |
| 2  | Revisión   | Alcaldía o secretaría de planeación |
| 3  | Verificación de requisitos   | Secretaría técnica OCAD municipal   |
|  |  | Comité consultivo                   |
|  |  | DNP                                 |
| 4  | OCAD   | Triángulo del buen gobierno         |
| 5  | Inscripción de proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. | DNP                                 |
|  |  | Secretaría técnica                  |

| Viabilización - OCAD departamental AD departamentales |  |  |
|---|--|--|
| 1   | Formulación  | Institución                              |
| 2   | Revisión   | Secretaría de planeación o Gobernación   |
| 3   | Verificación de requisitos   | Secretaría de planeación o Gobernación   |
|   |  | Secretaría técnica de OCAD departamental |
|   |  | Comité consultivo                        |
| 4   | OCAD   | Triángulo del buen gobierno              |
| 6   | Inscripción de proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. | DNP                                      |
|   |  | Secretaría técnica                       |

| Viabilización - OCAD regional |  |  |
|-------------------------------|--|--|
| 1                             | Formulación  | Institución                            |
| 2                             | Revisión   | Secretaría de planeación departamental |
| 3                             | Verificación de requisitos   | DNP                                    |
|                               |  | Secretaría técnica de OCAD Regional    |
|                               |  | Comités Consultivos                    |
|                               |  | Triángulo del buen gobierno            |
| 5                             | OCAD   | Triángulo del buen gobierno            |
| 6                             | Inscripción de proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN. | DNP                                    |
|                               |  | Secretaría técnica                     |

**Fuente:** elaboración propia a partir de (Contraloría General de la República, 2017, P. 63)

Aunque la figura 13, muestra el proceso de viabilización en los 3 niveles, este estudio se concentra solo en dilucidar conclusiones acerca de OCAD en el nivel regional y departamental.

En este proceso, las entidades están sujetas a una serie de comprobación de requisitos técnicos para la ejecución de los proyectos. Se trata de un flujo interinstitucional que intenta coordinar un mismo proceso a través de los diferentes niveles de gobierno.

En segunda instancia, sobre el momento de la priorización y aprobación de los proyectos que se ejecutan con regalías, hay que decir que tiene un sentido muy ambiguo dentro del compendio normativo. Esta ambigüedad se acentúa por sobre todo en lo que compete a la priorización. Sin embargo, si es claro que es potestad única del OCAD la aprobación de los proyectos.

**Tabla 4. Instancias que intervienen en la priorización y aprobación**

| Priorización y aprobación |                                    |                        |
|---------------------------|------------------------------------|------------------------|
| 1                         | Priorización                       | OCAD                   |
|                           |                                    | Secretaría técnica     |
|                           |                                    | Ministerio de Hacienda |
| 2                         | Revisión de recursos (Plan bienal) | Secretaría técnica     |
|                           |                                    | Congreso               |
|                           |                                    | Ministerio de Hacienda |
| 3                         | Aprobación                         | OCAD                   |

**Fuente:** elaboración propia a partir de (Contraloría General de la República, P. 63, 2017)

Este ejercicio de aprobación y priorización se puede evidenciar en la tabla 4.

El ejercicio de priorizar y aprobar contiene unos rubros guía a los cuales los OCAD deben ajustarse para que se puedan cumplir los objetivos arriba descritos. Como se verá más adelante, estos rubros son tan amplios, que han permitido una fragmentación de los temas que deben priorizarse. La tabla siguiente, los expone.

**Tabla 5. Criterios de aprobación y priorización**

| <b>Criterios de Aprobación y priorización de proyectos de inversión</b>                                    |
|--|
| Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental   |
| Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el PND y PDT                     |
| Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades con enfoque étnico.                             |
| Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza                                   |
| Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.                 |
| Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.                       |
| Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.    |
| Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.         |
| Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.   |
| Proyectos de recuperación y estabilización ambiental.  |
| Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales.                                  |
| Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación. |

**Fuente:** elaboración propia a partir de (Contraloría General de la República, P. 63, 2017).

En lo que respecta a los mecanismos que residen en estos momentos de VPA, se pudieron rastrear al menos 11. Algunos de ellos son transversales a los OCAD y otros, por su parte, obedecen al momento de formulación, presentación y estructuración de proyectos regionales, lo cual es previo a la presentación en los OCAD.

Conviene especificar que el cumplimiento de estos, asegurarían en cierto modo la integración de las decisiones. Su lógica atiende a la necesidad de cumplir los objetivos de coordinación y de desarrollo regional.

**Los PND y PD:** el Artículo 63 sobre planificación regional, describe la importancia de estos instrumentos dentro del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías. Reclama que los ejercicios de planificación “deberán guardar concordancia con los ejercicios de planeación regional, que a su vez buscarán articular el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los planes de vida de las comunidades indígenas y los de etnodesarrollo de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras” (Artículo 63, Ley 1530 de 2012).

Al respecto, desde el Fondo de Compensación Regional, en el artículo 34 se precisa que “para acceder a estos recursos, los proyectos deberán estar debidamente estructurados y viabilizados. Así mismo, deberán ser presentados al Órgano Colegiado mencionado en el inciso anterior los cuales serán aprobados con la sola verificación de su inclusión en el plan de desarrollo municipal respectivo” (Artículo 34, Ley 1530 de 2012).

Además, que “para efectos de ejecutar los proyectos que se pretendan financiar con recursos de las asignaciones directas deberán ser concordantes con el plan de desarrollo territorial, y ser formulados conforme a las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación” (Artículo 41, Ley 1530 de 2012). Así mismo, se definen las características de los proyectos de inversión, en donde se menciona claramente que estos deben “estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno” (Artículo 23, Ley 1530 de 2012).

**Ventanilla única del DNP:** este mecanismo no se encuentra estipulado dentro de la Ley 1530. Sin embargo, es un mecanismo de colaboración que proporciona el DNP para la integración regional y se define en las circulares 0036 y 001 del 2013. La ventanilla tiene por objetivo que “los representantes de las entidades territoriales presenten proyectos que se pretendan financiar o cofinanciar con recursos del Fondo de Desarrollo Regional, y del 60% del Fondo de Compensación Regional, para efectos de la verificación de requisitos” (Circular 0001 del DNP, 2013). Todo ello, atendiendo al cumplimiento del artículo 30 de la Ley 1606 de 2012 (Circular 0036 del DNP, 2013).

**Comités consultivos:** son comités que cumplen u función dentro de los OCAD para la emisión de conceptos sobre los diferentes proyectos. Sus integrantes pueden ser “representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras,

Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad” (Artículo 57, Ley 1530 de 2012) y su concepto no será en ninguna ocasión de carácter vinculante.

Se trata de un espacio de participación en el que los OCAD tienen el deber de convocar “previamente a las sesiones de este a los congresistas de la región o el departamento (...), con el fin de ser consideradas sus opiniones sobre la viabilización y aprobación de los proyectos de inversión sometidos a su consideración” (Artículo 57, Ley 1530 de 2012 ).

Dentro de la estrategia de participación ciudadana del SGR y su eje del buen gobierno, se concibe un instrumento de cara a estos comités. Se trata de un fortalecimiento a la figura “en aras de que puedan realizar los análisis de conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD”. La estrategia, no deja de lado la idea de los comités como un órgano capaz de establecer “ejercicios de identificación y priorización de iniciativas o proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías, mencionados en la estrategia relacionada con la planeación regional” (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017).

**SEP:** el Sistema de Evaluación por Puntaje se establece en el Acuerdo 032 de 2015, En desarrollo del artículo 40 de la Ley 1744 de 2014. Este “consolidará la información pertinente y necesaria para consulta, así como las razones y criterios para la aprobación o desaprobación de los proyectos sometidos a consideración de los OCAD” (Artículo 43, Decreto 2190 de 2016).

El SEP es una herramienta técnica que busca “mejorar el proceso de selección, evaluación, viabilidad, priorización y aprobación de proyectos en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)” que se basa en los criterios de los planes de desarrollo territorial y los “criterios establecidos en los artículos 23 y 27 de la Ley 1530 de 2012” (Artículo 43, Decreto 2190 de 2016).

Los OCAD para la paz disponen de criterios diferenciales en este sistema, lo cual se pacta dentro de la Resolución 1373 de 2018 del DNP.

Sin embargo, aunque la aplicación de este sistema es de carácter obligatorio, “el puntaje derivado de su aplicación es uno de los insumos para la toma de decisiones por parte de sus miembros” no reemplaza “la competencia de los OCAD para evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del SGR” (artículo 40, Ley 1744 de 2014).

**OCAD:** los Organismos Colegiados de Administración y Decisión son “son órganos sin personería jurídica que desempeñan funciones públicas en los términos establecidos en la Constitución Política, la ley, el reglamento y lo señalado por la Comisión Rectora” (Artículo 3, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).

Están encargados de determinar los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, y su función orientadora encara procesos de evaluación, viabilización, priorización, aprobación, designación de sus propios ejecutores y “las instancias encargadas de contratar la interventoría, de conformidad con lo previsto en la Ley 1530 de 2012” (Artículo 3, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017). De ahí que su gestión resulte trascendental a lo largo del sistema.

**Tabla 6. Funciones durante las sesiones de los OCAD**

| <b>Durante las sesiones de OCAD</b> |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>1</b>                            | Verificar el quórum en las sesiones de los OCAD                              |
| <b>2</b>                            | Informe del estado de los proyectos  |
| <b>3</b>                            | Presentar al inicio de la sesión de OCAD                                     |
| <b>4</b>                            | Indicadores de control de caja que financia el presupuesto                   |
| <b>5</b>                            | Presentar a consideración de los miembros del OCAD los proyectos de          |
| <b>6</b>                            | Presentar los resultados de la aplicación del Sistema de Evaluación por      |
| <b>7</b>                            | Presentar los resultados de la aplicación del Sistema de Evaluación por      |
| <b>8</b>                            | Informar al OCAD los ajustes y liberaciones                                  |
| <b>9</b>                            | Presentar al OCAD los cierres de proyectos de inversión comunicados por las  |
| <b>10</b>                           | Presentar al OCAD los informes que le comunique el SMSCE                     |
| <b>11</b>                           | Diligenciar el módulo de “Decisión Sesión” en el SUIFP–SGR al finalizar cada |

**Fuente:** elaboración propia a partir del Acuerdo 45, de 2017, H. 5. de la Comisión Rectora

Los OCAD y sus secretarías técnicas componen el grueso de las actividades del SGR. Un ejemplo de las actividades celebradas dentro de las sesiones se expone en la tabla 6.

El ejercicio de los OCAD se distingue por un esfuerzo conjunto entre organizaciones para la toma de decisiones. Es un órgano al cual se debe volver durante repetidas ocasiones en el proceso que los proyectos recorren. Por lo tanto, está presente de alguna manera en las tres etapas de los proyectos.

La integración de los OCAD obedece al eje del buen gobierno en la estrategia del triángulo; deben estar “integrados por representantes del gobierno nacional, departamental y municipal o distrital. Para el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación cuenta con representantes

de las universidades públicas y privadas” (Artículo 3, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).

Los OCAD cuentan con una secretaría técnica y un presidente, en donde se pueden adaptar a las consideraciones del DNP para “implementar una estrategia subregional de acompañamiento y apoyo a las entidades territoriales y a los OCAD”. Su concepto es vinculante, por lo que la adopción de las decisiones resultantes dentro del mismo es obligatoria.

**Figura 14.** Triángulo del buen gobierno.



**Fuente:** Ilustración 5, Acuerdo 45, de 2017 de la Comisión Rectora.

**Líneas programáticas indicativas:** estas líneas se deben ejecutar dentro de los ejercicios de viabilización y aprobación de los OCAD. Son “un instrumento de gestión de la inversión pública para orientarla a resultados, mediante las cuales se asocian y clasifican los proyectos de inversión independiente de la fuente de financiación a fin de establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía” (Acuerdo 39 de 2016, artículo 2). Con ellas, se busca la articulación de los proyectos con los objetivos del SGR, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los OCAD tienen el deber de priorizar los proyectos de cara a los múltiples ejercicios de planeación “tomando en consideración aquellos ya viabilizados e inscritos en los bancos de proyectos, que, además, debían ser parte del anexo indicativo del presupuesto” (Contraloría General de la República, P. 79, 2017). Esta priorización se configura como un insumo para la expedición del presupuesto del SGR (Contraloría General de la República, 2017, P. 79).

**Otros instrumentos que influyen:** a lo largo de la normatividad es posible identificar lo que denominan “instrumentos” de las estrategias. La mayoría de ellos no plantean muchos mecanismos operativos y se quedan en el ideal de ejecución. Sin embargo, algunos son pertinentes a la luz de la aprobación y priorización.

- Criterios de Inversión: La Ley 1530 de 2012, en su artículo 27, establece los criterios que deben ser considerados por los OCAD para la priorización de proyectos (5.3.1.1.1. Instrumento, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).
- Sesiones conjuntas OCAD municipales: este instrumento intenta unificar las sesiones municipales en cada subregión mediante la “programación de sesiones simultáneas y conjuntas entre municipios” y “el establecimiento de un cronograma conjunto y adoptado por los miembros del OCAD en la primera sesión del año (5.3.3.2.1. Instrumento, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).
- Presentación de proyectos conjuntos entre municipios: es un acompañamiento desde el DNP para promover la cofinanciación y la optimización de los recursos desde una óptica regional. Dentro de sus objetivos se considera “propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos” (5.3.3.2.2. Instrumento, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).
- Red de Estructuradores de proyectos: son las posibles alianzas con “actores del sector público y privado con el fin de fortalecer a las entidades territoriales en la formulación y estructuración de proyectos” Se piensa con base en “los principios de colaboración, participación, enfoque territorial, interés general, asociatividad, responsabilidad social y complementariedad” y su objetivo se centra en la consolidación de alianza para articular esfuerzos que fortalezcan las “capacidades técnicas de las entidades territoriales, brindando asistencia técnica y acompañamiento especializado en la identificación, formulación y estructuración de proyectos identificados por ellas como prioritarios para el desarrollo local y regional, que pueden ser financiados por el SGR (5.3.2.1.5. Instrumento, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).
- Ejercicios de planeación regional: son ejercicios para la planeación de la inversión que “propone el desarrollo de ejercicios de planeación para la identificación y priorización de iniciativas y proyectos” allí, concurren una suerte de órganos y diferentes instrumentos de planeación. Con base en el resultado de estos ejercicios “los OCAD deben priorizar los sectores que serán tenidos en cuenta en el Sistema de Evaluación por Puntajes –del

que se habla en el presente documento- y constituirán un insumo para la preparación del anexo indicativo del presupuesto bianual del SGR”. (5.3.3.1.2. Instrumento, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).

- Ejercicio de planeación intermunicipal: este ejercicio focalizado que inaugura el PND 2014-2018, debe encargarse de la “identificación y definición de cursos de acción concretos para cerrar brechas de desarrollo existentes a partir de un enfoque subregional” Se trata de las “14538 subregiones que agrupan municipios bajo diferentes criterios (proximidad geográfica, estructura económica, etc.), para tener mejor conocimiento de las realidades dispares que se presentan al interior de cada uno de los departamentos” (5.3.3.1.3. Instrumento, Acuerdo 45 de la Comisión Rectora, 2017).

### **¿Han funcionado los mecanismos de colaboración?**

Los mecanismos esbozados arriba tuvieron diferentes formas de desarrollarse. Esta baja racionalización se debe en su mayoría a la falta de claridad de estos y a la baja autoridad que de ellos se desprenden. En las siguientes líneas la Contraloría muestra las deficiencias que han tenido cada uno de estos mecanismos en los momentos de VPA. En el capítulo 6, se aplican las pruebas para validar o refutar las hipótesis que se han proferido alrededor de estos mecanismos.

**PND Y PD:** Sobre el PND como instrumento proporcionado desde lo nacional, la contraloría menciona que “no constituye una herramienta de orientación de la inversión que se realiza con regalías” (Contraloría General de la República, 2017, P. 38). Los intentos por coordinar y priorizar cuestiones desde el PND no se han podido materializar correctamente porque “los recursos se distribuyen a los departamentos y municipios y, en consecuencia, para apoyar este Fondo se debe contar con la aprobación de los mandatarios locales en los OCAD” (Contraloría General de la República, 2017, P. 58).

La capacidad del PND es cooptada por el nivel municipal y departamental en el momento de los OCAD, en donde la “cualquier intención del Gobierno Nacional de incidir en la orientación de los recursos es cuestionada. Es el caso de la financiación de infraestructura escolar y para el programa «Ser Pilo Paga»” (Contraloría General de la República, 2017, P. 59).

Esta coordinación desde el PND se constituirá entonces desde la calidad y no desde los objetivos estratégicos para el desarrollo. Es una coordinación indirecta “puesto que depende de la articulación entre los planes de desarrollo” (Contraloría General de la República, 2017, P. 57) territoriales.

Sin embargo, desde el Plan de Desarrollo Territorial, el resultado es distinto. La contraloría mencionaba que “la planeación de la inversión de los recursos de regalías se cumple a través de los procesos que adelantan las entidades territoriales cuando formulan sus respectivos planes de desarrollo; en donde las regalías son una fuente de financiación de estos” (Contraloría General de la República, 2017, P. 41).

Los PD se constituyen como ejes rectores para la presentación de proyectos. Esto obedece a dependencia excesiva de los departamentos hacia estos recursos. Por lo que “las regalías se han convertido para muchos en fuente fundamental de financiación de sus planes de desarrollo” “de tal manera que los proyectos de impacto regional, a los que aspiraba el mismo Gobierno Nacional o las asociaciones entre entidades territoriales que promueve la LOOT, quedaron en segundo plano (Contraloría General de la República, 2017, P. 49).

Estas prioridades son definidas por los gobernadores, quienes además deciden los proyectos en particular. Sin embargo, este comportamiento a través del canal exclusivo del PD configura otras problemáticas más allá del desbalance en el triángulo para el buen gobierno.

El PD como instrumento de planeación rector se redujo muchas veces a “una presentación nominal, puramente retórica. El traslape que existe entre los períodos de gobierno nacional y territoriales complica aún más las posibilidades de que esa articulación sea efectiva (Contraloría General de la República, 2017, P. 36).

En esa misma línea, el PD es una herramienta de planeación débil para el sistema porque no es de largo plazo. La contraloría mencionaba que hay algunos instrumentos de más largo plazo como los POT y las RAP. Pero que, “su existencia plantea el problema de muchas líneas de planeación y de articulación” (Contraloría General de la República, 2017, P. 37).

Esa lógica abstracta en la planeación ha hecho que los planes de desarrollo generen ciertas contradicciones y tensiones con los OCAD. “en esa lógica bien intencionada de la planeación, (...) el OCAD tenía que priorizar, pero para priorizar usted debe ponerse de acuerdo con unos objetivos de desarrollo, y eso se contradice con que la ley establece que las regalías son para cumplir con las metas del plan de cada gobernante. Y entonces esto se vuelve un imposible” (Contraloría General de la República, 2017, P. 42).

Es importante mencionar también, que esta predilección por los Planes de Desarrollo Departamentales hacía que los municipios tuvieran “pocas posibilidades de acceder de manera efectiva a estos recursos; pues su espacio de incidencia sobre los mismos se da solamente a través del proceso de construcción de los planes de desarrollo departamentales”. La decisión

en manos de los Gobernadores “dejó las regalías expuestas al cabildeo y a la buena voluntad de los gobernadores” (Contraloría General de la República, 2017, P. 52).

**Ventanilla única:** aunque el diseño de este mecanismo quería promover la integración regional, la Contraloría menciona que esta “no garantiza que los municipios accedan a los recursos de los OCAD Regionales, si no cuentan con el respaldo del Gobierno Departamental” (Contraloría General de la República, 2017, P. 69).

El problema de esta ventanilla es que, intentó crear las condiciones de regionalización sin tener en cuenta el contexto clientelista y de cabildeo dentro del proceso de elección de los proyectos en las gobernaciones. Sin embargo, “Sólo excepcionalmente se presentó el caso en el que un grupo de alcaldes se unió para hacer llegar sus proyectos al OCAD Regional; pero no sobre la base de una discusión o debate con la gobernación sobre las prioridades, sino como una medida de fuerza (Contraloría General de la República, 2017, P. 69).

Fuentes Suarez (2018) muestra la poca aprobación mediante este mecanismo y que esto “puede ser explicado porque en los procesos de aprobación de los proyectos por parte de los OCAD, la anuencia del gobernador respectivo es imprescindible para su aprobación” (Fuentes Suarez, 2018, P.47)

**Comités consultivos:** este mecanismo se presentaba como un órgano que promovía la participación, podía estar integrado “desde el párroco hasta cualquier otra persona, pero en general, siempre hacen parte los miembros de los Consejos Territoriales de Planeación, como Cámaras de Comercio, Consejos Regionales de Competitividad” (Contraloría General de la República, 2017, P. 74).

Al contrario, los comités se vieron subutilizados en el proceso. Al respecto un integrante de un comité mencionaba “nosotros nos hemos cansado de enviar oficios, de insistir, porque no tiene sentido que esos proyectos de inversión no sean consultados cuando nosotros tenemos el conocimiento” (Contraloría General de la República, 2017, P. 74).

A pesar de que sus conceptos precisaban la viabilidad, pertinencia e impacto, no eran tenidos en cuenta en su calidad de representantes de la sociedad civil (Contraloría General de la República, 2017, P. 74).

La ley poco diseñó sus estrategias de funcionamiento y lo peor, cómo emitir esos conceptos (Contraloría General de la República, 2017, p 75). Su conformación era libre y como lo mencionaba la contraloría “los deja en libertad (...) según su leal saber y entender” (Contraloría General de la República, 2017, P. 73).

Así las cosas, la convocatoria de Comités Consultivos se transformó “en un formalismo más en esa larga lista de chequeo que se deben cumplir para aprobar los proyectos (Contraloría General de la República, 2017, P. 11) en el que sólo se evidenció incidencia desde los OCAD Regionales y de ciencia y tecnología, donde “se hizo solamente en 2016, para el presupuesto de la vigencia 2017-2018 (...)” porque “es muy difícil que reemplace la priorización que hacen todas las entidades territoriales, en el marco de los planes de desarrollo, o las decisiones que toman los mandatarios locales” (Contraloría General de la República, 2017, P. 79)

**SEP:** este mecanismo que se contempla en el momento de los OCAD ha producido resultados positivos en las decisiones que allí se toman. El valor promedio de los proyectos aumentó de manera considerable: “al pasar de un poco más de dos mil millones a más de \$3.500 millones. La dispersión medida por el IHH disminuyó, como se muestra en el Cuadro 12 que compara los resultados del indicador para los proyectos aprobados entre 2012 y 2016 vs 2016-2017, de manera importante para el caso de los OCAD regionales” (Contraloría General de la República, 2017, P. 83). Un funcionario mencionaba que este mecanismo “te obliga a hacer proyecticos mejores y si te orienta un poco a que sean de impacto regional” (Contraloría General de la República, 2017, P. 83).

Esto significa en cierta medida que el SEP ha contribuido a mejorar el perfil de los proyectos. No obstante, como su resultado no es vinculante, ha limitado su capacidad.

Los gobernantes pueden desmontarlo fácilmente “cuando los municipios, departamentos o corporaciones, justifiquen ante el OCAD el cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo” (Contraloría General de la República, 2017, P. 81). Pues la decisión “sobre los proyectos a financiar la toman los gobernantes, por lo cual la función de priorización asignada a los OCAD está fuertemente cuestionada; pues parece ser inocua” (Contraloría General de la República, 2017, P. 85).

Los SEP también contemplan “proyectos que hayan sido priorizados en el marco de los ejercicios de planeación de los OCAD. Este último criterio llama la atención, porque expresa la debilidad de tales ejercicios de planeación, en la medida en el SEP asigna puntos adicionales buscando fortalecerlos” (Contraloría General de la República, 2017, P. 81).

Pero de nuevo, su debilidad en la autoridad hace que “en el evento que un proyecto obtenga un puntaje por debajo del límite inferior establecido en los anexos técnicos del acuerdo que se expida, le corresponderá a Secretaría Técnica del OCAD respectivo informar a la entidad proponente el resultado con el fin de que realice las modificaciones pertinentes si así lo estima

necesario” (Contraloría General de la República, 2017, P. 81) que como se ha visto, los gobernantes podrán controlar con facilidad.

**OCAD:** aunque los Órganos Colegiados Administrativos de Decisión han demostrado mejorar las condiciones de decisión dentro de las regalías desde su consolidación en 1994, los OCAD han propiciado “una mejor ejecución y mejor calidad de la inversión” (funcionario Departamento Nacional de Planeación) (Contraloría General de la República, 2017, P. 85).

Su funcionamiento, ha carecido de racionalización con el ideal expuesto a través de la norma. La contraloría es clara al afirmar que estos “no constituyen un espacio de discusión sobre la orientación estratégica o de priorización de las inversiones” (Contraloría General de la República, 2017, P.9). Esto sucede, porque los proyectos llegan a los OCAD de manera premeditada. Es decir, éstos vienen decididos por las entidades territoriales (Contraloría General de la República, 2017, P. 82) y la terna planteada arriba, se incumple. Pues el “papel del Gobierno Nacional quedó limitado a la discusión técnica de los proyectos” (Contraloría General de la República, 2017, P. 9).

Aún cuando el Gobierno Nacional se ha dedicado restringido a la calidad y a la expedición de “abundantes reglamentaciones -287 normas sobre todo de carácter procedimental que han venido sufriendo actualizaciones y ajustes-, a lo que se suma una gran movilización de funcionarios y contratistas que revisan uno a uno los proyectos” (Contraloría General de la República, 2017, P. 9), la capacidad de priorizar quedó relegada dentro del OCAD.

La toma de decisiones dentro de los OCAD queda gravemente cuestionada porque “en los OCAD no se discute nada, no se define, no se toman decisiones” un funcionario mencionaba “¿Qué es lo que uno observa que ocurre? Primero, hablando de los OCAD Regionales, el dueño del recurso en este caso es la entidad territorial, prioriza en qué gasta los recursos, dice las regalías las voy a invertir así, estos son nuestros proyectos, hay unos ejercicios de planeación regional, (...) pero en principio la palabra de qué proyectos van y cuáles no, la tiene el gobernador” (Contraloría General de la República, 2017, P. 42).

La calidad que se exige a través de los OCAD y el DNP ha mejorado a través de los años, sin embargo, la coordinación y la integración entre niveles se ha visto desbalanceada, pues “si tenemos los 3 votos del ejercicio del triángulo del buen gobierno, lo ideal es que esos 3 votos coincidan sobre todo en los resultados desde el punto de vista técnico” (Contraloría General de la República, 2017, P. 76).

Los OCAD no solo han tenido problemas en cuestiones del triángulo para el buen gobierno. Su deber de regionalizar y de aplicar enfoques diferenciales se quedó en lo nominal, “ni la Ley, ni los acuerdos de la Comisión Rectora definieron lineamientos que permitieran que se diferenciara el gasto que se realiza a través de cada Fondo, o los proyectos que se aprueban en los distintos OCAD, excepto para el caso del FCTel y su respectivo OCAD, que tienen una reglamentación particular” (Contraloría General de la República, 2017, P. 30).

Esto produjo que los proyectos que se aprobaban por los OCAD Regionales y Departamentales no tuvieran diferencia más allá del Fondo de inversión al que corresponde cada OCAD. “algunos actores consideran que la diferencia está en el monto de las inversiones; lo cual refleja la ausencia de criterios del SGR, al crear y reglamentar los OCAD Regionales” (Contraloría General de la República, 2017, P. 51).

Finalmente, estas fallas en el diseño del mecanismo de colaboración produjeron diferentes procesos informales. Uno de ellos es el pre-OCAD. Allí, se establecían reuniones para discutir los proyectos” sin tener en cuenta la presencia “de todos los actores conforman el triángulo de buen gobierno de los OCAD” (Contraloría General de la República, 2017, P. 86). Los OCAD perdieron la esencia de lo que se había definido, pues “cuando los actores llegan a votar, ahí no se discute como se viabilizó el proyecto, ni siquiera se discute que alcances tiene, solamente lo mencionan” (Actor político)” (Contraloría General de la República, 2017, P. 87). “Ni la instancia de los OCAD, ni el Gobierno Nacional, tienen la capacidad para oponerse a una decisión equivocada de una entidad territorial, ni aún en los casos en que los riesgos son evidentes. Haber entregado una chequera en blanco ha conducido a la fragmentación, y, en muchos casos, a la pérdida y dilapidación de los recursos” (Contraloría General de la República, 2017, P. 11).

Estos mecanismos de colaboración han demostrado diversas falencias a lo largo y ancho del sistema. Sin embargo, en la siguiente sección se analizan las hipótesis por las que propenden otros autores, en las que los mecanismos de colaboración no son predominantes. Así, podremos establecer mediante los test de Collier (2011) si la evidencia es suficiente como para establecer que los problemas de colaboración del SGR obedecen a la debilidad de sus mecanismos o a otras razones.

## CAPÍTULO 6. Aplicación de las pruebas

En los capítulos 4 y 5 se mostraron los objetivos fijados por el SGR en la reforma del 2011 y los mecanismos que desarrolla para integrar decisiones en el proceso de viabilizar, priorizar y aprobar. En este apartado, con base en lo explorado, se revisará la viabilidad del mecanismo causal (figura 4) a partir de la falsación o aprobación de las hipótesis sobre los mecanismos. Es un ejercicio que cumple con los criterios de equifinalidad del rastreo de procesos de la mano del análisis bayesiano propuesto en (Fairfield y Charman, 2015). Ahora bien, el primer tipo de prueba en Collier (2011) es el de paja al viento. Este tipo de pruebas no son decisivas en sí

### Figura 15. Pruebas de paja al viento.

**Hipótesis 0:** El problema de las regalías no es un problema de mecanismos. Tiene que ver con la capacidad institucional que tienen a su haber las entidades territoriales.

**Inferencia:** las entidades territoriales no disponen de los elementos técnicos necesarios para ejecutar proyectos de regalías por las grandes barreras que les impone el gobierno nacional

**OPC:** “Los resultados de la investigación muestran que ni antes ni después de la reforma se observa una relación entre el indicador de capacidad administrativa de los municipios y el número de proyectos aprobados para cada uno de ellos” (Botero, P. 43, 2016)

“Existen suficientes indicios que permiten pensar que la injerencia política electoral y la cooptación de las instituciones públicas locales y departamentales explican el destino de recursos y numerosos proyectos hacia territorios que en el conjunto de la nación no resultan prioritarios en atención a necesidades de la población, ni a inversiones que apalanquen desarrollo territorial” (Botero, P. 75, 2016)

**Resumen de la prueba:** La hipótesis no pasa esta prueba del aro. La debilidad en la capacidad institucional de los entes territoriales para ejercer la colaboración en el sistema no es un aspecto determinante.

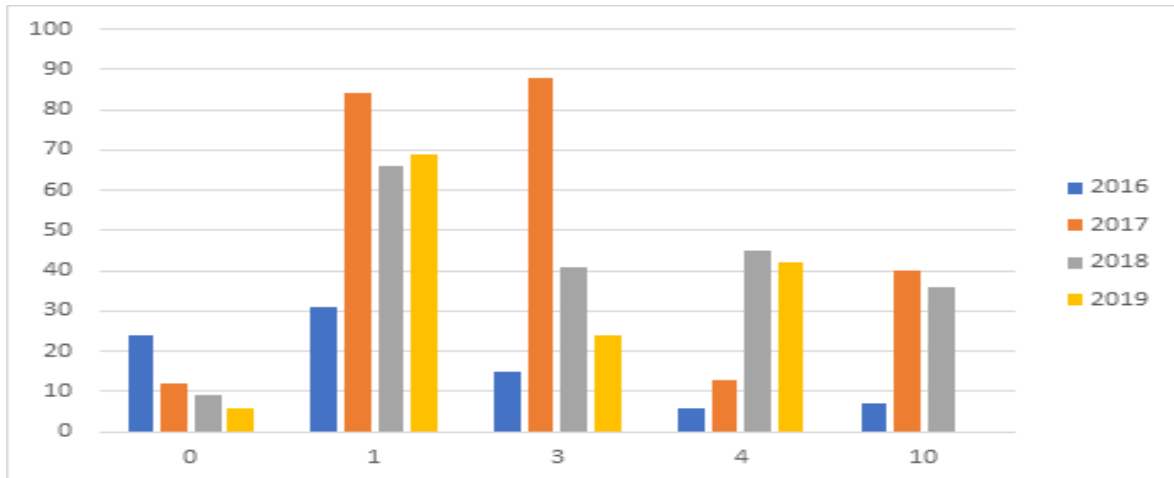
mismas. Sirven para establecer la admisibilidad o desconfianza respecto de una hipótesis y representan el primer paso de la tipología de pruebas en el autor. Por lo tanto, puede clasificarse como la prueba base.

La preocupación por la capacidad institucional de los entes territoriales es una cuestión que no es novedosa. Sin embargo, es importante analizar acá si este es un factor determinante para las decisiones integradas porque en caso de ser cierta, no tendría sentido nuestra hipótesis sobre los mecanismos y aludiríamos que los problemas del SGR obedecen únicamente a una falencia en las capacidades de los entes territoriales.

Botero (2016), menciona que esa capacidad de la que hablamos no ha sido un factor concluyente para la aprobación de proyectos. Por ejemplo, “el departamento de Nariño, con un

muy alto porcentaje de capacidad administrativa (92,84%) y un elevado número de proyectos aprobados (130). Es también el caso de departamentos como Meta (194 proyectos: 76,86%) y Antioquia (177 proyectos: 84,74%). No obstante, esta tendencia es puesta en cuestión por un departamento como Córdoba, con un bajísimo porcentaje de capacidad administrativa (33,24%) y un gran número de proyectos aprobados (154)” (Botero, P. 72, 2016).

**Figura 16. Proporción del total de proyectos por año y categoría de la entidad territorial.**



Fuente: elaboración propia.

**Nota:** es relevante mencionar que en la categoría “0” se trata de la categoría departamental especial. Se utilizó la base de datos del Ministerio del Interior (2021).

Se utilizó la variable *categoría de la entidad territorial* dentro de la base de datos para estudiar la capacidad territorial y testear la hipótesis sobre la capacidad territorial. Se estableció que las actas alojadas en la base de datos construida, no muestra una gran diferencia entre la cantidad de proyectos emprendidos y la categoría a la que pertenecen. Si bien, la categoría 1 posee más proyectos, con los proyectos de la categoría tres y cuatro se equilibran (Ver figura 16).

Esto quiere decir que, aunque un departamento tenga muy baja capacidad institucional, puede ejecutar más proyectos que un departamento con capacidad superior. Según Botero (2016), las investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación han explicado esta situación por la “existencia de influencia política partidista en la conformación de los OCAD, lo que hace que departamentos y municipios que no poseen capacidades administrativas o índices de desempeños adecuados reciban un alto monto de recursos y un gran número de proyectos, como consecuencia de la presencia de políticos como representantes de las entidades territoriales o delegados del Gobierno nacional que toman decisiones en el interés de ciertos

municipios donde miembros de sus partidos son autoridades locales y departamentales” (Botero, P. 74, 2016).

Ahora, que se ha descartado la hipótesis 0, sobre la capacidad institucional. Podemos iniciar los test de Collier (2011) para probar las siguientes hipótesis alternativas.

**Figura 17. Prueba de hoop.**

**H1:** El sistema de regalías es un sistema de baja complejidad que no requería de mecanismos para la colaboración.

**Inferencia:** El Sistema General de Regalías no es complejo porque los actores y temas que en él se configuran son muy pocos. No se requiere de grandes inversiones en mecanismos de colaboración porque la autoridad está presente.

**OPC:** “al interior de los sectores hay más de cien subsectores (en la clasificación propia que ha hecho la CGR) y un poco más de 50 en la clasificación del sistema de información Gesproy que administra el Departamento Nacional de Planeación” (Contraloría General de la República, 2017, P. 21).

**Resumen de la prueba:** La hipótesis no pasa esta prueba de paja al viento. La complejidad del sistema de cara a la coordinación de múltiples unidades de gobierno y temas para priorizar dentro del escenario de los OCAD es un aspecto determinante de la complejidad.

La complejidad es un criterio presente y muy significativo a lo largo y ancho del diseño de las regalías. Sobre la masividad de los temas que se tratan en regalías, la Contraloría General de la República ha mencionado una grave fragmentación en los objetivos del sistema, dado que “al interior de los sectores hay más de cien subsectores (en la clasificación propia que ha hecho la CGR) y un poco más de 50 en la clasificación del sistema de información Gesproy que administra el Departamento Nacional de Planeación” (Contraloría General de la República, 2017, P. 21).

Este escenario de fragmentación iba de la mano con la ejecución de proyectos pequeños, que daban cuenta de “la falta de una orientación de las regalías hacia objetivos estratégicos, poniendo en riesgo los objetivos de equidad y de eficiencia del SGR” (Contraloría General de la República, 2017, P. 22). Sin embargo, la cantidad de actores que convivían allí también era un tema masivo. La figura 18 es un ejemplo de la vasta porción de unidades de gobierno que debían coordinarse.

**Figura 18. Actores en SGR**

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

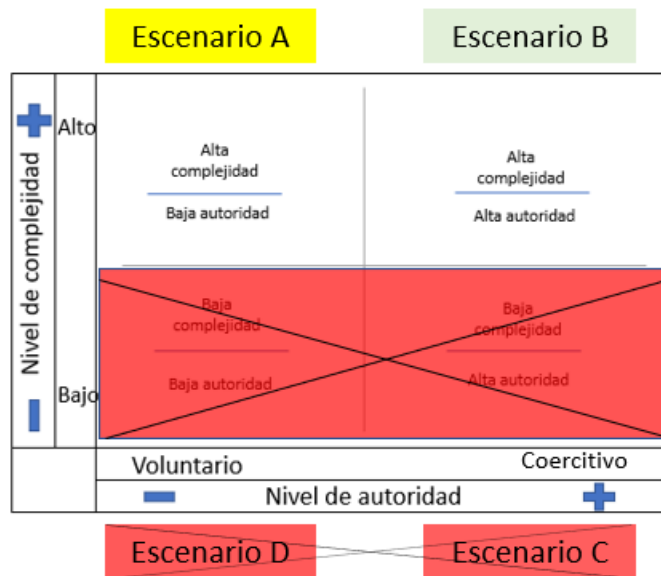
**Fuente:** (Contraloría General de la República, 2017, P. 63)

Luego, la integración para proyectos comunes horizontales era difícil de alcanzar. La complejidad del Sistema sin mecanismos que en robustecieran el papel de la coordinación hizo que se generaran vacíos en la ejecución de proyectos regionales, uno de los grandes objetivos del SGR que reclamaba que “los recursos de las regalías solamente se utilizaran para financiar gastos de inversión en infraestructura de alto impacto para el desarrollo regional y local en materia de mejoramiento de su competitividad. Ello con el fin de que estos recursos no se

empleen como la caja menor de actividades políticas de carácter electoral o en gastos recurrentes de carácter administrativo” (Contraloría General de la República, 2017, P. 9).

Nos encontramos entonces en un escenario de alta complejidad que elimina el escenario C y el escenario D. Pero aún no se testean las hipótesis sobre la autoridad:

**Figura 19.**



**Fuente:** Elaboración propia

al eliminar estas hipótesis, se reafirma la tesis de la colaboración. Sin embargo, se requiere abordar una segunda prueba, para revisar la autoridad de los mecanismos.

A continuación, se presentan la hipótesis dos y tres. Estas dos hipótesis rivalizan de cara a la autoridad, bajo el supuesto admitido de la colaboración. Se le realiza una prueba de aro a cada una.

### Figura 20. Prueba de hoop.

**La hipótesis 2 y 3 rivalizan de cara a la autoridad.**

**H2: El problema de las regalías es que tienen mecanismos de autoridad alta (muy jerárquico) que producen problemas de tramitología y burocracias. Bonet y Urrego (2014) Benítez Ibagué (2013) Fonseca y Guzmán (2019).**

**OPC:** “Los excesivos trámites han contribuido a la lentitud de la ejecución de los recursos” (Contraloría General de la República, P. 9, 2017). “El trámite complejo que implica el nuevo esquema que puede atrasar la ejecución” (Bonet y Urrego, 2014, 41).

**Inferencia:** los gobernadores y alcaldes desisten de colaborar ante la rigidez de los mecanismos del sistema. Esto genera exceso de trámites y lentitud para ejecutar proyectos con regalías.

**Resumen de la prueba:** La hipótesis sobre la autoridad pasa a rivalizar con la hipótesis alternativa.

Al respecto de la burocracia dentro del SGR se ha dicho que los procesos que allí perviven son objeto de retrasos y dilaciones. Según varios funcionarios, “el SGR se caracteriza por problemas de eficiencia que se evidencian en el rezago en la aprobación de los proyectos y la lentitud de la ejecución de los recursos por parte de las entidades territoriales” (Contraloría General de la República, P. 16, 2017).

Sin embargo, ¿Cómo se puede medir un exceso de los trámites?, ¿cómo podría afirmarse que la alta autoridad y jerarquía de los mecanismos representan la gran problemática del sistema y que a partir de este problema no se producen colaboraciones? una revisión exhaustiva de la evidencia apunta a que el gobierno solo se ha encargado de controlar a partir de criterios de calidad. Son muchas las reglamentaciones establecidas por los órganos del OCAD para satisfacer los criterios de calidad en la inversión pública. Esto ha sucedido, principalmente porque el gobierno se ha quedado sin voz ni voto en las decisiones para la aprobación de proyectos. Tanto es así, que “cuando la Nación necesita que con los recursos de regalías se priorice una mayor inversión en un determinado sector utiliza otros caminos, diferentes a los OCAD. Es lo que ha sucedido con la financiación del Programa de Alimentación Escolar, PAE, las vías terciarias o la infraestructura educativa” (Contraloría General de la República, P. 58, 2017)

Por tanto, las reglamentaciones han obedecido a la dinámica desarticulada entre los actores. Como se mencionaba arriba, son los planes de desarrollo locales los que coordinan en la realidad, por lo que la tarea de la verificación de requisitos se ha enrobustecido y, por el

contrario, la tecnificación de las instituciones y la priorización de los proyectos se ha subdesarrollado.

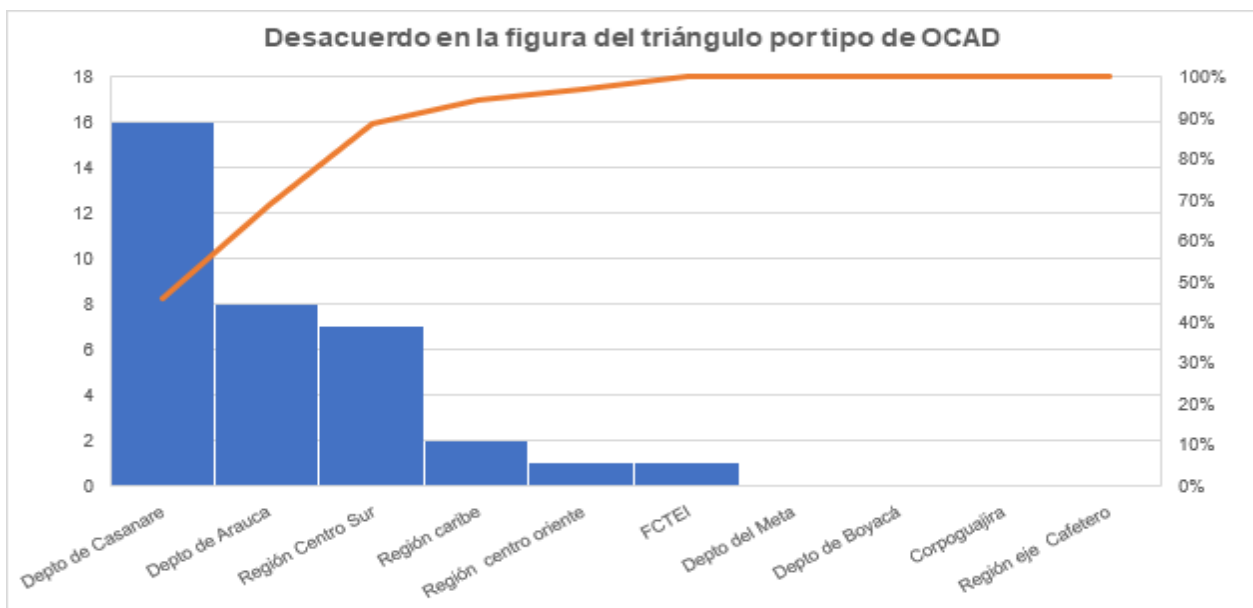
Al respecto, la contraloría mencionaba que “La coordinación de políticas entre la Nación y los territorios, es indirecta (...) como no se asignaron prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer con regalías, el énfasis estriba en que a través de los OCAD se garantice la mayor calidad de los proyectos. Y es en el cumplimiento de este propósito que el Gobierno Nacional pone su empeño” (Contraloría General de la República, P. 57, 2017).

Las actas recolectadas en la base de datos han arrojado algunos indicios que contradicen la hipótesis sobre la tramitología excesiva y la autoridad. Estos han permitido establecer que aun cuando no existe evidencia de argumentación profunda en algunas actas -para la viabilización, priorización y aprobación de proyectos-, los proyectos han sido aprobados sin ningún tipo de restricción y por encima de la argumentación del gobierno nacional.

Por ejemplo, en la figura 21, se muestra la relación de proyectos que tuvieron desacuerdos en la votación para priorizar, viabilizar y aprobar por parte de alguno de los actores del gobierno nacional departamental o municipal. Casanare, es el departamento con mayor número de proyectos con desacuerdos. La proporción es de un 21% de proyectos que no están alineados, versus un 79% de proyectos alineados, es por esto que lo analizaremos.

El porcentaje de desacuerdo no es suficiente para establecer la debilidad del mecanismo. Revisemos entonces qué pasa dentro de las actas al momento de decidir en el caso especial de Casanare.

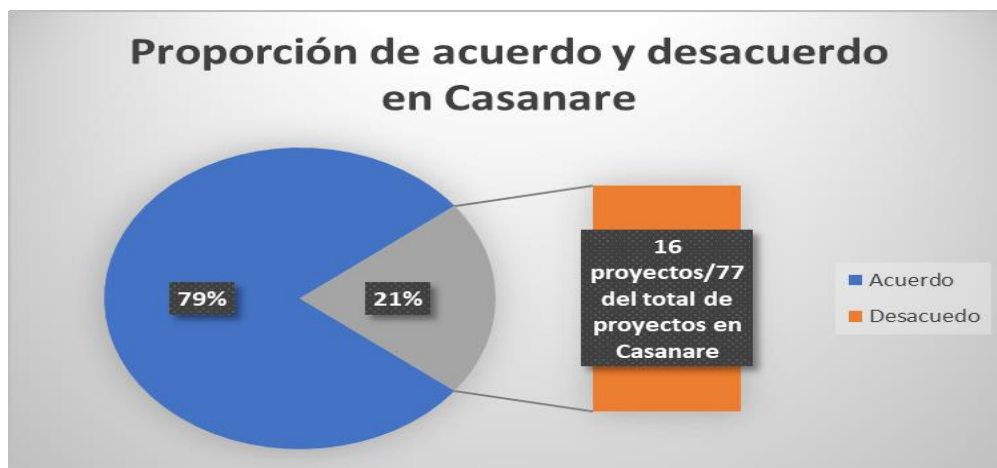
**Figura 21. Desacuerdos por OCAD.**



**Fuente:** elaboración propia.

El acta L9 (Nro 048 de 2017) del Departamento de Casanare, contiene 17 proyectos a financiar con regalías por asignación directa. Dentro de ellos, solo dos están en desacuerdo. En primera instancia, esa proporción podría arrojar indicios de colaboración existente. Sin embargo, al leer las actas es evidente que incluso en las votaciones de proyectos en las que hubo acuerdo, este acuerdo no es muy profundo y no se evidencia mucha argumentación.

**Figura 22. Proporción de proyectos totales en el Departamento de Casanare.**



**Fuente:** elaboración propia.

El acta L9, cumple con el puntaje del SEP (figura 23), pero pasa con un puntaje extremadamente bajo y lo que es peor, sin evidencia de sentidos para el voto.

Es decir, en L9 no aparece argumentación alguna que sustente la decisión de aprobación de estos proyectos y los conceptos de los comités consultivos no son vinculantes en ningún proyecto de esta acta. Por otro lado, en los proyectos que tuvieron desacuerdo entre el nivel nacional y departamental, si se justifica el desacuerdo por parte del gobierno nacional.

**Figura 23. Foto de acta L9**

8.1 La Secretaría Técnica presentó a consideración del OCAD, la decisión de VIABILIZAR, PRIORIZAR, APROBAR, DESIGNAR ENTIDAD PÚBLICA EJECUTORA O DE LA INSTANCIA ENCARGADA DE CONTRATAR LA INTERVENTORÍA para el siguiente proyecto de inversión

| CODIGO BPIN   | NOMBRE PROYECTO  | SECTOR            | VALOR              | FUENTE DE FINANCIACION |
|---------------|--|-------------------|--------------------|------------------------|
| 2017005850002 | APOYO INTEGRAL E INCLUSIÓN DE GRUPOS POBLACIONALES VULNERABLES EN EDAD ESCOLAR Y EN EXTRAEDAD EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE | AC 38 - Educación | \$2.260.607.886,62 | ASIGNACIONES DIRECTAS  |

- Puntaje Obtenido en la aplicación de Sistema de Evaluación por Puntajes según lo establecido en el Acuerdo 032 de 2015 emitido por la Comisión Rectora (Puntaje: 57,60) Se anexa documento.
- Viabilidad Técnica Favorable del Ministerio de Educación Nacional de fecha 15 de noviembre de 2017, se anexa documento.
- El proyecto cumple con el trámite de verificación de requisitos adelantado por la Secretaría Técnica del OCAD del Departamento de Casanare como instancia competente y se solicitó concepto al Comité Consultivo el día 22 de mayo de 2017, quien si emitió concepto NO vinculante mediante pronunciamiento de fecha 1 de junio de 2017 (ver anexo).
- El proyecto presenta un tiempo de ejecución física de doce (12) meses

| Código Bpin                | Nombre Proyecto  | Sector            | Fase                  | Valor Total        |
|----------------------------|--|-------------------|-----------------------|--------------------|
| 2017005850002              | APOYO INTEGRAL E INCLUSION DE GRUPOS POBLACIONALES VULNERABLES EN EDAD ESCOLAR Y EN EXTRAEDAD EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE | AC 38 - Educación | FACTIBILIDAD - FASE 3 | \$2.260.607.886,62 |
| Fuentes                    | Tipo de recurso  |                   | Cronograma MGA        | Valor              |
| Departamentos - CASANARE   | Asignaciones Directas  |                   | 2017                  | \$2.260.607.886,62 |
| Valor Aprobado por el Ocad | \$2.260.607.886,62   |                   |                       |                    |

La Secretaría Técnica sometió a decisión del OCAD, el proyecto antes citado, con el siguiente resultado:

| SENTIDO DEL VOTO    | VIABILIZA | PRIORIZA | APRUEBA  | ENTIDAD EJECUTORA       | INSTANCIA CONTRATACION INTERVENTORIA | VIGENCIA FUTURA | BIENO EN EL QUE SE RECIBE EL BIEN O SERVICIO |
|---------------------|-----------|----------|----------|-------------------------|--------------------------------------|-----------------|--|
| NIVEL NACIONAL      | POSITIVO  | POSITIVO | POSITIVO | GOBERNACIÓN DE CASANARE | GOBERNACIÓN DE CASANARE              | N/A             | 2017 - 2018                                  |
| NIVEL DEPARTAMENTAL | POSITIVO  | POSITIVO | POSITIVO | GOBERNACIÓN DE CASANARE | GOBERNACIÓN DE CASANARE              | N/A             | 2017 - 2018                                  |
| NIVEL MUNICIPAL     | POSITIVO  | POSITIVO | POSITIVO | GOBERNACIÓN DE CASANARE | GOBERNACIÓN DE CASANARE              | N/A             | 2017 - 2018                                  |

Con base en la anterior votación, el OCAD SI Viabilizó, SI Priorizó y SI aprobó el proyecto, designó como entidad pública ejecutora a la Gobernación de Casanare y designó como instancia encargada de contratar la interventoría y el apoyo a la supervisión a la Gobernación de Casanare.

**Fuente:** Acta 048 de 2017, alojada en página web del Departamento de Casanare.

En otro proyecto de la misma acta L9, sobre la ampliación de redes eléctricas de media y baja tensión en veredas del municipio de Hato Corozal, el gobierno nacional da su sentido negativo debido a el establecimiento de valores arbitrarios sin tener en cuenta el alcance ni el presupuesto. Razones que son suficientes para desconfiar de la viabilidad de un proyecto. Aún más, cuando su puntaje fue de 43.50. Muy cerca de la línea de rechazo que es de 40.0.

**Figura 25. Foto de acta L9**

La Secretaría Técnica sometió a decisión del OCAD, el proyecto antes citado, con el siguiente resultado:

| SENTIDO DEL VOTO    | VIABILIZA | PRIORIZA | APRUEBA  | ENTIDAD EJECUTORA                                | INSTANCIA CONTRATACIÓN INTERVENTORIA             | VIGENCIA FUTURA | BIENO EN EL QUE SE RECIBE EL BIEN O SERVICIO |
|---------------------|-----------|----------|----------|--|--|-----------------|--|
| NIVEL NACIONAL      | NEGATIVO  | NEGATIVO | NEGATIVO | NEGATIVO   | NEGATIVO   | N/A             | 2017 – 2018                                  |
| NIVEL DEPARTAMENTAL | POSITIVO  | POSITIVO | POSITIVO | EMPRESA DE ENERGIA DE CASANARE S.A.E.S.P. ENERCA | EMPRESA DE ENERGIA DE CASANARE ENERCA S.A.E.S.P. | N/A             | 2017 – 2018                                  |
| NIVEL MUNICIPAL     | POSITIVO  | POSITIVO | POSITIVO | EMPRESA DE ENERGIA DE CASANARE S.A.E.S.P. ENERCA | EMPRESA DE ENERGIA DE CASANARE ENERCA S.A.E.S.P. | N/A             | 2017- 2018                                   |

El Delegado del nivel Nacional sustenta el voto negativo por existir diferencia en el valor del proyecto al momento de la citación al OCAD, y durante el proceso de revisión para viabilización, posteriormente se establece un nuevo valor. No se está revisando el alcance del proyecto ni el presupuesto, tanto así que la UPME dio concepto favorable pero según concepto jurídico del DNP como precedente en consulta elevada por entidad territorial, "en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, transcripción de palabras" la modificación no es un error de procedimiento y se propone que el proyecto no sea votado, sea retirado y presentado a través de una sesión virtual.

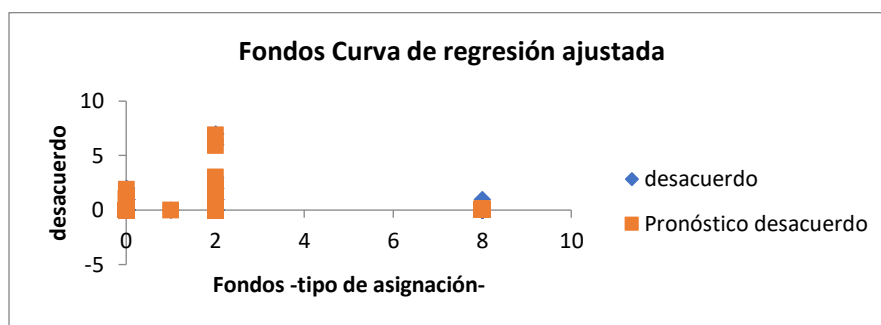
**Fuente:** Acta 048 de 2017, alojada en página web del Departamento de Casanare.

Lo que es interesante analizar, es que aun cuando la argumentación es buena por parte del gobierno nacional para no conceder la viabilización, priorización y aprobación, a las entidades "no les gusta debatir con un Ministro o Viceministro sobre la pertinencia de un proyecto" (Contraloría General de la República, P. 76, 2017), y al final, los votos positivos entre el Departamento y el Municipio hacen que el proyecto se apruebe.

Ya establecimos que no existe mucha autoridad por parte de los mecanismos que son fácilmente desmontables como el concepto de mecanismos consultivos y el triángulo de buen gobierno. luego, voy a explorar si por medio del modelo de regresión hay evidencia de que los actores no logran ponerse de acuerdo y si hay capacidad de coordinar las decisiones en el OCAD.

¿Cuándo? y ¿cómo? Lo veremos desde la muestra escogida. La regresión arrojó que hay una relación explicativa entre la variable desacuerdo y los tipos de fondos, cuando el gobierno nacional está en desacuerdo y el número de proyectos.

**Figura 26. Evidencia de patrón: regresión múltiple.**



**Fuente:** elaboración propia

La figura 26 muestra una relación entre los dineros que ejecutan los proyectos en la categoría 2 y el desacuerdo. La categoría 2 en nuestra base de datos son las asignaciones directas para los departamentos desde las regalías. Esto advierte que hay mayor probabilidad de establecer desacuerdos con el gobierno nacional en los OCAD departamentales que en otros.

Por ejemplo, en el OCAD del FCTel que corresponde a la categoría 8, hay mayor probabilidad de alinear las decisiones en los niveles de gobierno y por tanto de mayor coordinación. Esto es porque el OCAD del FCTel se ejecuta a través del gobierno nacional.

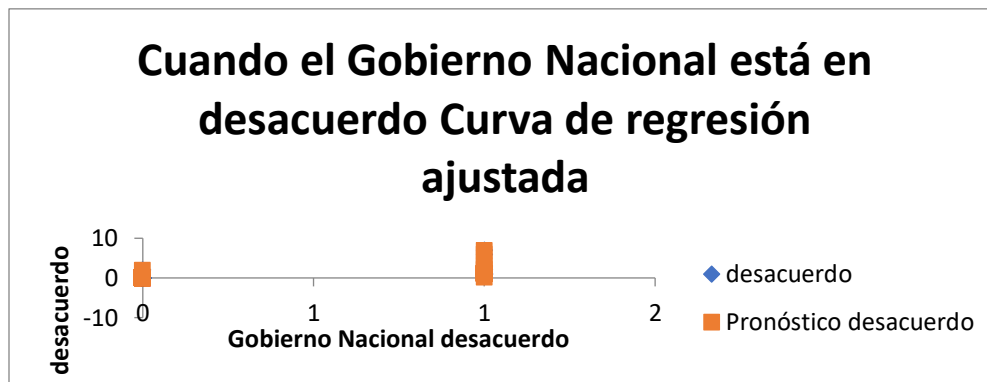
Al respecto, una de las entrevistas mencionaba que uno de los principales problemas se evidenciaba allí, en los departamentos:

“(…) puesto que presuntamente hay acuerdos entre gobernadores para distribuir y aprobar recursos en sus departamentos. Se deja a un lado las iniciativas que tengan los municipios. Y la votación de los OCAD puede ir muy amañada subjetivamente, porque por muy buenas iniciativas que tengan la unión de tres y cuatro municipios en una subregión, si no van acompañados positivamente del voto del OCAD, la iniciativa va a quedar de lado”

La figura 27, muestra que el desacuerdo en general se asocia al gobierno nacional. Como se mostraba en las actas de arriba, esto podría ser evidencia de un grado de confabulación entre el nivel departamental y municipal, que no tiene en cuenta los criterios del gobierno nacional. Puesto que este último es el único que muestra desacuerdos esporádicos. Si el municipio o

departamento mostrara evidencia de desacuerdo en las decisiones, esta hipótesis no tendría sentido.

**Figura 27. Evidencia de patrón: regresión múltiple.**



**Fuente:** elaboración propia

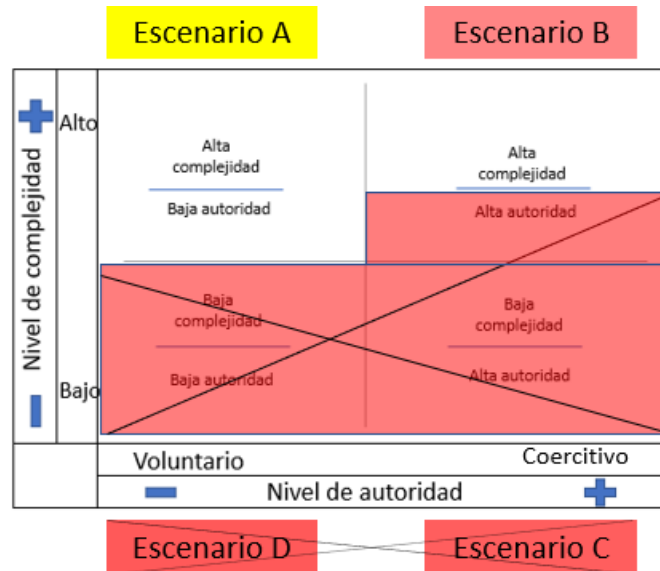
Feiock mencionaba que cada uno de los actores sopesan la utilidad que esperan recibir de manera cooperativa. Las ganancias que se pueden producir en las decisiones integradas pueden no ser suficientes para estimular la acción colectiva necesaria para que los actores locales desarrollen los mecanismos (Feiock,R., 2013, P. 400). Esto sucede cuando hay una cooptación del mecanismo y se obtienen mayores beneficios en la ausencia de cooperación, como en el caso de los departamentos. Estos riesgos de coordinación, división y deserción crean riesgo de participación en cualquiera de los mecanismos clasificados en la Figura 2 de este texto (Feiock,R., 2013, P. 406 ).

El gobierno nacional se queda entonces con el único arbitrio de la tecnicidad de los proyectos. Los objetivos que se declaraban en el numeral 5.3.3.1. sobre la “nueva forma de articulación de niveles de gobierno, en el que autoridades regionales y nacionales se unen para definir la ejecución de proyectos de inversión para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país” (Comisión Rectora, Acuerdo 45, de 2017) y el numeral 4 sobre “la contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza” (artículo 27, Ley 1530 de 2012) quedó en el papel.

Debemos revisar que, en el ámbito especial de los OCAD, las tareas en cuestión son complejas y la interconexión de actividades y políticas es fundamental para el éxito. Esto quiere decir, que los riesgos de fracasar también son mayores. Por lo que es probable, que para su diseño se

requiera de mecanismos más autorizados o abarcadores y que es improbable que estos mecanismos hayan estado dotados de tanta coercitividad como se hacía mención (Feiock,R., 2013, P. 406 ).Por lo tanto, queda eliminada la hipótesis sobre la alta autoridad de los mecanismos y con ella, el escenario B.

**Figura 28.**



**Fuente:** Elaboración propia

Ahora, es menester revisar si el escenario A de alta complejidad de los mecanismos en combinación con la baja autoridad, han producido los dilemas de acción colectiva. Al respecto, Feiock (2013) menciona que un mecanismo de poca autoridad, más horizontal, no necesariamente lleva a problemas de acción colectiva. De hecho, su matriz es una muestra de mecanismos con bajo nivel de autoridad que lidian con la complejidad a través de la colaboración. Son mecanismos diferentes que responden a lógicas descentralizadas y a costos más bajos. Lo que el autor sí advierte es la necesidad de que, en mecanismos más policéntricos, horizontales, sin autoridad, tiene que existir una definición de reglas claras que posibiliten la coordinación. El policentrismo depende de características especiales para que funcione. Este escenario es un caldo de cultivo para los dilemas de acción colectiva cuando esa baja autoridad va acompañada de factores que no que no conjugan con la lógica policéntrica.

La falta de los factores que mencionamos hace posible la prueba de la última hipótesis, pues se ha demostrado que los mecanismos han funcionado de manera desarticulada. Cada juego es independiente de los otros, y factores policéntricos como el reconocimiento del otro, las reglas de decisión, reglas de información e incentivos, no han sido desarrollados de manera exhaustiva en las regalías.

### **Figura 29. Prueba de hoop.**

**La hipótesis 2 y 3 rivalizan de cara a la autoridad.**

**H3: Los mecanismos del SGR son amplios, ambiguos y sin autoridad. No desarrollan incentivos, confianza y reglas de decisión.**

**OPC:** la mayoría de los instrumentos no son vinculantes ni de obligatoriedad.

“no te obliga, como era originalmente el deseo, que hubieran sido todas las regalías para esos proyectos interdepartamentales, que se pudieran hacer soluciones macro (...), sino que son soluciones locales del departamento” (funcionario, secretaria de Planeación Departamental)” (Contraloría General de la República, 2017, P. 45).

Los OCAD “no constituyen un espacio de discusión sobre la orientación estratégica o de priorización de las inversiones” (Contraloría General de la República, P. 9, 2017).

“en los OCAD no se discute nada, no se define, no se toman decisiones” un funcionario mencionaba “¿Qué es lo que uno observa que ocurre? Primero, hablando de los OCAD Regionales, el dueño del recurso en este caso es la entidad territorial, prioriza en qué gasta los recursos, dice las regalías las voy a invertir así, estos son nuestros proyectos, hay unos ejercicios de planeación regional, (...) pero en principio la palabra de qué proyectos van y cuáles no, la tiene el gobernador” (Contraloría General de la República, P. 42, 2017).

**Inferencia.** Los actores no colaboran porque los mecanismos **no logran establecer criterios de reconocimiento del otro, reglas de decisión, de información e incentivos.** Los mecanismos actúan de manera desarticulada. Esto permite que las entidades locales coopten las decisiones. Aunque los actores participen de los recursos de regalías se ha producido un dilema de acción colectiva que se traduce en la falta de priorización de los proyectos de cara a los objetivos de desarrollo territorial.

**Resumen de la prueba.** La prueba suministra elementos válidos para establecer que los mecanismos de colaboración débiles en el SGR, que no siembran raíces en las relaciones intergubernamentales para la colaboración, producen dilemas de acción colectiva.

Para comprobar esta hipótesis, pasaremos entonces a revisar cómo se diseñaron cada uno de los elementos policéntricos para la integración de decisiones.

**Reglas de decisión:** es el “conjunto de acciones por las que los actores pueden optar en nodos específicos de un árbol de decisiones” (Ostrom, 2009, P. 30), para responder a las preguntas

sobre ¿quién decide? ¿qué hay que hacer para decidir? ¿qué opciones existen? deberían estar limitadas y ¿qué restricciones hay? Es muy importante anotar, que el hecho de que existan reglas aquí, no quiere decir que los mecanismos sean jerárquicos.

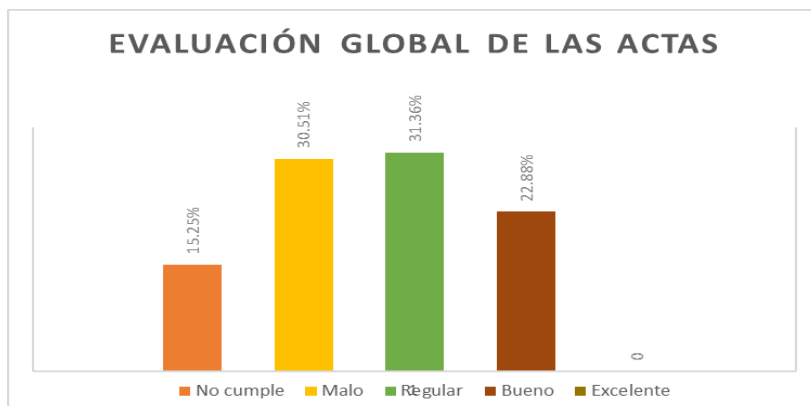
Entonces, ¿qué reglas se deben cumplir de cara a los mecanismos de coordinación en las decisiones tomadas por los OCAD? En teoría, debería haber un reflejo de su uso (los mecanismos esbozados en el capítulo 5), en cada una de las actas estudiadas a través de la base de datos.

Por tanto, se quiso establecer un estudio del cumplimiento de 4 mecanismos importantes para que un acta tenga una buena confección; Comités Consultivos, SEP, plan de desarrollo y argumentación de cara a la priorización mediante la siguiente fórmula:

$$Calificación = \sum_{i=1}^n P(i) X(i)$$

En primer lugar, se analizan de manera global las calificaciones de las actas. El panorama no es nada alentador, cuando ninguna de ellas cumple en su totalidad todos los mecanismos.

**Figura 30. Calificación global de las actas**

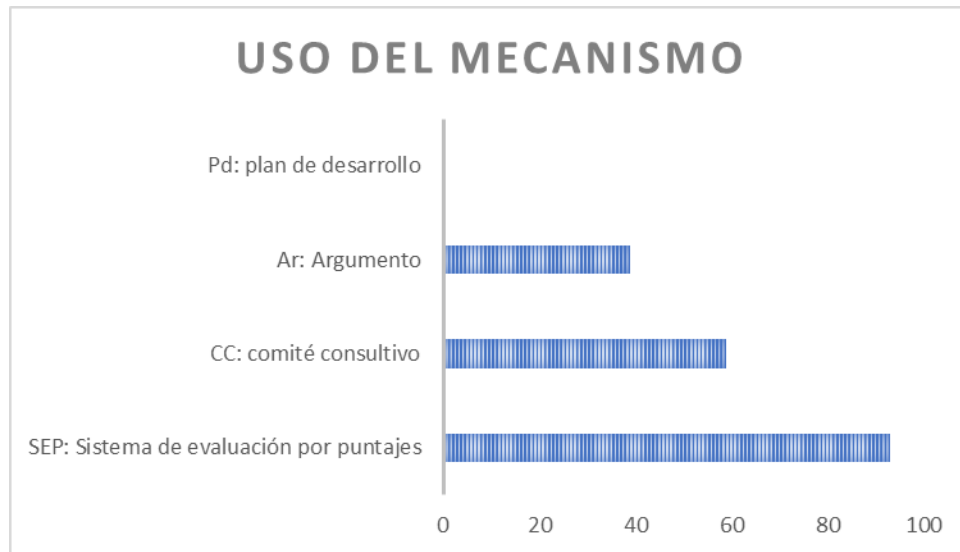


**Fuente:** Elaboración propia

En general las calificaciones son muy malas, la gran mayoría están dentro de los regulares, malos o los que no cumplen criterios. Es importante mencionar que el criterio de ponderación de los mecanismos fue de 0.25 a cada una de las variables. Es decir, la ponderación de los mecanismos se dividió de manera equilibrada.

Luego, se hizo un análisis del uso de las reglas o mecanismos, y se encontró que ninguno hacía mención del PDT en las actas y que, el que más se usaba era el de sistema de evaluación por puntajes.

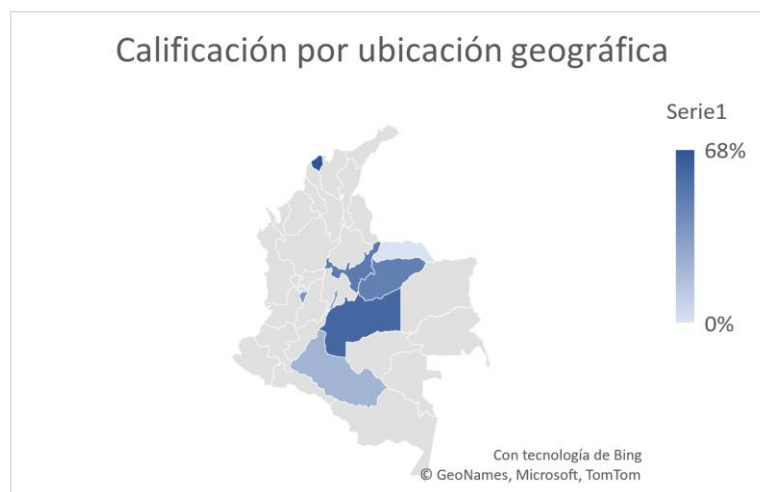
**Figura 31. Uso del mecanismo.**



**Fuente:** Elaboración propia

Se quiso profundizar en la revisión de estas reglas, y se encontró que, al dividir la puntuación

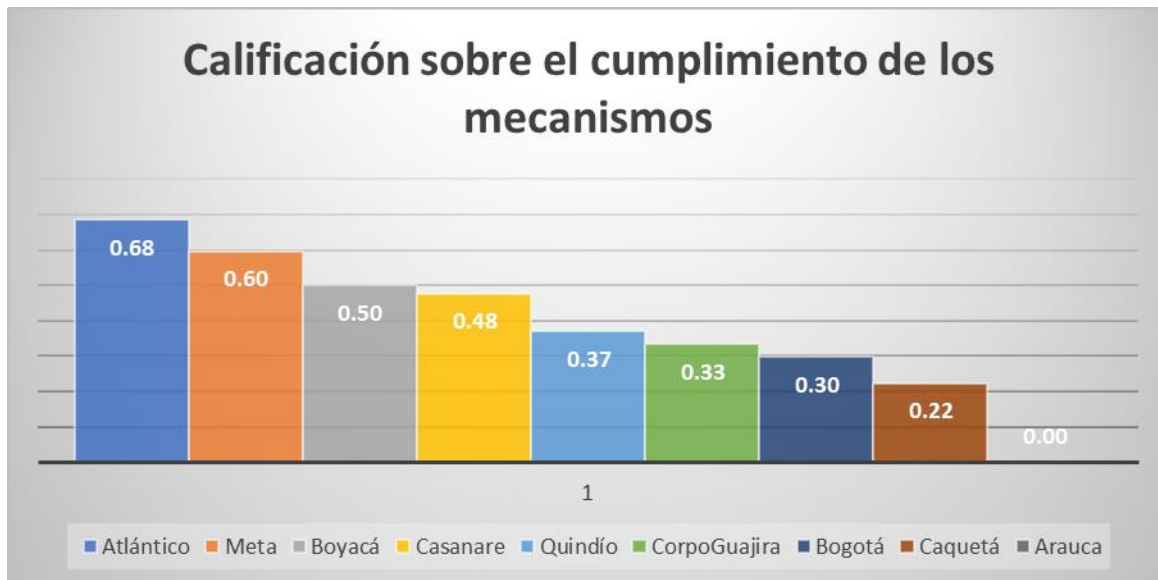
**Figura 32. Calificación por ubicación geográfica**



**Fuente:** Elaboración propia

por ubicación geográfica, el de Arauca y Caquetá muestra los puntajes más pavorosos en una escala de 0 a 1. Atlántico por su parte se lleva la calificación más alta, junto con el departamento del Meta.

**Figura 33. Calificación sobre el cumplimiento de los mecanismos**



**Fuente:** Elaboración propia

En el caso del SGR, se puede decir que las reglas no se estaban cumpliendo a cabalidad. Es un panorama desalentador revisar que la aprobación de proyectos se realiza aun cuando no se responde a los criterios establecidos. Las reglas del sistema policéntrico diseñadas para que los actores formularan decisiones integradas se quedaron en el papel.

**Reconocimiento del otro:** “En situaciones de dilemas de RIG en los que los individuos no se conocen, no pueden comunicarse de forma efectiva ni desarrollar acuerdos, normas y sanciones, las predicciones derivadas de modelos de individuos racionales en juegos no cooperativos tienen fuerte sostén. Se trata de ambientes muy aislados en los que la plena racionalidad es un supuesto plausible” (Ostrom, 2009, P. 30), básicamente tiene que ver con la confianza entre los individuos que permite la comunicación efectiva entre actores. El conocimiento del otro crea confianza.

En el SGR, los actores se han quejado constantemente de la deficiencia en información que poseen los funcionarios de OCAD y los mismos gobernantes. Hay un desconocimiento mutuo que no solo se extiende a la esfera profesional sino también, al conocimiento que tienen los

funcionarios representantes del gobierno central sobre las necesidades del territorio. Al respecto dos funcionarios entrevistados mencionaban:

“el gobierno nacional no conoce ni en un 20% las necesidades de los entes municipales, pues sus planes de desarrollo son de escritorio”

“Desde la experiencia encuentro que el principal problema del sistema general de regalías Viene a que muchas veces los funcionarios no conocen el territorio (...)”

“El principal problema es el cambio de personal idóneo, por principiantes, es decir, uno como asesor tiene que enseñarles a los que llegan como asesores a los municipio, es decir a los enlaces”

**Información:** con este rubro, se quiere dilucidar si los actores tienen información para establecer proyectos regionales. Rastrear si hay documentos suficientes que provean información sobre como las acciones propias y los de los otros pueden contribuir a mejores resultados. Los beneficios sobre la regionalización de proyectos y los sobrecostos que acarrea trabajar en solitario.

En regalías cada actor utiliza el recurso sin tener ninguna conciencia de qué es lo que se está perdiendo o no generando al tomar una mala decisión. El gobierno nacional nunca llega con un análisis de prioridades regionales a los OCAD. Como se mostraba en la ilustración sobre el uso de los mecanismos, la argumentación es el mecanismo que menos se utiliza.

Al parecer, los gobiernos actúan en solitario en donde lo que se observa es un montón de acciones individuales, ni ningún tipo de prioridades regionales. ¿cómo se espera que de ahí se produzca coordinación regional?

La Contraloría General de la Nación es contundente cuando menciona los vacíos en la ejecución de proyectos regionales, uno de los grandes objetivos del SGR, en donde “los recursos de las regalías solamente se utilizan para financiar gastos de inversión en infraestructura de alto impacto para el desarrollo regional y local en materia de mejoramiento de su competitividad. Ello con el fin de que estos recursos no se empleen como la caja menor de actividades políticas de carácter electoral o en gastos recurrentes de carácter administrativo” (Contraloría General de la República, 2017, P. 9).

La CGR ha presentado informes angustiantes sobre esta falta de regionalización, mencionan que se han aprobado muy pocos proyectos interdepartamentales, los cuales representan

apenas el 2% en contraste con un alto porcentaje de aprobación para municipios en solitario (Contraloría General de la República, 2017, P. 46). La figura 34 Lo muestra con claridad.

**Figura 34.** Sobre aprobación de proyectos en los OCAD.

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

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

**Fuente:** cuadro 7, (Contraloría General de la República, 2017, P. 46).

Es importante mencionar de cara a esta ilustración, que los “seis OCAD Regionales que convocan a distintos departamentos está fuertemente cuestionada, pues son agrupaciones forzadas. (Contraloría General de la República, 2017, P. 10) y que el objetivo de alcanzar una equidad territorial “ha sucumbido ante un diseño institucional que puso la mayoría de los recursos en cabeza de las gobernaciones, por lo cual no hay en realidad un fondo al que se pudiera acceder para apalancar procesos de integración regional. (Contraloría General de la República, 2017, P. 10)

Uno de los problemas que tenían las entidades al momento de entender la regionalización, era precisamente que, en el compendio, la palabra región se veía muy abstracta. El no proporcionar una definición adecuada, influía en la configuración misma de estas figuras regionales. No había una orientación clara hacia los objetivos estratégicos (Contraloría General de la República, 2017, P. 44).

Los gobernadores y funcionarios de las entidades territoriales tenían claridad sobre la precariedad de la definición de proyecto regional en el SGR: “lo primero que hay que hacer es una discusión sobre qué es y que no es regional, de hecho al interior del sistema no es claro (...)” (Contraloría General de la República, 2017, P. 45).

Entonces un proyecto de impacto regional era casi cualquier cosa. Un funcionario manifestaba que: “hoy tú haces un polideportivo en el municipio X y un polideportivo en el municipio X, y eso es un proyecto de impacto regional, y todo el mundo te certifica que eso es un proyecto de impacto regional. Y resulta que no, son dos proyecticos de impacto local. Eso no te resuelve nada” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental)” (Contraloría General de la República, 2017, P. 45).

La LOOT también proporcionó pistas sobre esta definición, el artículo 306 precisa que “dos o más departamentos podrán constituirse en Regiones administrativas y de Planificación” (Contraloría General de la República, 2017, P. 47).

Sin embargo, la ausencia de un significado claro y riguroso dentro de la ley resulta en lo que un funcionario ya planteaba como desobligante: “no te obliga, como era originalmente el deseo, que hubieran sido todas las regalías para esos proyectos interdepartamentales, que se pudieran hacer soluciones macro (...), sino que son soluciones locales del departamento” (Funcionario, Secretaria de Planeación Departamental)” (Contraloría General de la República, 2017, P. 45).

Finalmente, sobre los objetivos del buen gobierno se han proferido diferentes objeciones “debido entre otros aspectos, a que no ha logrado que se superen los problemas de dispersión de recursos, falta de pertinencia de muchos gastos y riesgos de corrupción que continúan caracterizando el uso y manejo de las regalías en el país” (Contraloría General de la República, 2017, P. 16).

El buen gobierno se materializa en parte, en la adecuada configuración del “triángulo del buen gobierno”, allí, donde idealmente las entidades territoriales con el gobierno nacional debían interactuar para la toma de decisiones.

Desde la Contraloría se puede ver un vacío de coordinación y autoridad en esta figura. En lo que respecta a los OCAD Departamentales y las decisiones del triángulo, un funcionario mencionaba: “si tenemos los 3 votos del ejercicio del triángulo del buen gobierno, lo ideal es que esos 3 votos coincidan sobre todo en los resultados desde el punto de vista técnico” (Contraloría General de la República, 2017, P. 76).

Esto se evidencia por ejemplo en la lectura del Acta número 3, del OCAD Distrital de Bogotá. El desarrollo de un proyecto para “el fortalecimiento de turismo de bicicleta en la región central en Bogotá” se votó negativamente por parte del gobierno central. La nación presentó fuertes argumentos que fueron derribados por las votaciones positivas y concertadas entre el nivel departamental y municipal (OCAD Distrital de Bogotá, Acta número 3, 2019, P. 9).

**Incentivos:** hace referencia a los costos y beneficios que se tienen al momento de no colaborar y, colaborar, respectivamente. ¿Tienen los departamentos o municipios algún incentivo diseñado por la ley para que se produzca la colaboración? Hay una falta de criterios homogeneizados para priorizar que ha procurado una falla de la eficacia en la gestión. Afectando los diferentes niveles del sistema y planteando interrogantes “respecto de la dificultad para organizar un sistema de gobernanza multinivel que efectivamente apunte a los objetivos de buen gobierno” (Contraloría General de la República, 2017, P. 79).

La figura del triángulo dentro de los OCAD no presenta incentivos para la colaboración. Desde la cofinanciación, se observa que la nación solo aporta un 3% del valor de los “proyectos municipales y departamentales; y el 9% de los que se aprueban en los OCAD Regionales. El esfuerzo del gobierno nacional es similar al que hacen las entidades territoriales para cofinanciar proyectos” (Contraloría General de la República, 2017, P. 60), la figura 35 lo demuestra.

En total, es aproximadamente el 15% del valor de los proyectos ejecutados por la nación. Lo que demuestra por un lado un esfuerzo muy débil para incidir en estos proyectos y, por el otro, una incapacidad de coordinar e incentivar el sistema entre las organizaciones.

**Figura 35.** Cofinanciación de proyectos.

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

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

**Fuente:** cuadro 10, (Contraloría General de la República, 2017, P. 60).

## Capítulo 7. Resultado de las pruebas.

A continuación, se muestra la validez de cada una de las partes del mecanismo causal de cara al análisis bayesiano y el rastreo de procesos. Es importante mencionar que se le asigna un valor de 80 a la prueba de hoop por su grado de certeza y al mismo tiempo posee baja exclusividad, por lo que se asigna un valor de  $p(e | \sim h)$  de 40 (Ramírez y Fontaine, 2018, P.31).

**Figura 36.** Análisis bayesiano aplicado al mecanismo causal de los instrumentos de coordinación en el SGR

| Teoría  | Hipótesis   | Observaciones empíricas   | Tipo de test | Resultado |      |       |        |         |         |          |             |         |      | C=p(h/e)-pr(h) | LR(P)= p(e/h)/pr(e/~h) |
|---|---|---|--------------|-----------|------|-------|--------|---------|---------|----------|-------------|---------|------|----------------|------------------------|
|   |   |   |              | test      | p(h) | p(~h) | p(e/h) | p(~e/h) | p(e/~h) | p(~e/~h) | p(h/e)      | p(h/~e) |      |                |                        |
| <b>Autoridad en sistemas policéntricos. (A)</b> | Los mecanismos del SGR son amplios, ambiguos y sin autoridad. No desarrollan incentivos, confianza y reglas de decisión | No se están cumpliendo los mecanismos de colaboración en las actas. (PA1)                         | Hoop         | +         | 0.5  | 0.5   | 0.8    | 0.2     | 0.4     | 0.6      | <b>0.67</b> | 0.25    | 0.17 | 2              |                        |
|   |   | No ha suficiente información que permita conocer los costos o beneficios de regionalizarse. (PA2) | Hoop         | +         | 0.67 | 0.33  | 0.8    | 0.2     | 0.4     | 0.6      | <b>0.80</b> | 0.40    | 0.13 | 2              |                        |
|   |   | No hay un reconocimiento del otro en los escenarios de decisión. (PA3)                            | Hoop         | -         | 0.80 | 0.20  | 0.8    | 0.2     | 0.4     | 0.6      | <b>0.89</b> | 0.57    | 0.09 | 2              |                        |
|   |   | Incentivos. (PA4)   | Hoop         | +         | 0.57 | 0.43  | 0.8    | 0.2     | 0.4     | 0.6      | <b>0.73</b> | 0.31    | 0.16 | 2              |                        |
| <b>Complejidad. (C)</b>                         | La complejidad del SGR es alta por la cantidad de actores involucrados y temas que se discuten                          | Los actores no logran ponerse de acuerdo sobre decisiones importantes. (PC1)                      | Hoop         | +         | 0.5  | 0.5   | 0.8    | 0.2     | 0.4     | 0.6      | <b>0.67</b> | 0.25    | 0.17 | 2              |                        |
|   |   | Multiplicidad de temas en las decisiones de los OCAD.(PC2)  | Hoop         | +         | 0.67 | 0.33  | 0.8    | 0.2     | 0.4     | 0.6      | <b>0.80</b> | 0.40    | 0.13 | 2              |                        |

Fuente: elaboración propia.

Al establecer el análisis bayesiano, encontramos que las pruebas realizadas proporcionaron un grado de confiabilidad del 70% en la condición causal sobre autoridad y que, en la condición causal sobre la complejidad se obtuvo un nivel de 80%. Ambas muy altas y suficientes para comprobar la validez del mecanismo.

La condición causal sobre la autoridad tuvo un resultado negativo en la prueba de hoop porque no se encontró la evidencia suficiente para probar que no hay un reconocimiento del otro en los escenarios de decisión, más allá de las entrevistas realizadas. Se trata de una hipótesis que puede ser comprobada en estudios futuros y que debe obedecer a una recolección de la información de manera especial y precisa, dadas las condiciones cambiantes del SGR.

En conclusión, este análisis demuestra que el mecanismo causal de la figura 4, tiene un grado de validez suficiente para explicar la relación entre la X y Y. Entonces, los mecanismos de colaboración débiles pueden producir dilemas de acción colectiva en sistemas policéntricos.

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

En conclusión, este trabajo prueba que la debilidad en los mecanismos de coordinación establece mayores riesgos en el escenario de las regalías. Aunque el sistema procuró corregir diferentes problemáticas que tenía el modelo pasado, impactando por sobre todo la forma en que se distribuían los recursos. Aún no se ha logrado mejorar el impacto que tienen los proyectos de cara los objetivos de desarrollo.

La ausencia de criterios orientadores para lograr objetivos estratégicos ha puesto en riesgo las metas de desarrollo territorial, equidad y eficiencia del SGR. El problema ha sido que las organizaciones encargadas de establecer esa coherencia no poseen los elementos necesarios para oponerse a decisiones erróneas aun cuando se muestran pruebas para ello. Los mecanismos como el Sistema de Puntajes están muy bien diseñados, pero tienen la debilidad de ser desmontados con facilidad por los OCAD y los actores que allí intervienen.

No sirve de nada establecer criterios y mecanismos fuertes, si otros mecanismos no están en la misma línea. La incoherencia dentro del sistema recrea tensiones que los actores resuelven vía informal como los preOCAD o por la cooptación de las decisiones y ejecuciones. Esto pasa por ejemplo en el caso de los PND, su incorporación queda en el papel por el bajo poder de integración que tiene el mecanismo. También, en el caso de los comités consultivos, a los cuales se les asignaron una suerte de tareas importantes sin criterios de asociación al proceso de decisión

La figura del triángulo dentro en los OCAD tiene muy poco vigor dentro del mecanismo de decisión. Desde la cofinanciación, se observa que la nación se queda sin posibilidad de coordinar porque los porcentajes representan solamente el 3% del valor de los “proyectos municipales y departamentales. Los mecanismos esbozados arriba tienen formas muy separadas de desarrollarse. Esta baja racionalización se debe en su mayoría a la falta de claridad sobre estos y a la baja autoridad que de ellos se desprenden.

La nación ha quedado tan desvinculada del proceso de decisión, que la forma de coordinar la hace exclusivamente desde la calidad y no desde los objetivos para el desarrollo. Como lo mencionaba la Contraloría General de la Nación, ha sido en su gran medida una coordinación indirecta y en ocasiones puramente nominal o retórica. Es devastador encontrar que aun en los escenarios en los que se haya mayor acuerdo entre niveles, estos acuerdos no sean muy profundos. No se evidencia mucha argumentación ni rigor en los espacios de decisión, esto se exagera en las departamentales.

Aunque los OCAD han proporcionado un robustecimiento de los criterios técnicos que exige el sistema, La dinámica de fragmentación aumentada en el sistema requiere de mecanismos que impongan mayores obligaciones a los actores, con el fin de mitigar eficazmente los dilemas de acción colectiva de Feiock (2010).

La tramitología y la capacidad institucional de las instituciones han servido para explicar algunas de las patologías que sufre el sistema de regalías, pero no sirven como elemento estructurante para diseñar cambios y soluciones. Es por eso, que la revisión de las RIG dentro del sistema se hace apremiante de cara a la nueva reforma del Sistema General de Regalías que se manifiesta a través de la Ley 2056 de 2020. La dinámica de fragmentación aumentada en el sistema requiere de mecanismos que impongan mayores obligaciones a los actores, esto con el fin de mitigar eficazmente los dilemas de acción colectiva de Feiock (2010). Las obligaciones se traducen en costos. Serán bajos, cuando el alcance de la colaboración sea estrecho y la aplicación se base en relaciones sociales integradas. Los costos serán más altos cuando los mecanismos involucren un proceso de decisión colectiva que abarque múltiples políticas y actores y autoridad delegada (Figura 2 en Feiock,R., 2013, P. 408).

## **REFERENCIAS**

- Asela Molina, J. (2015). Realidad fiscal de los municipios del departamento de Santander, en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia, 2004-2012. *Apuntes Del Cenes*, 34(60), 181-214. <https://doi.org/10.19053/22565779.3779>
  
- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J., Velasco, A., y Link, M., (2000). Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. Fedesarrollo, Bogotá. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11445/1562>
  
- Blandón Restrepo, D. (2017). Implementación en la asignación de proyectos con las regalías en Colombia: una aproximación teórica / Implementation in the Allocation of Projects with the Royalties in Colombia: A Theoretical Approach. *Desarrollo y Sociedad*, 78, 233–270. <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.13043/DYS.78.6>
  
- Bohórquez Camargo, J. O. (2013). Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Equidad y Desarrollo*, (19), 137-160. <https://doi.org/10.19052/ed.2312>
  
- Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., & Hernández Chitiva, D. E. (2015). Inequidades Territoriales En Colombia: Un Balance Del Sistema General De Regalías (sgr) En El Cierre De La Brecha Interregional: TERRITORIAL INEQUALITIES IN COLOMBIA: AN ASSESSMENT OF THE GENERAL SYSTEM OF ROYALTIES (SGR) IN THE CLOSURE OF THE INTER-REGIONAL GAP. OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, 17, 27-65. <https://doi.org/10.18601/16578651.n17.03>
  
- Botero Ospina, M. E. (2016). Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. *Equidad & Desarrollo*, (26), 39-76. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.3813>
  
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿ mejoró, empeoró o quedó igual. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 198, 1-44.
  
- Bonet-Morón, J., Javier Pérez-Valbuena, G., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía Del Rosario*, 21(2), 247–307. <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>

- Castillo Henao, A. (2014). La incidencia del nuevo sistema general de regalías en la descentralización fiscal en los departamentos de Cundinamarca y Meta [BachelorThesis, Universidad del Rosario]. En Instname:Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/10151>
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Contraloría General de la República [CGR]. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos, (Evaluación del Sistema General de Regalías), 1–140. Retrieved from <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2018/04/ocad.pdf>
- Díaz, A. y Hernández, M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*. Vol. 9, n.º 18, 36-53.
- Beach, D. (2016). It's all about mechanisms—what process-tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*, 21(5), 463-472.
- Delgado Ruiz, S. T., Cárdenas Pinzón, J. I., & Fuentes López, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. (Spanish). *Apuntes Del CENES*, 39(69), 137–167.
- Diego Armando Castro Amado, & Yeison Andrey Loaiza. (2019). La corrupción extractiva en Colombia 2000-2011. *Apuntes Del CENES*, 38(67), 227–250. <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.19053/01203053.v38.n67.2019.8210>
- Duque Cante, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (38), 67-95.
- Duque Daza, Javier. Corrupción, organizaciones criminales y accountability. Universidad del Valle, 2015. Digitalia, <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.eafit.edu.co/a/39046>

- En 40% se reducirán tiempos para aprobación de proyectos con regalías. (s. f.). Recuperado 8 de agosto de 2021, de <https://www.dnp.gov.co:443/Paginas/En-40-por-ciento-se-reducir%C3%A1n-tiempos-para-aprobacion-de-proyectos-con-regalias.aspx>
  
- Fairfield, T. y Charman, A. (2015). *Formal Bayesian Process Tracing: Guidelines, Opportunities, and Caveats*. London: The London School of Economics and Political Science.
  
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
  
- Feiock, R. C., & Scholz, J. T. (Eds.). (2009). *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas*. Cambridge University Press.
  
- Fonseca, M. A. G., & Guzmán, A. B. (2019). Adaptarse o sucumbir: estrategias de la Gobernación del departamento del Meta frente a los retos del Sistema General de Regalías colombiano. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 53(5), 975–986. <https://doi-org.ezproxy.eafit.edu.co/10.1590/0034-761220180246>
  
- Fuentes Suárez, D. Y. (2018). *Órganos colegiados de administración y decisión—OCAD—en el sistema general de regalías: análisis de los OCAD como modelo de toma de decisiones: disposiciones normativas vs aspectos discrecionales* (Doctoral dissertation, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.).
  
- Ibagué, N. Y. B. (2013). Caracterización del nuevo sistema general de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, 5(1), 151-178. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v5.n1.2013.457>
  
- Kim, S. Y., Swann, W. L., Weible, C. M., Bolognesi, T., Krause, R. M., Park, A. Y., ... & Feiock, R. C. (2020). Updating the institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*.
  
- Ostrom, Elinor. (2014) *Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos*: Conferencia de Recepción del Premio Nobel de

Economía, 8 de diciembre de 2009. En: Revista Mexicana de Sociología, 76, septiembre: 15-70. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

- Leyva, Santiago. (2011) Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia: el análisis del intergubernamentalismo (RIG) desde una lectura institucional. En: Revista CS: No. 8, 211 - 244, junio – diciembre
- Lopez-Ghio, R., Ramírez, J. M., Rojas, F., Salazar Echavarría, C., & Bateman, A. (2018). Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la sabana de Bogotá. BID-Fedesarrollo. Bogotá.
- Méndez, G., Fajardo, R., Peña, S., & Fajardo, M. (2016). Asignación de Recursos del Sistema General de Regalías, un Análisis desde la perspectiva de Dinámica de Sistemas. I+D Revista de Investigaciones, 9(1), 93 - 106
- Moreno González, A. G. (2019). Análisis del proceso de reforma del Sistema General de Regalías colombiano 2010-2012. Desafíos, 31(2), 303-339. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6207>
- Moyano, L. M., & Wright, P. W. (2016). Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿momento para una alternativa focalizada? / Royalties and poverty in the caribbean region of Colombia: time for a focused alternative? Revista de Economía Institucional, 18(34), 201-227. <https://doi.org/10.18601/01245996.v18n34.12>
- Orozco, E., Iglesias, V., & Barrios, L. (2020). Aspectos Socioeconómicos en La Minería Del Carbón De La Guajira Colombiana. Revista Chilena de Economía y Sociedad, 14(1), 62–75.
- Ordóñez-Matamoros Gonzalo, Centeno Juan Pablo, Santander Ramírez David, Llanos Congote Orizel, Sierra Daza María Carolina, & Remolina Pulido Juan Pablo. (2018). La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: El caso de la E2+SGR en Colombia. Opera, 22. <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.04>

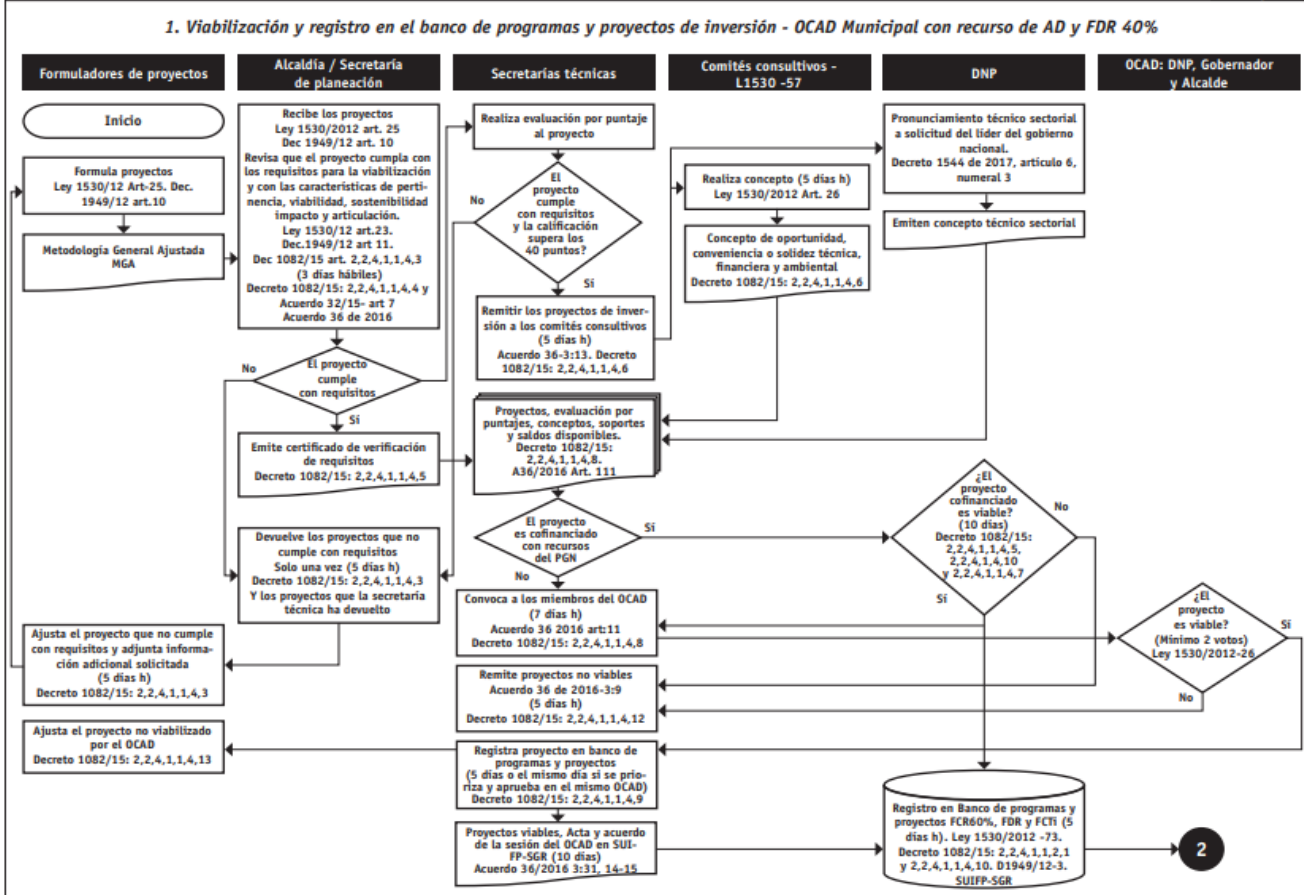
- OECD (2019) Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers, OECD Multilevel Governance Studies. OECD Publishing: Paris (Leer Capítulo 5, A Handbook for Policy Makers pp. 135-188). DOI:<https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Puerta López, Uber. Desarrollo regional y regalías: estrategias para un desarrollo económico y social desde los municipios. Ediciones Unaula, 2015. Digitalia, <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.eafit.edu.co/a/40721>
- Ramírez, D., Narváez, I. y Fontaine, G. (2018). ¿Por qué persisten los déficits de control social?: la consulta previa, libre e informada en el marco de la política petrolera ecuatoriana. Ciencia Política, 13(25), 21-49
- Ravelo-Méndez, R., Ordóñez-Matamoros, H. G. y Lobo-Anaya, K. (2021). Buen gobierno y discrecionalidad en el Sistema General de Regalías: el caso del departamento del Magdalena. opera, 28, 261-282 doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.1>
- Sánchez-Cubides, P. A. (2015). EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS COMO INSTRUMENTO DE EQUIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA. (Spanish): THE GENERAL SYSTEM OF ROYALTIES AS A TOOL OF TERRITORIAL EQUITY IN COLOMBIA. (English). LE SYSTÈME GÉNÉRAL DE REDEVANCES COMME OUTIL DE ÉQUITÉ TERRITORIALE EN COLOMBIE. (French), 12(24), 159-181.
- Suaza, J. (s. f.). La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: Un análisis institucional del esquema de regalías en Colombia, 1991-2016. 35.

#### Otras referencias

- El 37% de la gente piensa que las regalías se van en corrupción. (2019, October 30). Portafolio - Economy Today.
- LaSillaVacía, (2019). ¿El nuevo revolcón a las regalías traerá más desarrollo o más mermelada?. Podcast online en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-verde/nuevo-revolcon-las-regalias-traera-mas-desarrollo-o-mas-mermelada-70899>

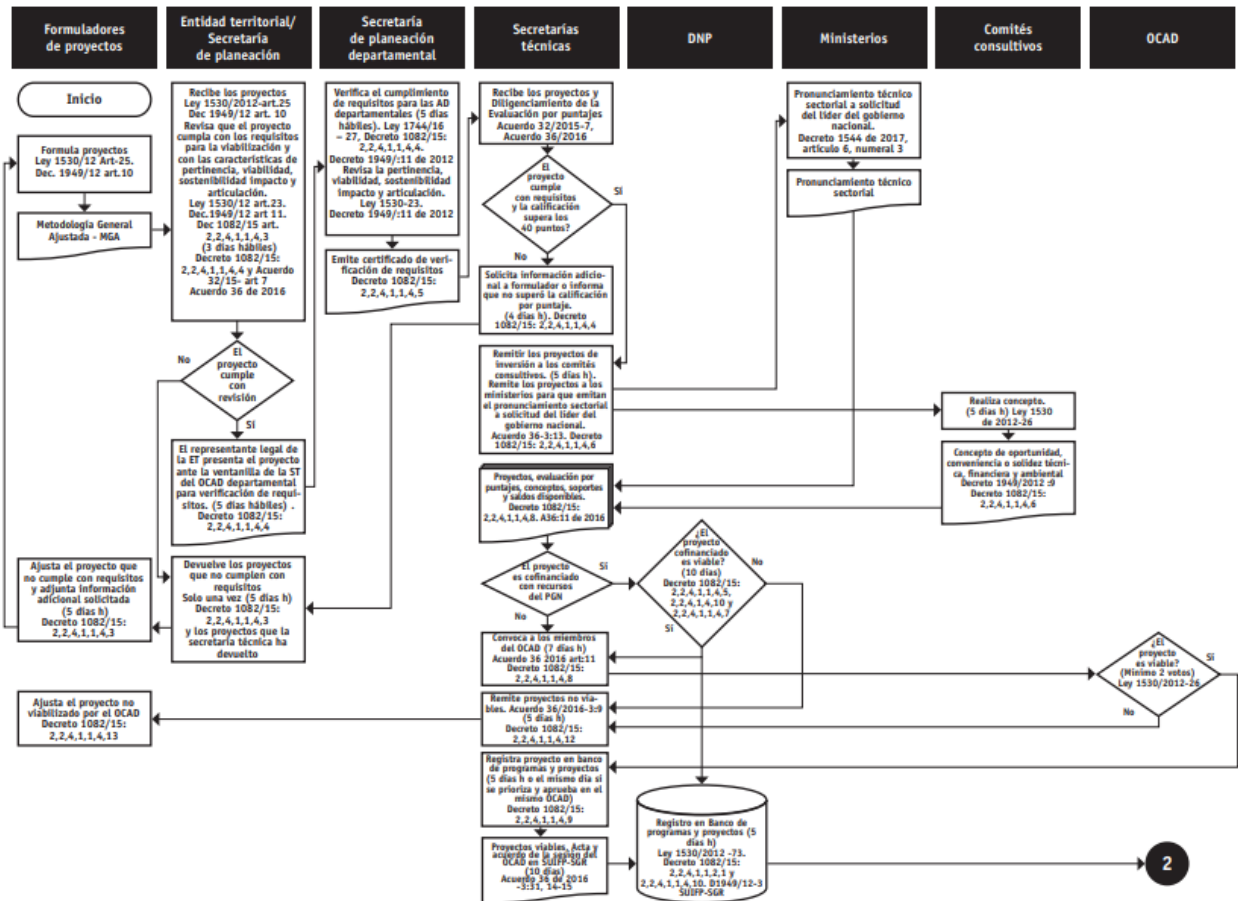
#### ANEXOS

# Anexo 1. Proceso de viabilización en OCAD Municipal.



Fuente: (Contraloría General de la República, 2017, P. 63).

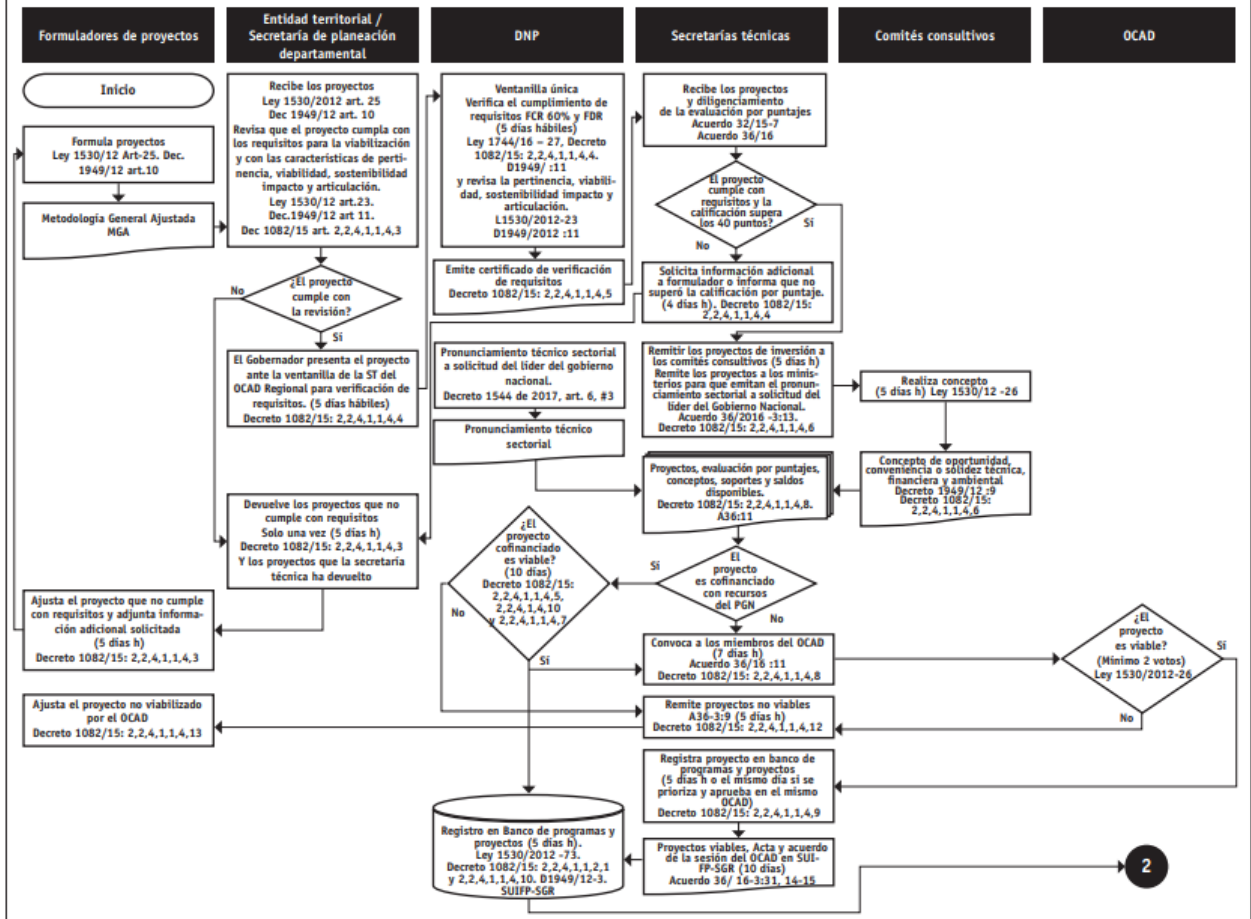
1. Viabilización y registro en el banco de programas y proyectos de inversión - OCAD departamental AD departamentales



Anexo 2. Proceso de viabilización en OCAD departamental

Fuente: (Contraloría General de la República, 2017, P. 64).

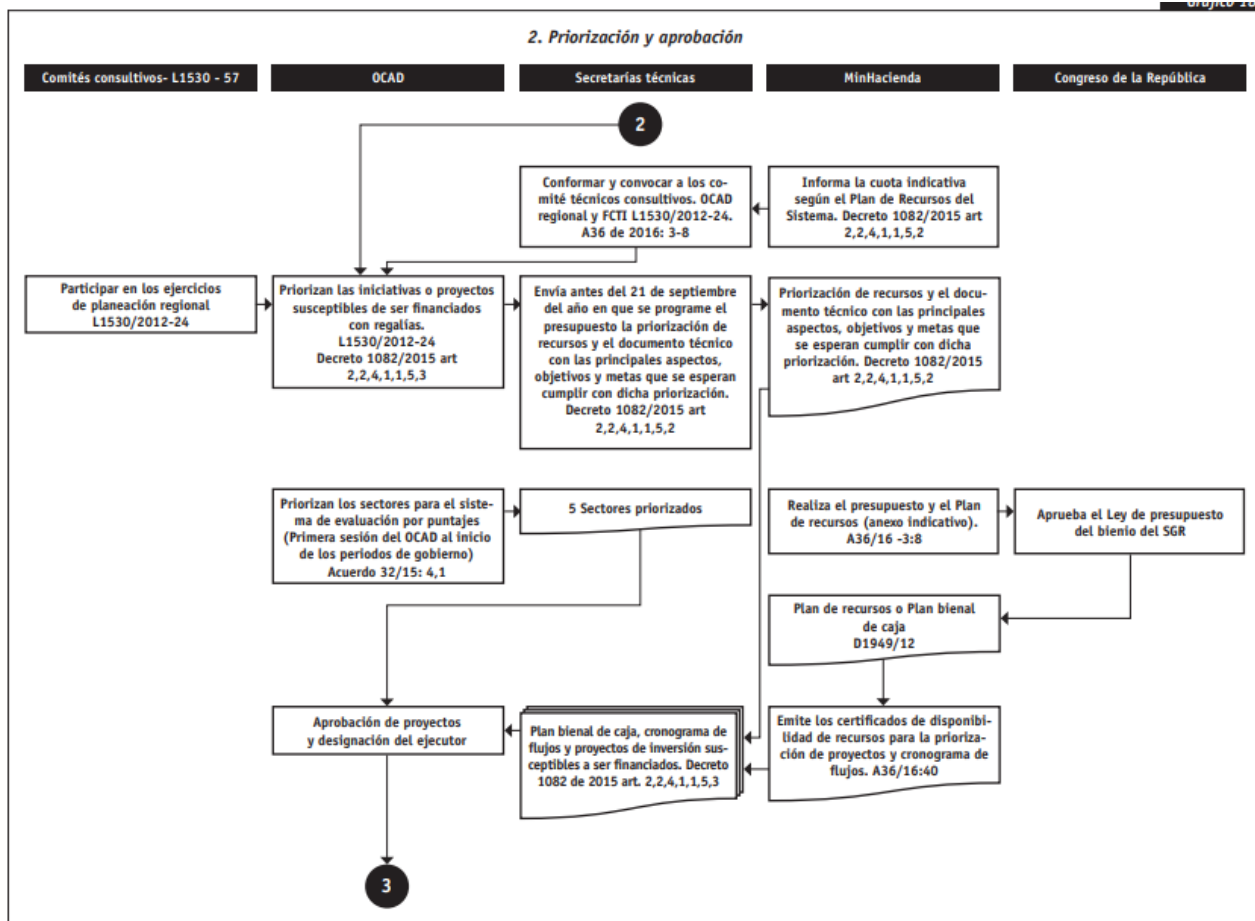
1. Viabilización y registro en el banco de programas y proyectos de inversión - OCAD Regional FDR y FCR 60%



Anexo 3. Proceso de viabilización en OCAD regional.

Fuente: (Contraloría General de la República, 2017, P. 65).

## Anexo 4. Proceso de priorización y aprobación.



Fuente: (Contraloría General de la República, 2017, P. 66).

