

Trabajo de grado

NOLVIS MARIÑO SÁNCHEZ  
LINA COSTANZA AMAYA PARADA

DIRECTOR:  
LEONARDO GARCÍA JARAMILLO, PHD  
ÁREA DE POLÍTICA Y DESARROLLO

UNIVERSIDAD EAFIT  
MAESTRÍA EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA INNOVACIÓN  
SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL  
ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO  
MEDELLÍN, ANTIOQUIA-COLOMBIA  
2025

## Índice

Resumen .....	3
Abstract .....	4
Introducción .....	4
Estado del arte .....	13
Marco jurídico .....	19
<i>Esquema del Sistema General de Regalías (SGR)</i> .....	22
<i>Organismo Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)</i> .....	24
Impacto de las regalías petroleras en los municipios analizados del área de influencia de Ocaña .....	25
<i>Impacto financiero</i> .....	25
<i>Impacto institucional</i> .....	32
Marco conceptual .....	38
<i>Modelos de la administración pública en Colombia</i> .....	39
<i>Capacidades institucionales</i> .....	42
<i>Aproximación conceptual</i> .....	46
Análisis del impacto diferencial fiscal e institucional de las regalías petroleras en los municipios de influencia de OCENSA .....	48
<i>Limitaciones del modelo de administración pública y su impacto en la autonomía fiscal municipal</i> .....	49
Conclusiones .....	58
Referencias: .....	60
Anexos .....	68

**Dependencia fiscal y capacidades institucionales: impacto financiero e institucional diferencial de las regalías petroleras en los municipios de influencia de oleoducto Ocesa S.A. (2019-2023)**

**Nolvis Mariño Sánchez<sup>1</sup>**

**Lina Costanza Amaya Parada<sup>2</sup>**

**Resumen**

Este artículo analiza los efectos de los ingresos por regalías petroleras en el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en Colombia, tomando como casos de estudio 29 municipios de influencia de la empresa Ocesa entre 2019 y 2023. Se examina cómo estos recursos han impactado su autonomía fiscal y sus capacidades institucionales. A través de un análisis cualitativo se identifican los principales desafíos en la descentralización fiscal; y las limitaciones en la eficiencia administrativa. Los hallazgos sugieren que, si bien una alta dependencia de regalías puede restringir el fortalecimiento institucional y limitar la autonomía fiscal, este efecto no es uniforme: algunos municipios han logrado avances en sostenibilidad financiera y desempeño administrativo, mientras que otros perpetúan dinámicas de fragilidad fiscal y baja eficiencia. Finalmente, se presentan recomendaciones orientadas a mejorar la sostenibilidad financiera y administrativa en contextos de alta dependencia de rentas extractivas.

**Palabras claves:** Regalías, descentralización fiscal, capacidad institucional, autonomía fiscal, gestión administrativa, gobiernos subnacionales.

---

<sup>1</sup> Nolvis Mariño Sánchez, Abogada de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista en Derecho de lo contencioso Administrativo, Derecho del Medio Ambiente, Contratación Estatal de la Universidad Externado de Colombia. Amplia experiencia en el sector público en contratación estatal.

<sup>2</sup> Lina Costanza Amaya Parada, Administradora Pública, especialista en Proyectos de Desarrollo de la Escuela de Administración Pública ESAP. Amplia experiencia en sector público en proyectos de vivienda.

## **Abstract**

This article analyzes the effects of revenues from Colombia's General System of Royalties (SGR) on institutional capacity and fiscal autonomy in 29 municipalities located within the area of influence of the OCENSA S.A. oil pipeline between 2019 and 2023. Using a mixed-methods approach with a qualitative emphasis, the study explores how dependence on extractive rents affects the planning, execution, and sustainability of local public finances. The findings reveal significant heterogeneity: while some municipalities exhibit administrative inefficiencies, fiscal fragility, and limited social transformation despite substantial royalties, others demonstrate relative progress in fiscal diversification and institutional performance. The article challenges the assumed correlation between extraordinary revenues and subnational state strengthening, arguing that the mere availability of resources does not ensure lasting improvements in governmental capacity. It concludes with policy recommendations to improve SGR allocation and oversight mechanisms, promote effective fiscal decentralization, reduce territorial disparities, and support sustainable local development.

**Key words:** Royalties, fiscal decentralization, institutional capacity, fiscal autonomy, administrative management, subnational governments.

## **Introducción**

### ***Objeto y alcance de la investigación***

La presente investigación formula como pregunta: ¿Cómo han impactado los ingresos por el Sistema General de Regalías (SGR) en 29 municipios de influencia de Ocesa entre 2019 y 2023 en el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, particularmente en su autonomía fiscal y su capacidad de gestión administrativa? Para responder este interrogante se utilizará como unidad de análisis los municipios del área de influencia de Ocesa, haciendo uso de estudio de caso como método investigativo.

De este modo, se posibilitan los procesos de cuantificación y cualificación de la relación entre ingresos de regalías con las capacidades institucionales locales. La hipótesis que se defenderá es: dada la alta dependencia fiscal (>30% del presupuesto) de los ingresos por regalías entre 2019 y 2023, es probable que se haya limitado la autonomía fiscal y las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales.

La información utilizada para el análisis de los municipios proviene de fuentes oficiales. Entre los principales insumos se encuentran los archivos proporcionados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tales como las *Operaciones efectivas de caja* (2024), la *Distribución de recursos territoriales* (2024), y el *Desempeño integral* (2024), que aportan información crucial sobre las ejecuciones presupuestales y el desempeño fiscal de los departamentos. Además, el DNP también proporcionó datos sobre el gasto de capital, los cuales permiten evaluar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales. Estos recursos fueron clave para la realización de un análisis detallado que permita identificar las áreas de oportunidad para la mejora en la gestión fiscal y administrativa de los municipios de influencia de Ocesa.

La hipótesis establece un umbral de >30% de dependencia fiscal de las regalías petroleras como criterio para identificar municipios con alta vulnerabilidad estructural. Este nivel sugiere una limitada autonomía financiera y una alta exposición a la volatilidad de las transferencias del SGR, lo cual debilita la sostenibilidad fiscal y reduce los incentivos para fortalecer la gestión tributaria y administrativa local. Ya que, este nivel sugiere una alta vulnerabilidad financiera y una posible limitación en el desarrollo de capacidades institucionales. Cuando más del 30% del presupuesto municipal proviene de regalías, es probable que los gobiernos subnacionales enfrenten dificultades para diversificar sus fuentes de ingresos y fortalecer su autonomía fiscal. Esto puede generar una gestión administrativa altamente dependiente de recursos externos, restringiendo la planificación a largo plazo y la eficiencia en la ejecución de políticas. En este sentido, el análisis se centrará en evaluar si esta dependencia ha reducido la capacidad de los municipios para gestionar sus propios recursos y desarrollar estrategias de sostenibilidad fiscal.

Se define el rango temporal de análisis teniendo en consideración que, durante estos años, Colombia ha impulsado esfuerzos para fortalecer la descentralización fiscal, como lo deja en evidencia el actual referendo por la autonomía fiscal recientemente certificado por la

Registraduría Nacional. Esto resulta pertinente evaluar cómo la alta dependencia de las regalías ha afectado la autonomía financiera y la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Además, existe un vacío en estudios recientes que analicen el impacto de estos recursos en los municipios que reciben regalías por la explotación petrolera, cómo se evidencia en el apartado de estado del arte, lo que resalta la necesidad de una evaluación actualizada, entre los artículos relacionados más actuales se encuentran Espitia y Lugo (2016), Ospina (2016), Banco de la República (2017), Wilches y Rodríguez (2018) y Parra (2021), es decir, hasta el momento no se cuenta con artículos académicos que analicen los efectos de las regalías en las entidades subnacionales en los últimos cinco años.

Asimismo, este periodo coincide con modificaciones en el Sistema General de Regalías, como la Ley 2056 de 2020, que redefinió la distribución de estos fondos y su administración. Finalmente, eventos coyunturales como la pandemia de COVID-19 y las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo han influido en la asignación y el uso de las regalías, lo que permite analizar cómo estos factores han incidido en la planificación y sostenibilidad financiera de los municipios beneficiarios.

La selección de los 29 municipios dentro de los 49 donde Ocesa tiene presencia responde a la disponibilidad de información actualizada en el DNP. Si bien la empresa opera en un número mayor de municipios, el análisis se enfoca únicamente en aquellos para los cuales existen datos recientes. Esto garantiza que los resultados sean representativos y metodológicamente rigurosos, evitando sesgos derivados de la falta de información. Se reconoce la existencia de un posible sesgo de selección, dado que el análisis se limita a los 29 municipios con información disponible, excluyendo otros donde es posible encontrar impactos institucionales y financieros como parte de los ingresos por regalías.

Así, para la elección de los casos, se utilizarán la máxima similitud (DSMS), para dar explicaciones sistemáticas y proponer algunas recomendaciones. Para estos efectos, se entiende el concepto de *caso* como una situación o acontecimientos y/o la ocurrencia de un fenómeno de interés científico (George y Bennet, 2005, p. 17). De este modo, a la luz de Gerring (2007), se determina el estudio de caso, puesto que, se analiza un fenómeno delimitado, en un periodo de tiempo específico, se tendrán como casos algunos municipios (el 59%) de la zona de influencia de Ocesa, los cuales son: Tauramena, Sabanalarga, Monterrey, Aguazul (Casanare); San Onofre, Palmito, Coveñas (Sucre); Albania, Puente

Nacional, La Belleza (Santander); San Antero, Pueblo Nuevo, Planeta Rica, Momil, La Apartada, Buenavista (Córdoba); Otanche, Miraflores, Villa de Leyva, Jenesano, Campohermoso, San Luis de Gaceno, Ventaquemada, Zetaquirá (Boyacá); Segovia, Zaragoza, Remedios, Puerto Nare, Caucaasia (Antioquia).

De este modo, posicionándose desde el paradigma pos-positivista entendiendo la realidad como existente, ergo, esta solo puede ser comprendida de manera parcial y fragmentada. El entendimiento parcial de la realidad, y no de manera absoluta, permite comprender la multicausalidad de los fenómenos y sus posibles interpretaciones. Esta postura visibiliza múltiples voces que se expresan sobre el objeto de estudio (Seoane, 2011). Así mismo, Hernández (2010) citado por Ramos (2015) afirma, que el paradigma pos-positivista reconoce la imposibilidad práctica de acercarse al fenómeno y estudiarlo sin ningún sesgo. Reconociendo dichas limitaciones en el proceso investigativo, se ha elegido dicho paradigma, el cual permitirá evidenciar la multicausalidad para identificar las debilidades, oportunidades, amenazas y fortalezas de los municipios en términos fiscales y administrativos.

El proceso de investigación se desarrolló en los siguientes pasos: 1. rastreo enciclopédico, bibliográficos y recolección de información, la búsqueda se realizará en español e inglés priorizando textos académicos, libros e informes oficiales; 2. selección de textos relevantes para la investigación; 3. sistematización de información. 4. triangulación: comprobar la veracidad de la información recolectada, de conformidad con la técnica de triangulación de datos, donde se utilizan múltiples fuentes de datos para analizar el objeto de estudio; 5. diseño y análisis de resultados a partir de información oficial proveniente del DNP y del DANE. Estos insumos permitieron un análisis detallado para evaluar la sostenibilidad fiscal y las oportunidades de mejora en la gestión de los municipios de influencia de Ocaña. 6. Diseño de un texto que englobe las experiencias vividas en una experiencia textual que se acerque a una descripción y explicación del fenómeno.

Para el análisis, se aplicarán técnicas estadísticas que faciliten la identificación de correlaciones. La variable independiente será el nivel de dependencia fiscal de los municipios respecto a los ingresos por regalías (>30% del presupuesto), mientras que la variable dependiente será el desarrollo de capacidades institucionales, medido a través de indicadores de autonomía fiscal, gestión administrativa y planificación.

Para la clasificación de los municipios, se hará uso la técnica de semáforo, facilitando una interpretación clara del riesgo fiscal asociado a esta fuente de financiamiento. En este esquema, los municipios con una dependencia igual o mayor al 31% se consideran en "estado crítico", ya que su sostenibilidad fiscal podría estar seriamente comprometida ante cualquier variación en las transferencias de regalías. Aquellos con una dependencia entre 21% y 30% se ubican en "estado grave", lo que indica una vulnerabilidad significativa que limita su autonomía financiera. En el rango de 11% a 20%, los municipios se encuentran en "estado de alerta", reflejando una situación de riesgo moderado que aún requiere estrategias para fortalecer ingresos propios. Finalmente, los municipios con una dependencia de 0% a 10% alcanzan el "estado ideal", ya que han logrado diversificar sus fuentes de financiamiento y reducir su exposición a la volatilidad de los ingresos por regalías. Esta clasificación es útil para identificar patrones de dependencia.

La tabla 1 establece un marco analítico que permite identificar categorías en las finanzas públicas municipales, sentando las bases para fortalecer las capacidades fiscales y administrativas de los municipios de análisis (ver tabla 1).

**Tabla 1:** Criterios de categorización de las finanzas municipales de los casos de estudio.

Categoría	Cod.	Descripción	Acciones
Dependencia financiera municipales	DFD-N	Grado en que los municipios dependen de transferencias para financiar sus actividades y cumplir con sus responsabilidades	Dependencia de las transferencias nacionales
	DFD-R		Dependencia de las regalías
Recaudo tributario	RT	Ingresos obtenidos a través de impuestos tributarios	Recaudo por predial
	RT		Recaudo por industria y comercio
	RT		Recaudo por sobre costos de la gasolina
Capacidad institucional	Int-CI	Habilidad para absorber responsabilidades y operar p1 más eficientemente.	Medición de desempeño municipal

**Fuente:** Elaboración propia.

En primer lugar, la dependencia financiera municipal (DFD) analiza el grado en que los municipios dependen de transferencias externas para financiar sus actividades y cumplir con sus responsabilidades. Se desglosa en dos componentes principales: la dependencia de las transferencias nacionales (DFD-N) y la dependencia de las regalías (DFD-R). Este

enfoque permite identificar la vulnerabilidad fiscal de los municipios frente a fuentes externas de financiamiento y su impacto en la autonomía fiscal local.

En cuanto al recaudo tributario (RT), se evalúan los ingresos obtenidos a través de impuestos municipales. Se consideran fuentes como el recaudo por impuesto predial, el recaudo por industria y comercio y el recaudo por sobrecostos en la gasolina. Este análisis es fundamental para entender la capacidad de los municipios de generar recursos propios y diversificar sus fuentes de financiamiento.

La capacidad institucional (Int-CI) se centra en la habilidad de los municipios para asumir responsabilidades, operar eficientemente y mejorar su desempeño administrativo. Se mide a través del desempeño municipal en la gestión y administración de los recursos, proporcionando una visión integral sobre la capacidad operativa de las entidades territoriales.

### *Aproximación al contexto*

En Colombia, la organización política y administrativa actual es el resultado de dos grandes olas de reformas descentralizadoras, llevadas a cabo entre las décadas de 1980 y 1990. Empero, el primer impulso a la descentralización tiene lugar en 1968, con la creación del situado fiscal (una transferencia a los departamentos para salud y educación) el cual incrementó los recursos para las regiones (CEDE, 2023, p. 24). Aun así, las preocupaciones sobre el entendimiento profesional del Estado administrativo colombiano y sus reformas están relacionadas originalmente con el proceso de centralización que inició con el plebiscito de 1957 donde la administración pública comienza una versión más moderna (Pulido y Leyva, 2023, p. 5).

Durante el período de mayor influencia de las ideas weberianas en las reformas administrativas, el Estado colombiano nunca alcanzó plenamente un modelo burocrático. Si bien hubo una expansión de sus tareas y funciones, estas “pasaron de estar concentradas en temas de infraestructura y justicia en los años cincuenta, a tener una importante expansión en temas sociales como educación y salud a finales de los setenta” (Leyva, 2023, p. 124). Este proceso implicó un incremento en los esfuerzos institucionales y una mayor presencia del Estado en la vida de los colombianos, a medida que se fortalecía la gestión y prestación de servicios sociales como salud, educación y transporte.

Sin embargo, estos avances no significaron que el Estado colombiano haya alcanzado una oferta universal de los servicios sociales y bienes públicos “aunque aumentaron, siguieron siendo bajas. Esto llevó a su vez a que la sociedad no demandara eficiencia de las burocracias, sino favores de los políticos, con lo cual Colombia permaneció como un Estado preburocrático” (Leyva, 2023, p. 124). En este sentido, la expansión del aparato estatal no se tradujo en un fortalecimiento institucional suficiente para garantizar una provisión efectiva de bienes y servicios públicos, lo que perpetuó una relación clientelista entre ciudadanos y políticos.

Asimismo, el sistema no alcanzó una verdadera centralización, permaneciendo fragmentado hasta bien entrada la década de 1980. De esta forma, la segunda ola de descentralización en Colombia surgió a finales de los años 1980 y principios de los 1990, impulsada por las demandas de mayor autonomía regional y los desafíos que enfrentaba el gobierno central en la gestión eficiente de los servicios básicos a nivel nacional. Con la llegada de la Nueva Gestión Pública (NGP) y sus nuevos mecanismos de contratación, se han mantenido las formas tradicionales de patronazgo político, clientelismo y fragmentación, aunque también han surgido variaciones y adaptaciones a estos esquemas.

Simultáneamente, la Constitución de 1991 marcó un hito en este proceso, otorgando a departamentos y municipios nuevas competencias y recursos, además de establecer mecanismos de participación ciudadana que buscaban acercar la gestión pública a las necesidades locales. Estas reformas permitieron avances significativos en áreas como educación, salud e infraestructura, pero también trajeron consigo importantes desafíos, especialmente en relación con la capacidad de los gobiernos locales para gestionar eficientemente los recursos que recibían. Así, en los últimos treinta años este modelo muestra que buena parte se enfocó en la búsqueda de la eficiencia o la austeridad, dejando de lado la necesidad de construir capacidades administrativas básicas burocráticas weberianas<sup>3</sup>, como prerequisite inicial (Pulido y Leyva, 2023, p. 4).

---

<sup>3</sup> La expansión del sector público trae consigo transformaciones significativas en la estructura del sistema administrativo. Entre estos cambios destacan: (i) la evolución del empleo público, con una mayor profesionalización y tecnificación de los funcionarios; (ii) el aumento en el número de entidades estatales, lo que implica un crecimiento en la dimensión del Estado; (iii) la diversificación y complejización de las funciones estatales, generando la necesidad de nuevos roles dentro de la administración pública; y (iv) el fortalecimiento

Es fundamental reconocer que, aunque la Constitución de 1991 promovió el mérito en un contexto marcado por prácticas de clientelismo y patronazgo político, recibió también una fuerte influencia del Federalismo Fiscal y la Nueva Gestión Pública. No obstante, las prácticas de patronazgo político continúan presentes en los procesos públicos de Colombia, favorecidas en parte por los esquemas de contratación introducidos con la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>4</sup>.

Este modelo de modernización del Estado, que cuenta con apenas seis décadas de evolución, ha buscado alinearse con los enfoques contemporáneos en administración pública. Empero, esto ha derivado en procesos discontinuos, desarrollos incipientes y ajustes forzados que han convertido las reformas en Colombia en una especie de "colcha de retazos" (Sanabria y Leyva, 2022) que como consecuencia ha causado nuevos problemas en la administración pública colombiana.

Por esta razón, fortalecer las capacidades administrativas y políticas es una condición necesaria para la correcta ejecución de reformas en el sector público subnacional particularmente. En cuanto a la capacidad administrativa, es crucial contar con personal adecuado, formación apropiada, conocimiento de la normativa y participación en su proceso de elaboración, así como disponibilidad de recursos técnicos. Por otro lado, en relación con la capacidad política, es esencial contar con la colaboración de los políticos formuladores y promotores de la reforma, y la intervención de la administración del Estado central son algunos factores identificados para el éxito de la reforma (Fuentes & Borreguero, 2018, p. 193).

La descentralización fiscal en Colombia, aunque impulsada como un medio para fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales y promover una gestión pública más eficiente, ha enfrentado importantes retos estructurales y operativos. A pesar de los avances obtenidos con reformas como la Constitución de 1991 y las 51 reformas tributarias desde 1956 (Romero & Hineirosa, 2007; La República, 2022), persisten desafíos relacionados con

---

de la interacción entre el sector público y el privado, reflejando una mayor intervención estatal en los procesos socioeconómicos (Bartoli, A, 1986).

<sup>4</sup> Desde finales de los años setenta, la Nueva Gestión Pública (NGP) se ha consolidado como el enfoque predominante en la administración pública. Este modelo facilitó la transición del sistema burocrático tradicional hacia perspectivas más recientes, como el enfoque neoweberiano y la gobernanza (Osborne, 2010), que recogen elementos fundamentales del enfoque weberiano y de la NGP e incluyen elementos renovadores, haciendo que la administración sea más abierta, flexible y pluralista (Isaza & Redondo, 2016).

la dependencia de las transferencias nacionales y la limitada capacidad institucional de los gobiernos locales para recaudar ingresos propios. Además, las prácticas de patronazgo y clientelismo continúan afectando la eficiencia de la administración pública.

Así, las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales en Colombia han sido objeto de debate en torno a la sostenibilidad de sus fuentes de financiamiento y su incidencia en la gestión fiscal. En particular, la ejecución de nuevos recursos demanda esfuerzos administrativos adicionales, condiciones que es posible no estén previstas por los gobiernos subnacionales y que se pudo traducir en menores índice de desempeño fiscal (IDF) debido a la deficiencia en la ejecución de los recursos por regalías (Bonet & Urrego, 2014).

La implementación de la descentralización en el territorio colombiano ha tenido como propósito fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para gestionar sus propios recursos y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, el alto grado de dependencia de las regalías ha generado efectos colaterales, como la reducción de incentivos para la generación de ingresos propios y el aumento en la volatilidad de los presupuestos municipales (Perry & Olivera, 2009). En este sentido, el fenómeno de la "maldición de los recursos" a nivel subnacional ha sido identificado en diversos estudios como un factor que limita la capacidad de desarrollo institucional de los municipios altamente dependientes de rentas extractivas (Ross, 2015).

En este contexto, el presente estudio analiza los efectos de las regalías petroleras en 29 municipios de influencia de la empresa Ocesa<sup>5</sup> –Oleoducto Central S.A.–, durante el periodo 2019-2023<sup>6</sup>. Se comprueba la hipótesis formulada en virtud de la cual la alta dependencia fiscal (>30% del presupuesto) de los ingresos por regalías petroleras en los 29 municipios estudiados ha limitado el desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales, reduciendo su autonomía fiscal y su capacidad de gestión administrativa.

---

<sup>5</sup> Es la principal plataforma para el transporte de crudo en Colombia, conectando a través de 836 km en tierra y 12 km bajo el mar los bloques de producción de los Llanos Orientales con el nodo de distribución del Magdalena Medio y el puerto de exportación de Coveñas, en el mar Caribe (Ocesa, s.f.).

<sup>6</sup> El periodo 2019-2023 se elige por los esfuerzos recientes en descentralización fiscal y la falta de estudios actualizados sobre el impacto de las regalías en municipios petroleros. Además, coincide con la Ley 2056 de 2020, que redefinió su distribución, y con eventos como la pandemia y la volatilidad del petróleo, factores clave para analizar su efecto en la autonomía financiera y la gestión local.

## Estado del arte

La relación entre recursos por la explotación de los recursos naturales, la calidad institucional y el crecimiento económico ha sido ampliamente estudiada. El concepto “maldición de los recursos” fue utilizado por primera vez por el economista británico Richard M. Auty en 1993. Dicho concepto hace referencia a la relación negativa que persiste entre los recursos naturales y el crecimiento económico. En otras palabras, países ricos en recurso naturales que, a su vez, tienen un limitado crecimiento en la economía, incluso inferior al de países pobres de en recursos naturales (Rodríguez & Gómez, 2014) algunos de estos estudios fueron realizados por Auty (1993) y Ross (1999), entre otros.

Múltiples estudios han examinado cómo la abundancia de recursos, especialmente producto de la explotación petrolera afecta la eficiencia del entramado institucional, el estado de derecho, la corrupción y la capacidad del Estado para promover el crecimiento económico (Tornell y Lane, 1999; Mehlum, Moene & Torvik, 2006; Robinson, Torvik & Verdier, 2006). En este contexto, se han identificado dos razones principales en la literatura.

El primer lugar, los artículos analizados examinan la calidad institucional y su impacto en el crecimiento económico. Tornell y Lane (1999) sostienen que, en los estados con instituciones débiles, las oleadas de ayuda pueden crear un “efecto de codicia”, en el que los grupos poderosos compiten por rentas decrecientes, lo que reduce el crecimiento económico a largo plazo. De manera similar, Mehlum, Moene & Torvik (2006) sostienen que cuando las instituciones son más “favorables al acaparador”, es decir, más propensas a la corrupción y al afán de lucro, la acumulación de riqueza tiende a desacelerar el crecimiento económico. Por el contrario, si las instituciones son “favorables a los productores” (es decir, tienen mayor transparencia y eficiencia en la administración pública), los ingresos provenientes de los recursos naturales pueden contribuir al crecimiento económico. Robinson, Torvik & Verdier (2006) sostienen que, en entornos institucionales débiles, la creciente riqueza tiende a disiparse en clientelismo y expansión excesiva del empleo público, mientras que en sistemas con gobernanza responsable puede traducirse en ganancias económicas sostenibles.

El segundo argumento encontrado en la literatura estudiada analiza el impacto de los recursos disponibles en el desarrollo de las propias instituciones. Varios estudios han encontrado una correlación negativa entre la riqueza petrolera y la calidad institucional, lo

que sugiere que los ingresos provenientes de los recursos naturales pueden debilitar el desarrollo institucional (Bulte, Damania & Deacon, 2005; Isham, Woolcock, Pritchett & Busby 2005; Beck y Laeven, 2006). Desde esta perspectiva, es probable que los gobiernos que dependen de los ingresos del petróleo establezcan instituciones fiscales más débiles porque no necesitan una base impositiva fuerte ni mecanismos efectivos de recaudación de impuestos. Esto puede fomentar la corrupción, el clientelismo y la subordinación en puestos oficiales (Beblawi, 1987; Karl, 1997).

En el caso colombiano, un informe elaborado por Fedesarrollo en 2006 sobre la situación fiscal y socioeconómica de los municipios en el área de influencia de Ocesa — que en ese momento abarcaba 41 municipios— realizó un análisis previo a las reformas en el régimen de regalías y formuló una serie de recomendaciones. Entre ellas, se destacó la necesidad de fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos locales ante la disminución de ingresos por la suspensión del pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). En este sentido, el informe sugirió que Ocesa podía impulsar proyectos de fortalecimiento institucional en el área financiera de los municipios, con especial énfasis en la mejora del recaudo de impuestos y tasas locales. Como parte de esta estrategia, se recomendó apoyar la actualización catastral y la realización de censos económicos que sirvieran como base para el cobro del impuesto de industria y comercio (Barrera, Chaparro, & Zapata, 2006).

Este informe pone en evidencia la posible fragilidad de las finanzas subnacionales en los municipios petroleros. La recomendación de fortalecer la capacidad institucional en materia fiscal sugiere que, en ausencia de una estrategia clara para mejorar la autonomía tributaria, estos territorios seguirán siendo vulnerables a cambios en la estructura de ingresos.

Posteriormente, en un informe realizado por Perry y Oliver en el 2009, para Fedesarrollo sobre el impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia, se encontraron evidencia de la denominada “maldición” de los recursos naturales en los departamentos con alta abundancia y dependencia del petróleo. Este fenómeno fue particularmente evidente cuando la bonanza petrolera o minera ocurrió en una etapa temprana, caracterizada por un bajo desarrollo institucional y la ausencia de una estructura económica diversificada. No obstante, a nivel municipal, se observó un efecto diferente: tanto la producción de hidrocarburos y carbón como las regalías percibidas parecen haber contribuido, en términos generales, a un mayor desarrollo local (Perry & Oliver, 2009).

Estos hallazgos sugieren que el impacto de la riqueza en recursos naturales no es homogéneo y varía según el nivel de gobierno, aparentemente. Mientras que en los departamentos la dependencia de los recursos extractivos puede generar efectos adversos cuando las instituciones son débiles, en los municipios la canalización de regalías ha facilitado procesos de desarrollo. Sin embargo, esta diferencia puede responder a factores como la escala de administración, la proximidad de la inversión pública a las necesidades locales o incluso la capacidad de gestión de los recursos.

Estos estudios evidencian que la relación entre la riqueza en recursos naturales y la calidad institucional es compleja y depende de diversos factores contextuales. Mientras que la abundancia de petróleo puede debilitar las instituciones y fomentar la corrupción en contextos de baja capacidad estatal, en otros escenarios ha facilitado procesos de desarrollo, especialmente a nivel municipal. En el caso colombiano, los informes de Fedesarrollo (2006) y Perry y Oliver (2009) muestran que la dependencia de los ingresos petroleros ha generado dinámicas diferenciadas entre los niveles de gobierno: mientras que en los departamentos con escaso desarrollo institucional se ha observado un efecto negativo, en los municipios las regalías han contribuido en general al desarrollo local. Sin embargo, la sostenibilidad de estos beneficios sigue siendo cuestionable debido a la volatilidad de los ingresos petroleros y la falta de estrategias de diversificación fiscal y fortalecimiento institucional (Mejía, 2021). Esto resalta la necesidad de adoptar acciones que reduzcan la dependencia de las rentas extractivas y promuevan la consolidación de instituciones sólidas que garanticen un desarrollo sostenible a largo plazo.

Análogamente, el artículo de Ramírez y Bedoya (2014) publicado en Fedesarrollo, analiza el impacto fiscal de las regalías directas recibidas por los municipios colombianos entre 2004 y 2011. A través de modelos de estimación de datos de panel con efectos fijos y dinámicos, se evaluó la elasticidad de corto y largo plazo del esfuerzo fiscal propio —medido como los ingresos por impuesto predial per cápita— frente a la proporción de regalías en los ingresos municipales totales.

Los resultados muestran evidencia de *pereza fiscal*: a medida que aumenta la participación de las regalías en los ingresos municipales, disminuye el esfuerzo por recaudar el impuesto predial. Las elasticidades estimadas indican que, en el corto plazo, un incremento del 1% en la dependencia de regalías reduce el esfuerzo fiscal propio en aproximadamente

0,65%. En el largo plazo, aunque la magnitud del efecto disminuye a cerca de 0,30%, la tendencia de pereza fiscal persiste.

El estudio confirma un problema clásico de economías rentistas a nivel local: la llegada de recursos exógenos (en este caso, regalías) desincentiva el fortalecimiento de las capacidades fiscales propias. La fuerte elasticidad negativa, tanto a corto como a largo plazo, sugiere que los municipios optan por depender de los recursos provenientes de regalías en lugar de mejorar su propia base tributaria, específicamente el impuesto predial, que es un ingreso fundamental para la sostenibilidad fiscal local.

Además, el contexto de caída de los precios del petróleo plantea un desafío urgente: los municipios deben mejorar su autonomía fiscal para no verse gravemente afectados en su capacidad de financiar su funcionamiento y su inversión pública.

Por su parte, en análisis realizado por Espitia y Lugo (2016), encuentran que, durante el 2002 y el 2014, el sector de hidrocarburos adquirió una participación predominante en la economía colombiana, llegando a representar más del 50% de las exportaciones totales del país. Esta consolidación fue impulsada, por un lado, por la bonanza de precios internacionales del petróleo y, por otro, por los cambios estructurales que el Gobierno nacional implementó en el sector. Como resultado, la economía colombiana se concentró cada vez más en actividades extractivas, desplazando otros sectores productivos.

El auge petrolero también provocó una llegada masiva de capitales extranjeros, principalmente inversión extranjera directa (IED) dirigida al sector de hidrocarburos, que llegó a representar más del 30% de toda la IED recibida en Colombia. Este ingreso de divisas, tanto por concepto de inversión como de exportaciones, causó una fuerte apreciación de la tasa de cambio, afectando negativamente la competitividad de las exportaciones industriales y agroindustriales. Entre 2007 y 2013, las exportaciones de bienes no tradicionales cayeron del 52% al 29%, evidenciando un proceso de desindustrialización.

La investigación detectó síntomas claros de Enfermedad Holandesa en la economía colombiana. Por un lado, se observó una apreciación cambiaria relacionada directamente con los flujos de divisas provenientes del sector petrolero. Por otro, la desindustrialización parcial afectó la estructura productiva del país.

Así, la bonanza de los precios del petróleo provocó profundos cambios en la estructura económica de Colombia, incentivando una alta especialización en el sector

extractivo. Sin embargo, debido a que el sector petrolero no es intensivo en mano de obra ni genera fuertes encadenamientos productivos, los beneficios sociales fueron limitados. Para evitar escenarios de Enfermedad Holandesa y la maldición de los recursos naturales, resulta crucial fortalecer las instituciones, utilizar adecuadamente los ingresos extraordinarios y promover sectores más diversificados, como la industria y la manufactura, que aporten a un crecimiento más sostenible e inclusivo.

De manera similar, el análisis de Ospina (2016) basándose en la teoría de la maldición de los recursos, se identifica que el desarrollo territorial no depende exclusivamente de la dotación de recursos naturales, sino de la capacidad de influencia política de los municipios y departamentos en la asignación de regalías. Se evidencia que las entidades territoriales con mayor fortaleza institucional acceden preferentemente a estos recursos, a pesar de no ser necesariamente productoras. La reforma del SGR ha mejorado la distribución intradepartamental, pero no ha corregido la concentración de inversión pública en departamentos centrales, perpetuando nuevas formas de desigualdad regional. Aunque los objetivos del SGR buscan el desarrollo regional, en la práctica, los recursos han servido más para complementar el Sistema General de Participaciones (SGP) que para impulsar inversiones que aumenten el PIB departamental.

Lo anterior, ponen de relieve que, pese a los esfuerzos reformistas, persisten dinámicas de concentración de poder y de recursos que refuerzan las disparidades regionales en Colombia. El hecho de que la distribución de regalías dependa más de la capacidad de influencia política que de las necesidades territoriales refleja una falla crítica en el diseño y ejecución de la política de regalías. En conjunto, este análisis demuestra que, en contextos de alta desigualdad institucional y política, los cambios normativos, aunque bien intencionados, pueden terminar reproduciendo o incluso profundizando las desigualdades que pretenden superar.

Un informe del Banco de la República (2017) evaluó los efectos de la implementación del SGR sobre el desempeño fiscal de 1.025 municipios colombianos en 2012. El análisis evidenció que en el 93% de las entidades territoriales, donde las regalías representan el 20% o menos de sus ingresos totales, el desempeño fiscal tiende a empeorar conforme aumenta su dependencia de estos recursos. En cambio, cuando las regalías superan el 20% de los

ingresos, se observa una mejora en el desempeño fiscal, aunque con una disminución en la calidad o eficiencia de la inversión realizada.

Este hallazgo sugiere que la dependencia de las regalías impacta de manera diferenciada el comportamiento fiscal de los municipios. Cuando la participación de regalías es baja, un incremento en su dependencia debilita la disciplina fiscal, posiblemente porque se genera una sensación de disponibilidad de recursos sin la necesidad de fortalecer las finanzas propias. Sin embargo, cuando las regalías representan una proporción alta de los ingresos, parece haber un esfuerzo por mejorar indicadores fiscales —quizás impulsado por mayores exigencias de gestión o control—, aunque a costa de sacrificar la calidad de las inversiones. Esto refleja un dilema estructural en la administración de recursos no tributarios: mientras aumentan los ingresos, puede relajarse la eficiencia en su uso.

Por su parte, Wilches y Rodríguez (2018), estudian el impacto que tienen las regalías en el desarrollo de los municipios del departamento de Casanare. En la investigación se observa que la reforma al SGR impactó de manera diferenciada a los municipios del departamento. Particularmente, en aquellos municipios que tradicionalmente no han sido productores de petróleo, se evidenció un aumento en el nivel de dependencia de las regalías. En contraste, en los municipios productores esta dependencia se ha reducido, reflejando cambios en las dinámicas fiscales territoriales tras la reforma.

Respecto a la relación entre las regalías y los índices de desarrollo, se calculó la correlación entre la sumatoria de regalías recibidas entre 2000 y 2013 y un índice de desarrollo municipal alternativo para el año 2013. El coeficiente de correlación obtenido fue de 0,55, indicando una relación positiva moderada entre el flujo de regalías y el desarrollo municipal (Wilches y Rodríguez, 2018). No obstante, esta relación no garantiza por sí sola una transformación estructural en los territorios.

Se evidencia que recibir mayores cantidades de recursos no generados autónomamente no garantiza su inversión adecuada. El éxito en la utilización de las regalías radica en la eficiencia y pertinencia con la que los gobiernos municipales ejecuten estos recursos, en función de las necesidades reales de la población. Además, la variabilidad en los resultados entre distintos periodos de gobierno sugiere que, en muchos casos, las regalías no responden a una programación estratégica, sino que están sujetas al manejo político coyuntural de cada administración.

Finalmente, Parra (2021) en la revisión realizada en su artículo, muestra que la creación del SGR llevó a una redistribución de los ingresos territoriales en Colombia, incrementando los recursos, especialmente en municipios no productores de hidrocarburos y minerales. Este aumento de ingresos, contrario a lo que podría suponerse, no provocó pereza fiscal, sino que tuvo un efecto positivo sobre el recaudo tributario municipal entre 2000 y 2019. Este efecto positivo se mantuvo incluso en el periodo posterior a la reforma, posiblemente debido a un proceso de transición que suavizó los impactos de los cambios en la distribución de regalías. Además, se observó que el efecto de las regalías sobre el recaudo no fue diferencial entre municipios de categoría 6 y los demás, independientemente de su condición de productores.

Las conclusiones presentadas aportan una perspectiva importante sobre el impacto de las reformas en el sistema de regalías en la dinámica fiscal municipal. Resulta relevante que, contrario a la hipótesis tradicional de pereza fiscal, los ingresos adicionales derivados de las regalías no disminuyeron el esfuerzo fiscal de los municipios, sino que lo incentivaron, lo que sugiere una mayor resiliencia fiscal de las entidades territoriales de lo esperado. Sin embargo, la advertencia sobre las limitaciones metodológicas, especialmente las diferencias individuales en la asignación de recursos dentro de los grupos de tratamiento, señala una importante fuente potencial de sesgo que debe ser considerada en futuras investigaciones.

### **Marco jurídico**

La Constitución Política de 1991 estableció el principio de división económica como elemento estructural del Estado colombiano. El artículo 360 y las leyes posteriores como la Ley 141 de 1994, establece las regalías como compensación por la explotación de recursos naturales y da prioridad en la asignación a aquellos entes territoriales productores y/o afectados por el transporte del producto del sector industrial y minero-energético. Este enfoque inicial resultó en una concentración de recursos: a pesar del rápido crecimiento de la producción de carbón que pasó de 40 millones de toneladas a 90 millones, y de 500 mil barriles a 950 mil barriles de petróleo por día entre el 2002 y 2011 (Bonet & Urrego, 2014). Esta expansión resultó en la distribución de las regalías altamente concentrada en pocos territorios: siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander)

concentraban el 70% de los recursos asignados en este periodo de tiempo (Bonet & Urrego, 2014).

Sin embargo, el marco normativo tenía como objetivo establecer regulaciones más estrictas sobre el uso y la asignación de estos recursos, promoviendo al mismo tiempo una cultura de ahorro en los departamentos y municipios (Barrera, Chaparro & Zapata, 2006). Es en este contexto en donde se entiende la creación el fondo de ahorro y estabilización petrolera –FAEP– para controlar el giro de los recursos fiscales provenientes del crudo.

No obstante, esta bonanza y concentración de los recursos tuvieron un mal manejo por parte de las entidades territoriales, como evidencia Vilorio de la Hoz (2005), Pava & Lemos (2018) y Posso (2011). Las investigaciones han identificado patrones recurrentes en el uso de estos recursos, como su destinación a gastos que no están permitidos por el marco legal, el cual establece prioridad en sectores como salud, educación y saneamiento básico. Asimismo, se ha evidenciado que algunas obras reciben financiación durante múltiples periodos sin llegar a completarse en su totalidad. Además, existe una inclinación hacia la asignación de fondos a un gran número de proyectos de pequeña escala, así como al apoyo de actividades culturales y recreativas, cuyo impacto resulta difícil de evaluar (Barrera, Chaparro & Zapata, 2006). Además, algunas administraciones acumularon deudas hasta el límite permitido por la Ley 358, poniendo en riesgo no sólo sus recursos actuales sino también los futuros, sin mencionar los múltiples casos de corrupción investigados por la Contraloría General de la República (CGR).

Para abordar esto, el gobierno nacional ha impulsado cambios al sistema de distribución de las regalías contenido en la Constitución de 1991. Este cambio fue autorizado por la Ley No. 5 de 2011, y posteriormente reglamentado por la Ley N° 1530 de 2012. Esta reforma modificó el uso de los recursos naturales no renovables (regalías directas y Fondo Nacional de Regalías - FNR) y la substituyó con la creación del Sistema General de Regalías (SGR). Este último, tiene como propósito promover el desarrollo regional, reducir las desigualdades entre países, reducir la pobreza y promover la competitividad, a través de políticas de equidad social, regional e intergeneracional.

Del mismo modo, la Ley 2056 de 2020 redefine la estructura y operación del SGR, la distribución de estos recursos se realiza a través de diversas asignaciones que buscan fomentar el desarrollo regional, la sostenibilidad ambiental y la inversión en sectores

estratégicos. En primer lugar, se destinan asignaciones directas a entidades territoriales productoras y portuarias, reconociendo su papel en la generación de estos ingresos y compensando los impactos socioambientales derivados de la actividad extractiva.

Adicionalmente, se establecen asignaciones para la inversión regional, que se orientan a proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico y social de los territorios, priorizando aquellos con mayores niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Otra asignación clave es la de ciencia, tecnología e innovación, cuyo propósito es fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, contribuyendo a la diversificación productiva y la transición hacia una economía basada en el conocimiento.

Asimismo, el SGR destina recursos a la protección y recuperación ambiental mediante las asignaciones para el medio ambiente, que financian proyectos de restauración ecológica, conservación de ecosistemas estratégicos y mitigación del cambio climático. También se incluyen las asignaciones para el ahorro pensional territorial, con el fin de garantizar sostenibilidad fiscal a largo plazo en las regiones, fortaleciendo sus sistemas de seguridad social.

Finalmente, el sistema contempla asignaciones para la inversión local, dirigidas a proyectos de impacto directo en los municipios y departamentos, facilitando la ejecución de iniciativas en infraestructura, salud, educación y desarrollo rural. Para garantizar una distribución efectiva y transparente, el SGR opera bajo la supervisión de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), instancias encargadas de aprobar y priorizar los proyectos financiados con estos recursos. En este orden, las principales leyes que se expidieron en este sentido se encuentran resumidas en la tabla 2.

**Tabla 2:** Leyes expedidas para la regulación fiscal de las entidades territoriales en Colombia.

Ámbito	Ley	Descripción
Responsabilidad fiscal	Ley 819 de 2003	Conocida como la Ley de responsabilidad fiscal, obliga a las entidades territoriales a presentar un Marco Fiscal de Mediano Plazo para garantizar la sostenibilidad financiera.
Ordenamiento territorial	Ley 1454 de 2011	Define la organización político-administrativa del territorio colombiano, estableciendo la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.
Transparencia y control	Ley 1474 de 2011	Conocida como el Estatuto Anticorrupción, fortalece los mecanismos de control, prevención e

		investigación de actos de corrupción en las entidades territoriales.
Regalías	Acto Legislativo 05 de 2011	Modifica la distribución de regalías, creando el Sistema General de Regalías (SGR) para fomentar el desarrollo regional y reducir desigualdades territoriales.
Regalías	Ley 1530 de 2012	Reglamenta el SGR, estableciendo los criterios para la distribución y administración de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.
Regalías	Ley 2056 de 2020	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.
Transferencias	Reforma al Sistema General de Participaciones (2024)	Aumenta progresivamente los recursos transferidos a las regiones, pasando del 25% al 39.5% de los ingresos corrientes de la Nación en 12 años, fortaleciendo la descentralización y la financiación de sectores clave como salud, educación y saneamiento básico.

**Fuente:** Elaboración propia.

### ***Esquema del Sistema General de Regalías (SGR)***

Los recursos del SGR se distribuyen en los departamentos y municipios del país por medio de asignaciones directas, en función de su nivel de producción de recursos naturales no renovables (RNNR) y a través del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI). Adicionalmente se ahorra a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet). Los recursos del SGR, no se asignan mediante cupos específicos por municipio salvo los recursos del (40% del FCR), sino se destinan a la financiación de proyectos que podrán combinar recursos de los diferentes fondos para su financiación y alternativas de ejecución, todas ellas presentadas y aprobadas por el respectivo Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

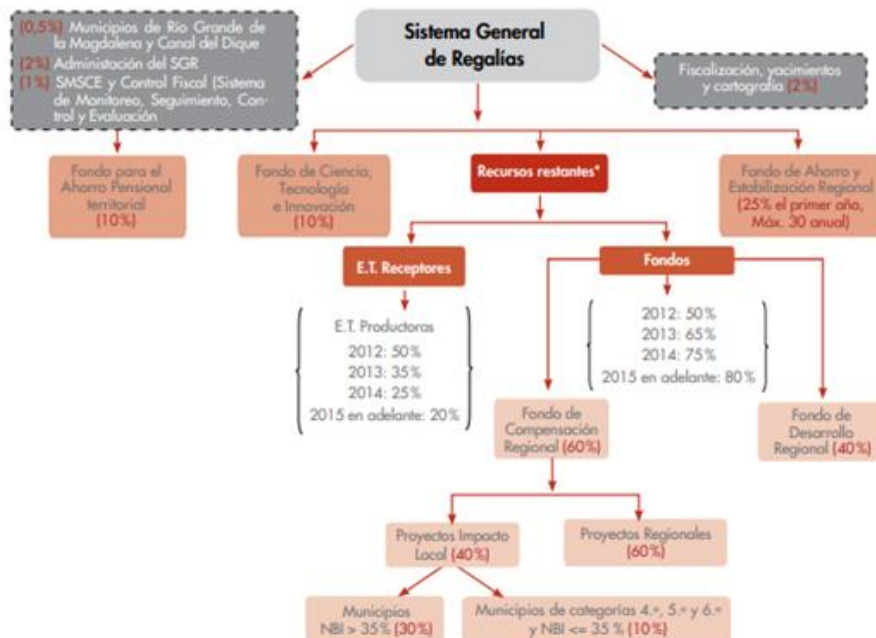
En general, las regalías se asignan prioritariamente con base en criterios de población y pobreza y, para el caso de las asignaciones directas, en proporción a la participación de la producción. Para el caso de los recursos del FCR, se utiliza adicionalmente la tasa de desempleo. Así mismo, la política del SGR prevé mitigar el impacto que tiene la reducción de las asignaciones directas producto de la fórmula constitucional, mediante la destinación de recursos del FDR para compensar el promedio anual histórico 2007- 2010 y también

mediante la destinación de otros recursos del Sistema que la Ley de Presupuesto del SGR precise a favor de las entidades beneficiarias de asignaciones directas (DNP, 2017).

Las regalías provienen de la explotación de recursos naturales y se distribuyen mediante: I. Asignaciones Directas. II. Fondos de Compensación y Desarrollo Regional. III. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. El desembolso de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la distribución que, para tal efecto, se realice de la totalidad de dichos recursos a las cuentas autorizadas y registradas por cada uno de los beneficiarios. Los recursos de asignaciones directas serán situados a cada uno de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Previa Instrucción de Abono a cuenta realizado por el DNP.

El esquema presenta una descripción del modelo del SGR en Colombia, mostrando los diferentes desempeños y cambios en la distribución a través del tiempo. Inicialmente, se asignaron porcentajes para fines específicos, como evaluación y asignación de stock (2%), administración del SGR (2%) y sistema de monitoreo, vigilancia, inspección y evaluación (1%). Además, se han destinado fondos para el ahorro para la jubilación (10%) y para ciencia, tecnología e innovación (10%). Para las entidades territoriales productoras, la asignación decrece progresivamente desde el 50% en 2012 hasta estabilizarse en el 20% a partir de 2015. Los fondos de compensación regional (60%) y desarrollo regional (40%) financian proyectos locales y regionales, priorizando municipios con necesidades básicas insatisfechas (NBI) superiores al 35% (30%) y aquellos de categorías 4, 5 y 6 con NBI menores o iguales al 35% (10%). También se establece un Fondo de Ahorro y Estabilización Regional que inicia con el 25% el primer año y se mantiene con un máximo del 30% anual.

**Esquema 1:** Estructura básica del Sistema General de Regalías.



**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación (2017).

El SGR se basa en nueve factores, seis de los cuales tienen un impacto directo en las finanzas de los gobiernos subnacionales:

1. Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE): Acumula hasta el 30% de los ingresos para estabilizar el entorno de gasto.
2. Fondo de Crédito Regional (FCR): Este fondo se dirige a zonas marginadas y utiliza indicadores de Necesidades Básicas (NBI) y población para su distribución.
3. Financiamiento directo: Mantener el 11% para atender a los gobiernos locales y departamentos en función de lo que requiera el nuevo plan estratégico.

### ***Organismo Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)***

El Consejo Directivo del Organismo Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) se han convertido en el equipo técnico para la evaluación de proyectos, cuyo alcance varía dependiendo de los recursos involucrados. El organismo consta de tres niveles de control: I. Contraloría General de la República. II. Sistema de monitoreo integral. III. Consulta pública: Está prevista en el artículo 15 de la Ley 1530, aunque su implementación es limitada. Este organismo colegiado, desde la reforma constitucional de 2011 ha estado concentrado en el

Estado central, donde el gobierno nacional tiene significativa influencia, en detrimento de la autonomía de los municipios y departamentos productores.

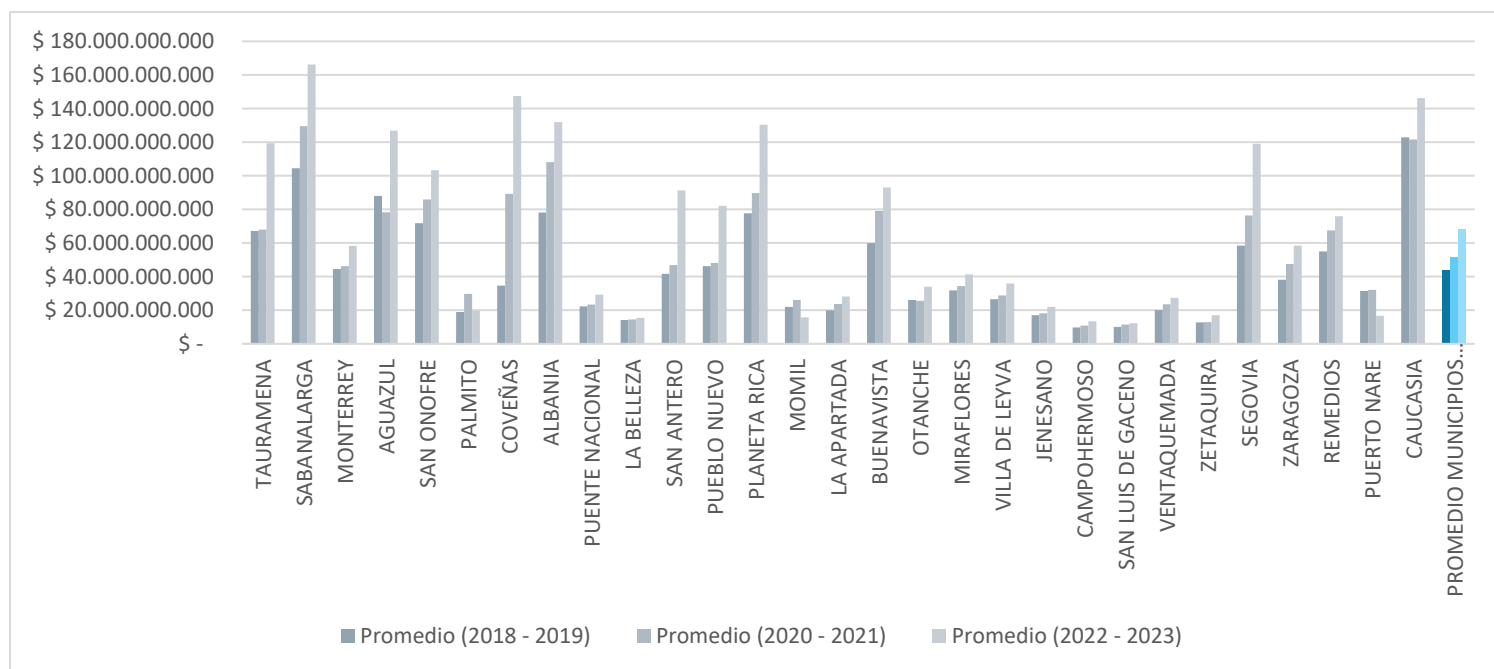
### **Impacto de las regalías petroleras en los municipios analizados del área de influencia de Ocesa**

El análisis de los efectos de las regalías petroleras en los municipios de influencia de Ocesa durante el período 2019-2023 permite evaluar el impactado institucional y financiero en los municipios estudiados. En este apartado, se presentan los hallazgos obtenidos a partir de la caracterización fiscal de los municipios estudiados, así como de la evaluación de sus capacidades institucionales. Se examina en detalle cómo la distribución y el manejo de las regalías han influido en la autonomía fiscal y la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales. Los resultados evidencian las limitaciones estructurales en la gestión de estos recursos y los desafíos que enfrentan las entidades territoriales en la construcción de modelos sostenibles de desarrollo económico y social.

#### ***Impacto financiero***

Para comprender las dinámicas económicas y sociales que subyacen en los ingresos municipales analizados, resulta fundamental en primer lugar conocer los ingresos totales de estas unidades de gobierno y su comportamiento en el tiempo durante los años de análisis. Esto facilitara la identificación de patrones, así, el gráfico 1 tienen en consideración un periodo y medio de gobiernos.

**Gráfico 1:** Ingresos totales de los 29 municipios analizados del área de influencia de Ocesa (2019 – 2023).



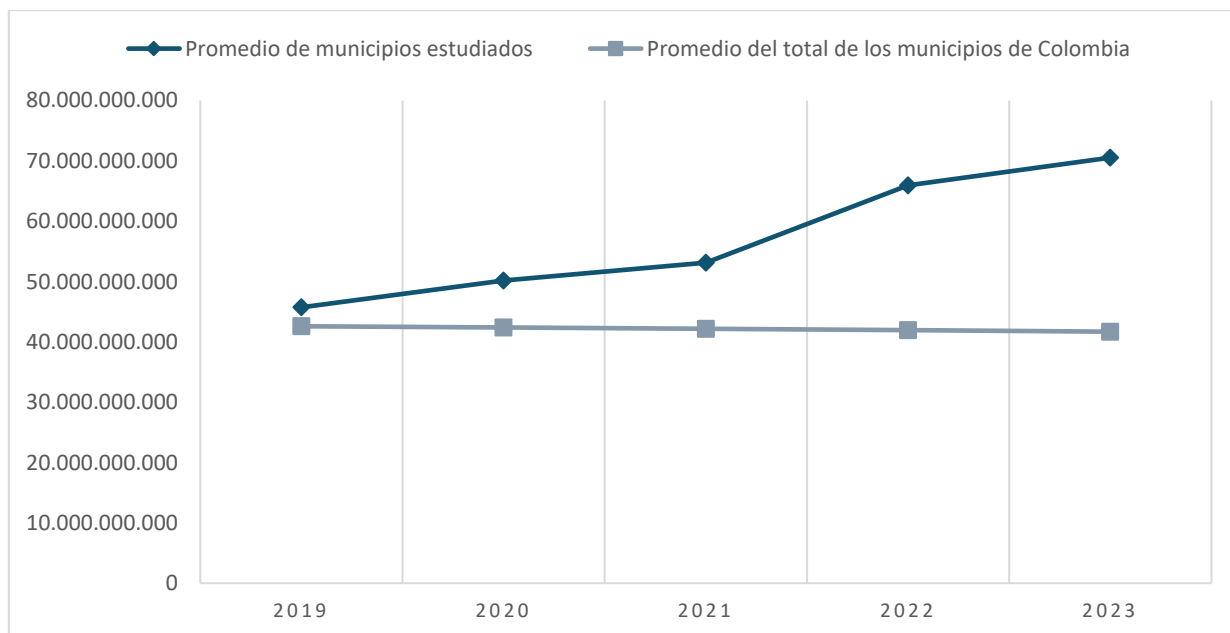
**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.<sup>7</sup>

La gráfica anterior muestra los ingresos totales de los 29 municipios, de lo que se cuenta con información del área de influencia de Ocesa durante el período 2019-2023, segmentados en tres intervalos de tiempo: 2018-2019, 2020-2021 y 2022-2023. Se observa una marcada heterogeneidad en los montos percibidos por cada municipio, evidenciando una concentración de ingresos en algunos territorios específicos, como Caucasia, Remedios, Segovia, los cuales presentan valores significativamente superiores al resto.

Adicionalmente, se identifica un crecimiento progresivo en la mayoría de los municipios a lo largo del período analizado, con excepciones de Aguazul, Palmito, Momil y Puerto Nare, que evidencian una disminución en los ingresos totales entre el 2020 y el 2022. Además, municipios como Ventaquemada, San Luis de Gaceno, Campohermoso y Jenesano se encuentran muy por debajo promedio. De este modo, la brecha entre los municipios con mayores y menores ingresos sugiere una distribución desigual de los recursos, lo que puede impactar la inversión pública y el desarrollo local. Factores como la cantidad de habitantes y el crecimiento económico regional pueden explicar estas diferencias.

<sup>7</sup> Las cifras se encuentran en millones de pesos según el DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.

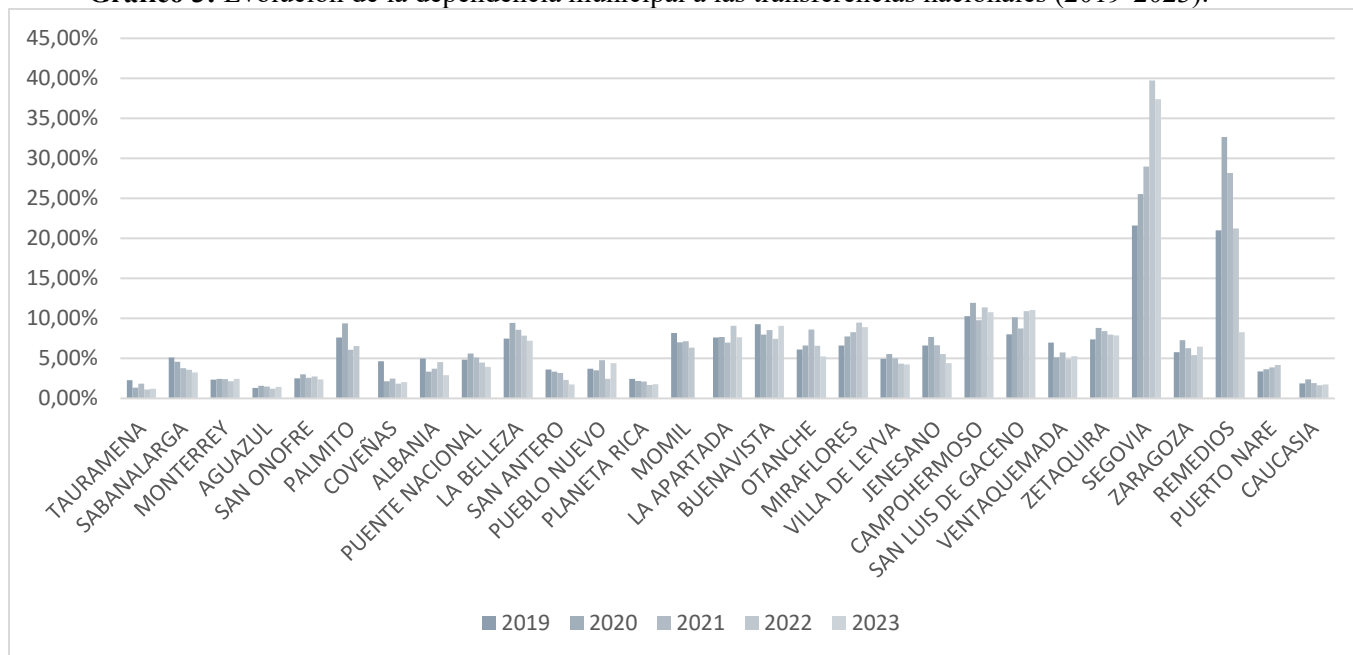
**Gráfico 2:** Tendencias de ingresos totales en municipios de Colombia: comparación entre municipios analizados y el promedio nacional (2019 - 2023).



**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.

Se observa una tendencia creciente en los ingresos de los municipios estudiados, con un incremento sostenido a lo largo del tiempo, particularmente a partir de 2021, cuando la pendiente de crecimiento se hace más pronunciada. En contraste, el promedio de ingresos del total de municipios de Colombia se mantiene prácticamente constante durante todo el período, sin mostrar variaciones significativas.

Esta divergencia sugiere que los municipios analizados han experimentado un crecimiento económico más dinámico que el promedio nacional. Además, el aumento sostenido en los ingresos de los municipios estudiados a partir de 2021 podría estar relacionado con estrategias de recuperación económica posteriores a la pandemia de COVID-19. La estabilidad en el promedio nacional, por otro lado, indica que el crecimiento observado en los municipios analizados no se ha replicado a nivel general, lo que refleja desigualdades en el desarrollo económico entre distintas regiones del país.

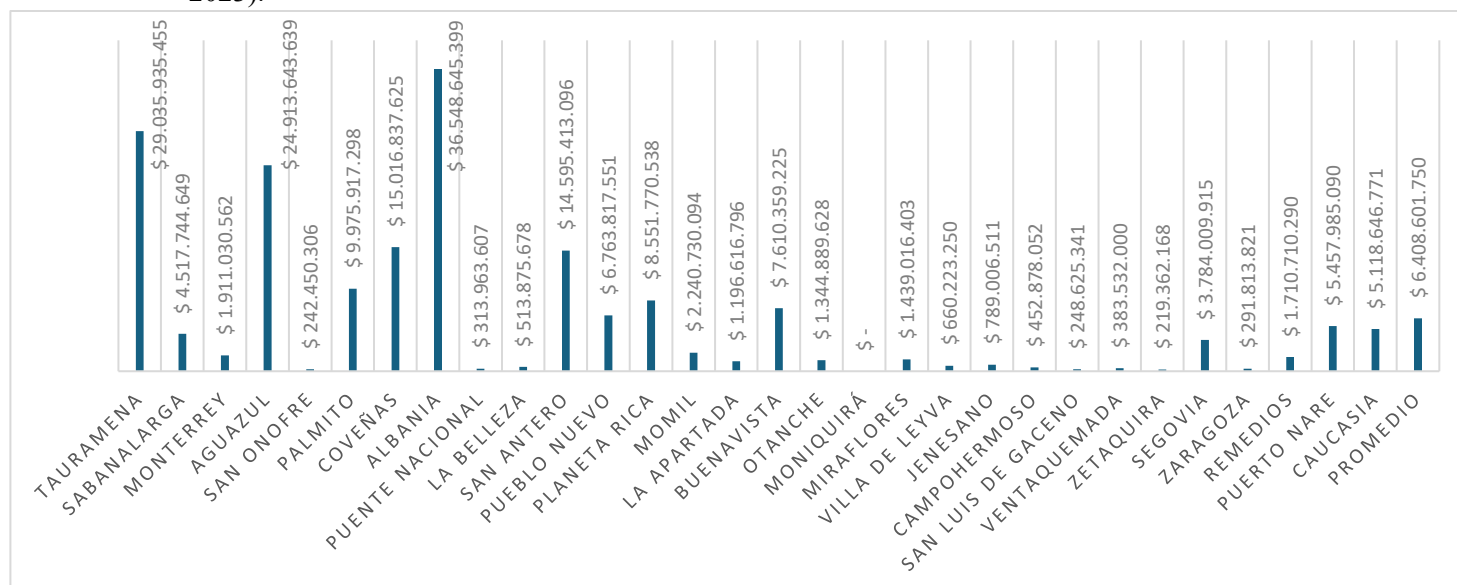
**Gráfico 3:** Evolución de la dependencia municipal a las transferencias nacionales (2019-2023).

**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.

En el gráfico 3 se observan los niveles de dependencia entre municipios, con algunos presentando valores cercanos al 5% y otros superando el 40%. En términos generales, la mayoría de los municipios mantienen una tendencia estable en su dependencia, aunque se identifican algunos con incrementos o disminuciones significativas a lo largo del período analizado.

Un hallazgo relevante es la marcada dependencia de municipios como Segovia y Remedios, los cuales presentan los valores más altos dentro del grupo analizado, alcanzando picos superiores al 40% en ciertos años. Esta alta dependencia indica que estos territorios dependen en gran medida de las transferencias nacionales para su funcionamiento. En contraste, otros municipios muestran niveles de dependencia más bajos y estables.

**Gráfico 4:** Distribución del promedio de ingresos por regalías en municipios estudiado (2019 - 2023).



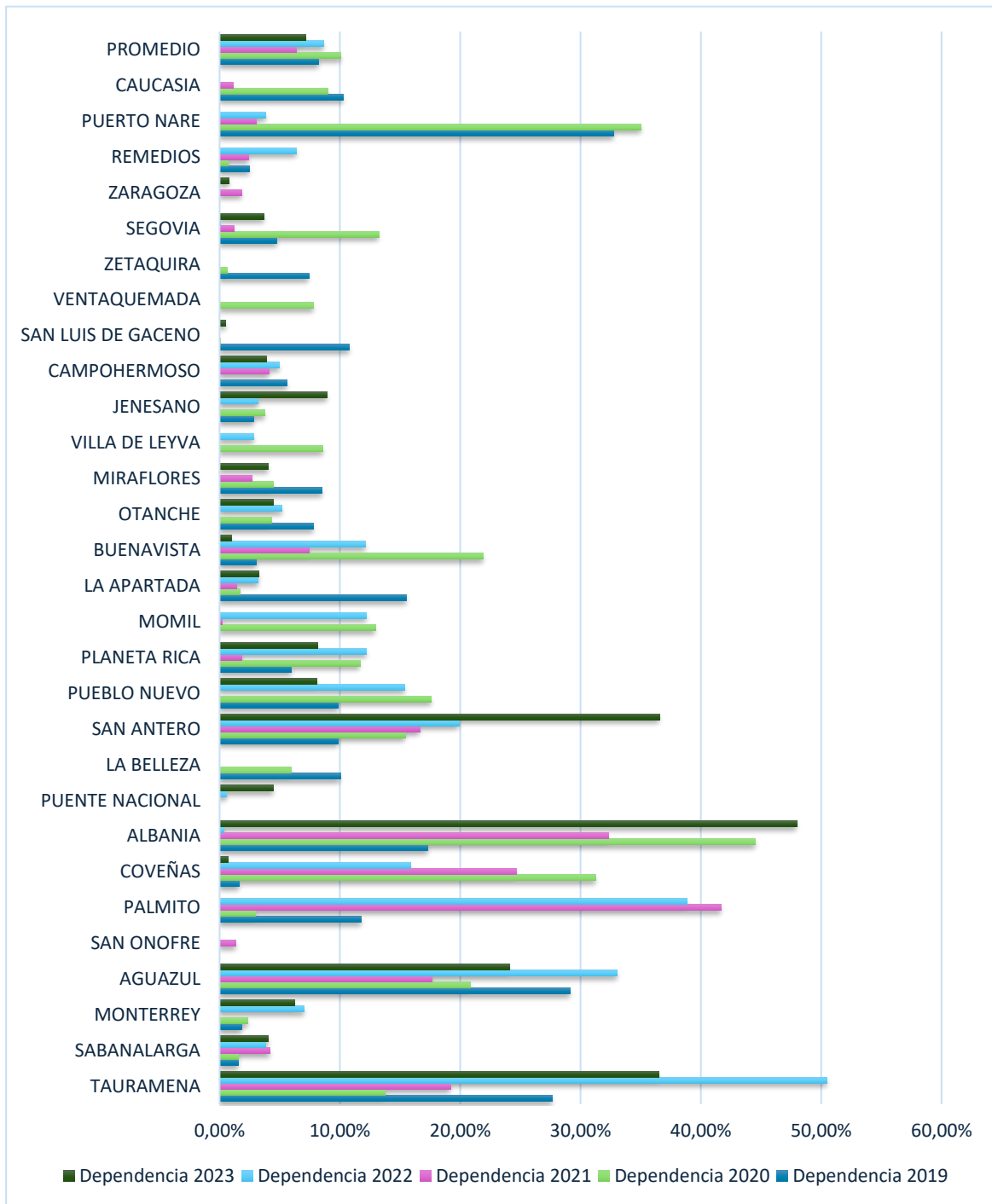
**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.

Se identifica una alta heterogeneidad en los valores reportados, con algunos municipios registrando ingresos significativamente superiores a otros. Municipios como Tauramena, Albania y Aguazul destacan con los valores más altos, lo que sugiere una fuerte fuente de ingresos de actividades extractivas o sectores estratégicos que generan ingresos significativos por regalías, en comparación con los otros municipios.

En contraste, otros municipios muestran ingresos considerablemente más bajos, lo que podría indicar limitaciones en la asignación de estos recursos. La presencia de un promedio general relativamente bajo en comparación con los valores máximos sugiere que la distribución de regalías existe una concentración de estos recursos en un número reducido de municipios.

Estas disparidades pueden influir en el desarrollo regional, ya que los municipios con mayores ingresos por regalías pueden invertir en infraestructura, educación y otros sectores clave, mientras que los de menores ingresos podrían enfrentar restricciones en su crecimiento. Hay una relación entre la gráfica 1 y la 3, entre los municipios que presentan mayores ingresos totales municipales, también, son aquellos que reciben mayores ingresos por regalías en comparación con los otros municipios analizados, como Tauramena, Aguazul, Albania, Coveñas y Planeta Rica.

**Gráfico 5:** Evolución de la dependencia municipal de las regalías (2019 - 2023).



**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.

La dependencia municipal de las regalías entre 2019 y 2023 permite identificar patrones significativos en la estructura financiera de los municipios analizados. Se observa que algunos municipios presentan una alta dependencia de los ingresos por regalías, con

porcentajes que en algunos casos superan el 50 % de sus ingresos totales, lo que evidencia su vulnerabilidad fiscal ante fluctuaciones en la distribución de estos recursos. Tauramena, Puerto Nare, Albania y San Antero destacan como algunos de los municipios con mayor dependencia de las regalías a lo largo del periodo, lo que sugiere que su sostenibilidad fiscal está estrechamente ligada a la disponibilidad de estos fondos.

Además, la tendencia en varios municipios muestra variaciones interanuales en la dependencia, reflejando cambios en la asignación de regalías. La diferencia en los niveles de dependencia entre municipios sugiere la necesidad de estrategias para diversificar las fuentes de ingresos locales y fortalecer la autonomía fiscal, con el fin de reducir la exposición a riesgos derivados de la volatilidad de los ingresos por regalías y mejorar la estabilidad económica de estos territorios a largo plazo.

Así, la tabla 3 deja en manifiesto que, en términos generales, la mayoría de los municipios presentan una condición fiscal "Ideal", reflejando una menor dependencia de estos recursos en sus presupuestos anuales. No obstante, un subconjunto significativo de municipios enfrenta condiciones de "Alerta", "Grave" o incluso "Crítico".

Tauramena y Albania destacan por haber alcanzado niveles críticos en distintos periodos, mientras que entidades como Puerto Nare y San Antero han transitado entre estados de "Grave"<sup>8</sup> y "Alerta", lo que indica riesgos significativos en su sostenibilidad fiscal. Se evidencia una tendencia positiva en 2023, con un 86,21 % de los municipios en estado "Ideal", lo que podría atribuirse a mejoras en la gestión de ingresos o diversificación de fuentes fiscales. Sin embargo, la persistencia de municipios en estado "Crítico" o "Grave" como Tauramena, Albania y San Antero, sugiere que aún existen retos estructurales en la sostenibilidad financiera de estas entidades.

**Tabla 3:** Dependencia fiscal de los municipios de influencia de Ocesa (2019 - 2023).

Semáforo					
Entidad	2019	2020	2021	2022	2023
Tauramena	Grave	Alerta	Alerta	Crítico	Crítico
Sabanalarga	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal

<sup>8</sup> En este esquema, los municipios con una dependencia igual o mayor al 31% se consideran en "estado crítico", entre 21% y 30% se ubican en "estado grave". En el rango de 11% a 20%, se encuentran en "estado de alerta" y con una dependencia de 0% a 10% alcanzan el "estado ideal".

Monterrey	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Aguazul	Grave	Alerta	Alerta	Crítico	Grave
San Onofre	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Palmito	Alerta	Ideal	Crítico	Crítico	Ideal
Coveñas	Ideal	Crítico	Grave	Alerta	Ideal
Albania	Alerta	Crítico	Crítico	Ideal	Crítico
Puente Nacional	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
La Belleza	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
San Antero	Ideal	Alerta	Alerta	Alerta	Crítico
Pueblo Nuevo	Ideal	Alerta	Ideal	Alerta	Ideal
Planeta Rica	Ideal	Alerta	Ideal	Alerta	Ideal
Momil	Ideal	Alerta	Ideal	Alerta	Ideal
La Apartada	Alerta	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Buenavista	Ideal	Grave	Ideal	Alerta	Ideal
Otanche	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Miraflores	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Villa de Leyva	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Jenesano	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Campohermoso	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
San Luis de Gaceno	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Ventaquemada	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Zataquirá	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Segovia	Ideal	Alerta	Ideal	Ideal	Ideal
Zaragoza	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Remedios	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
Puerto Nare	Crítico	Crítico	Ideal	Ideal	Ideal
Caucasia	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal	Ideal
<b>Resultado</b>					
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Crítico</b>	1 (3,45 %)	3 (10,34 %)	2 (6,90 %)	3 (10,34 %)	3 (10,34 %)
<b>Grave</b>	2 (6,90 %)	1 (3,45 %)	1 (3,45 %)	0 (0,00 %)	1 (3,45 %)
<b>Alerta</b>	3 (10,34 %)	7 (24,14 %)	3 (10,34 %)	6 (20,69 %)	0 (0,00 %)
<b>Ideal</b>	23 (79,31 %)	18 (62,07 %)	23 (79,31 %)	20 (68,97 %)	25 (86,21 %)

Fuente: Elaboración propia.

### ***Impacto institucional***

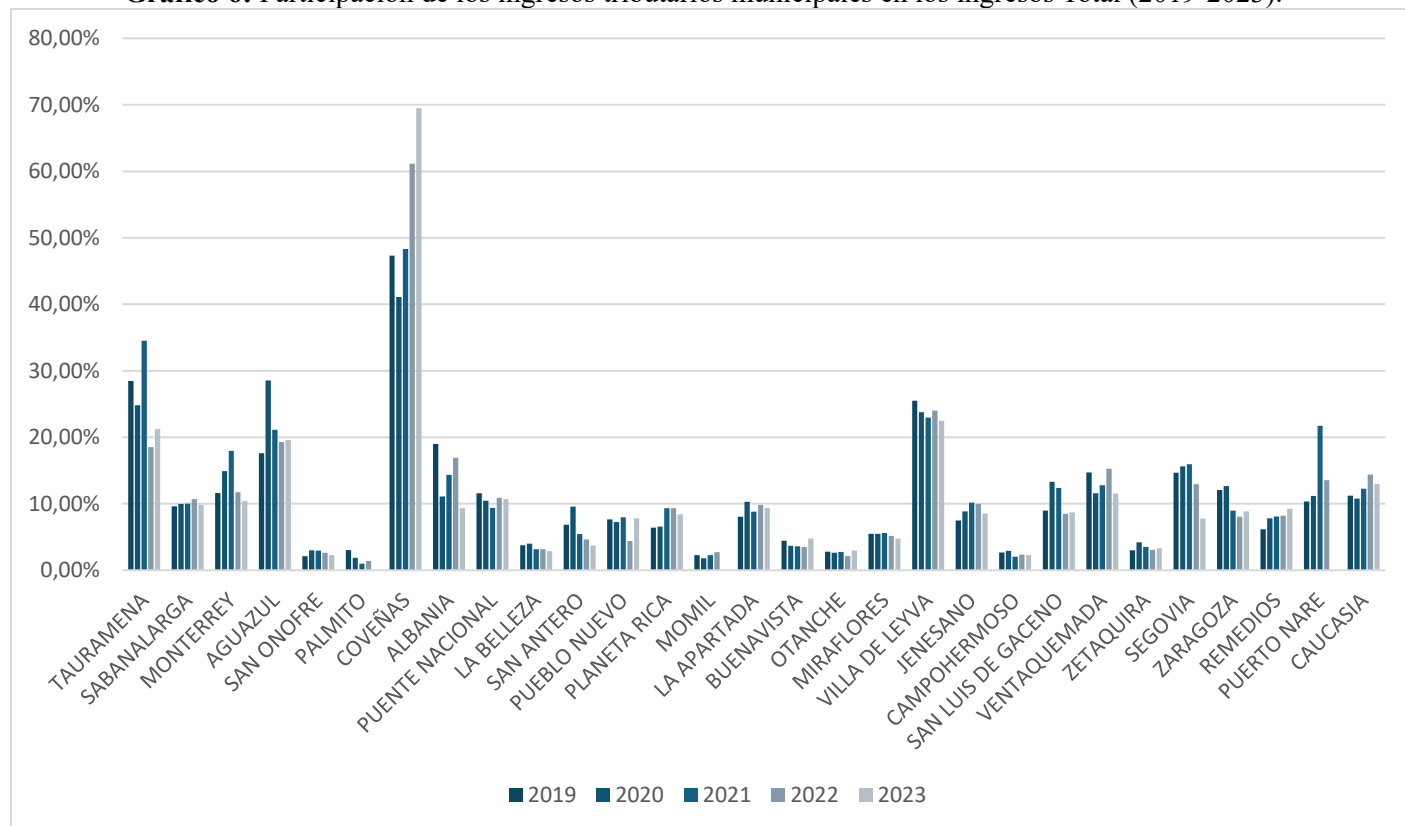
Por otro lado, en lo relativo a las capacidades institucionales y su doble dimensión de comprensión, exógena y endógena, se analizarán las capacidades funcionales, que corresponden a los factores exógenos, y las capacidades técnicas, asociadas a los factores endógenos. Para ello, en el análisis de las capacidades técnicas se empleará el puntaje del componente de gestión y el puntaje de organización de la información. Por su parte, la

capacidad funcional se evaluará a través del porcentaje de inversión financiada con recursos propios, el porcentaje de ejecución en el sector de desarrollo económico y el porcentaje de ejecución en los sectores de desarrollo social. Esta información ha sido recopilada de fuentes oficiales, del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Para esto, se tomará únicamente la información correspondiente al año 2023, dado que este período representa la consolidación de los resultados de los años previos analizados, permitiendo observar el impacto acumulado de la gestión institucional. Adicionalmente, centrarse en el 2023 facilita una evaluación más actualizada y relevante, al considerar el estado más reciente de las capacidades institucionales en los municipios.

En este orden, las capacidades técnicas de los municipios analizados se encuentran una variabilidad significativa entre los municipios en ambas dimensiones, lo que sugiere disparidades en la eficiencia administrativa y en la calidad de la información utilizada para la toma de decisiones. Algunos municipios, como Zetaquirá y Albania, presentan altos niveles de organización de la información, lo que podría estar correlacionado con una mejor planificación y ejecución de políticas. Sin embargo, en otros casos, como Buenavista y San Luis de Gaceno, los puntajes son notablemente bajos, lo que indica posibles deficiencias en la sistematización y manejo de datos.

Por otro lado, el puntaje del componente de gestión varía de manera heterogénea, evidenciando que no siempre existe una relación directa entre la capacidad de gestión y la organización de la información. Municipios como Coveñas y La Apartada destacan en ambas categorías, mientras que otros, como Palmito y Momil, muestran rezagos en estos indicadores.

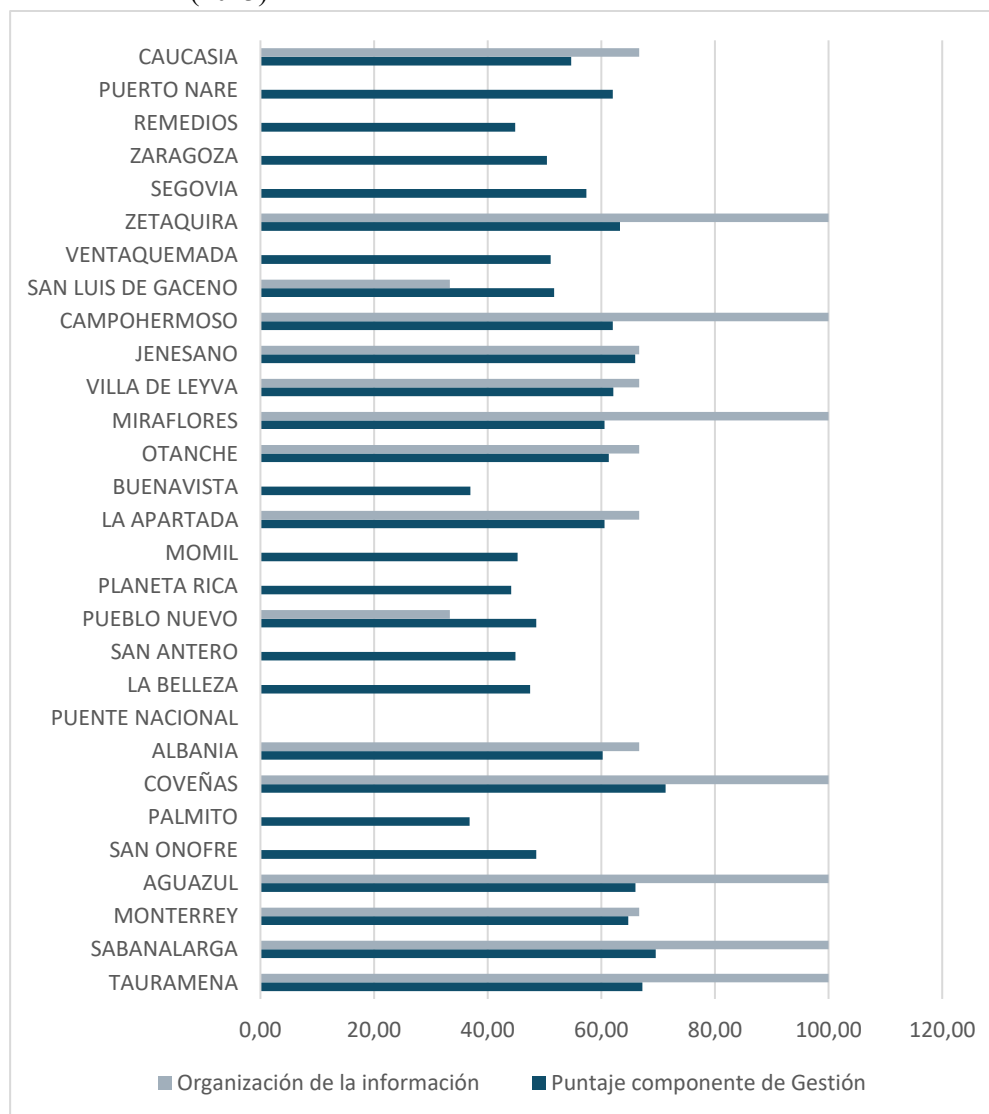
**Gráfico 6:** Participación de los ingresos tributarios municipales en los ingresos Total (2019-2023).

**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Desempeño integral municipal y departamental.

En el anterior gráfico, se evidencia una variabilidad significativa entre los diferentes territorios, con algunos municipios manteniendo niveles estables y otros experimentando fluctuaciones notables en su capacidad de recaudo tributario. Un aspecto relevante del gráfico es la existencia de municipios con una mayor autonomía fiscal, evidenciada en porcentajes más altos de ingresos propios con respecto a sus presupuestos totales. Sin embargo, también se identifican municipios con una baja participación de estos tributos en su estructura financiera. Destaca el caso de municipios como Coveñas, donde en todos los periodos alcanzan niveles superiores al 40%, reflejando un mayor esfuerzo recaudatorio o condiciones económicas favorables para la tributación local.

Por otro lado, se identifican municipios con una participación muy baja de los ingresos tributarios en su presupuesto, lo que sugiere una menor capacidad de recaudo o una base tributaria reducida. Esta situación puede responder a diversos factores, como una economía local poco diversificada, debilidades en la administración fiscal o falta de cultura tributaria.

**Gráfico 7:** Evaluación de las capacidades técnicas municipales: Organización de la información y gestión administrativa (2023).



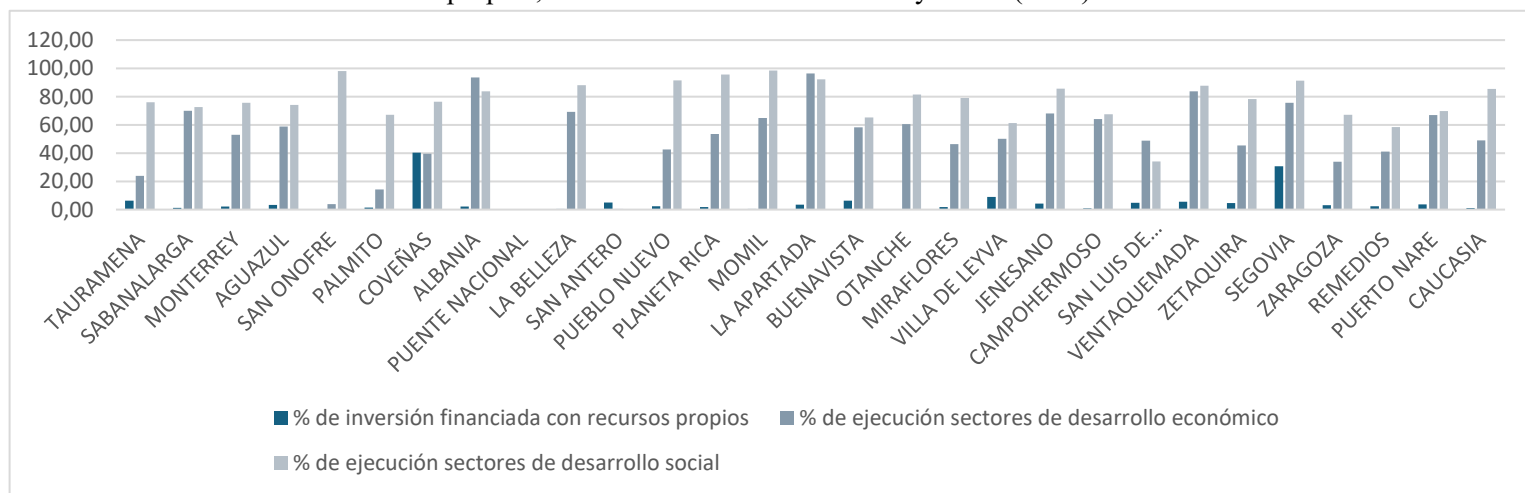
**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Desempeño integral municipal y departamental.

El gráfico 7 sugiere diferencias significativas en la autonomía financiera y en la priorización del gasto público. Mientras algunos municipios presentan niveles elevados de inversión con recursos propios, otros dependen en mayor medida de fuentes externas para financiar su desarrollo. Asimismo, la ejecución en los sectores económicos y sociales varía ampliamente, reflejando disparidades en la planificación y eficiencia administrativa.

En términos generales, municipios como Albania, Zetaquirá y Segovia muestran altos niveles de ejecución tanto en el sector social como en el económico. Por el contrario, otros municipios, como Puerto Nare y Remedios, exhiben una baja ejecución en estos sectores, lo

que podría estar limitando su capacidad para generar desarrollo sostenible. La correlación entre el nivel de inversión propia y la ejecución en estos sectores es un aspecto clave a considerar, ya que una mayor autonomía financiera puede traducirse en una asignación de recursos más eficiente y en la reducción de la vulnerabilidad fiscal.

**Gráfico 8:** Evaluación de las capacidades funcionales municipales: Porcentaje de inversión financiada con recursos propios, inversión en sector económico y social (2023).

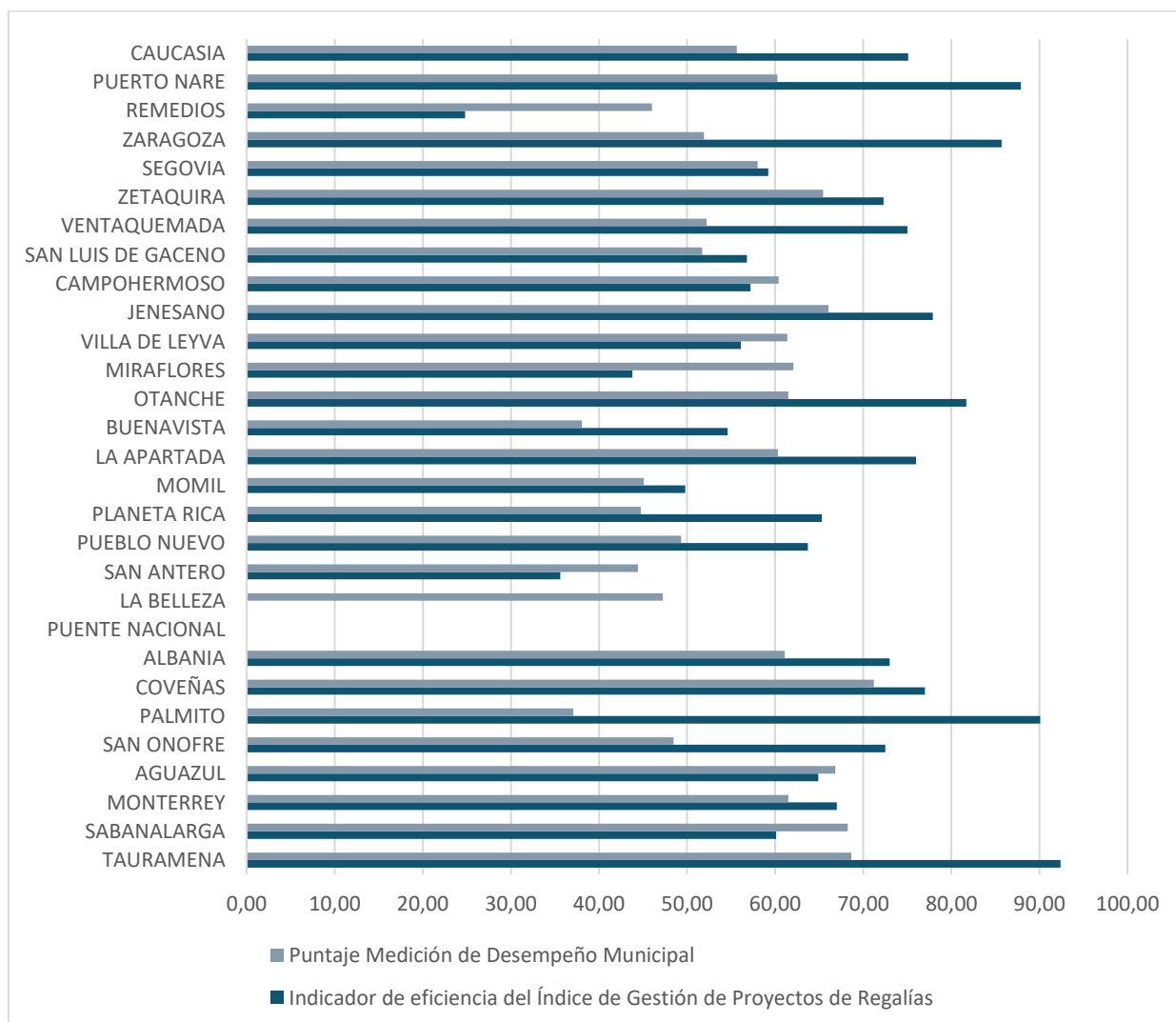


**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Desempeño integral municipal y departamental.

Análogamente, el gráfico 8 muestra la relación entre el puntaje de medición del desempeño municipal y el indicador de eficiencia en la gestión de proyectos de regalías en distintos municipios para 2023. Se observa una variabilidad significativa en ambos indicadores, lo que evidencia diferencias en la capacidad administrativa y en la ejecución de los recursos del SGR. En algunos municipios, como San Onofre, se advierte una alta eficiencia en la gestión de proyectos de regalías a pesar de no tener un desempeño municipal sobresaliente, lo que sugiere la existencia de capacidades focalizadas en la ejecución de estos recursos.

Por el contrario, otros municipios con un buen desempeño municipal, como Caucasia, presentan brechas en la gestión de regalías, lo que podría indicar deficiencias en la planeación y ejecución de proyectos. Municipios con una alta dependencia del SGR, como Monterrey y Tauramena, muestran un desempeño municipal moderado, pero con una eficiencia elevada en la gestión de estos recursos. Así, la diversidad en los indicadores evidencia la persistencia de brechas institucionales que pueden limitar el impacto del SGR en el desarrollo local.

**Gráfico 9:** Puntaje medición de desempeño municipal e indicador de eficiencia del índice de gestión de proyectos de regalías (2023).

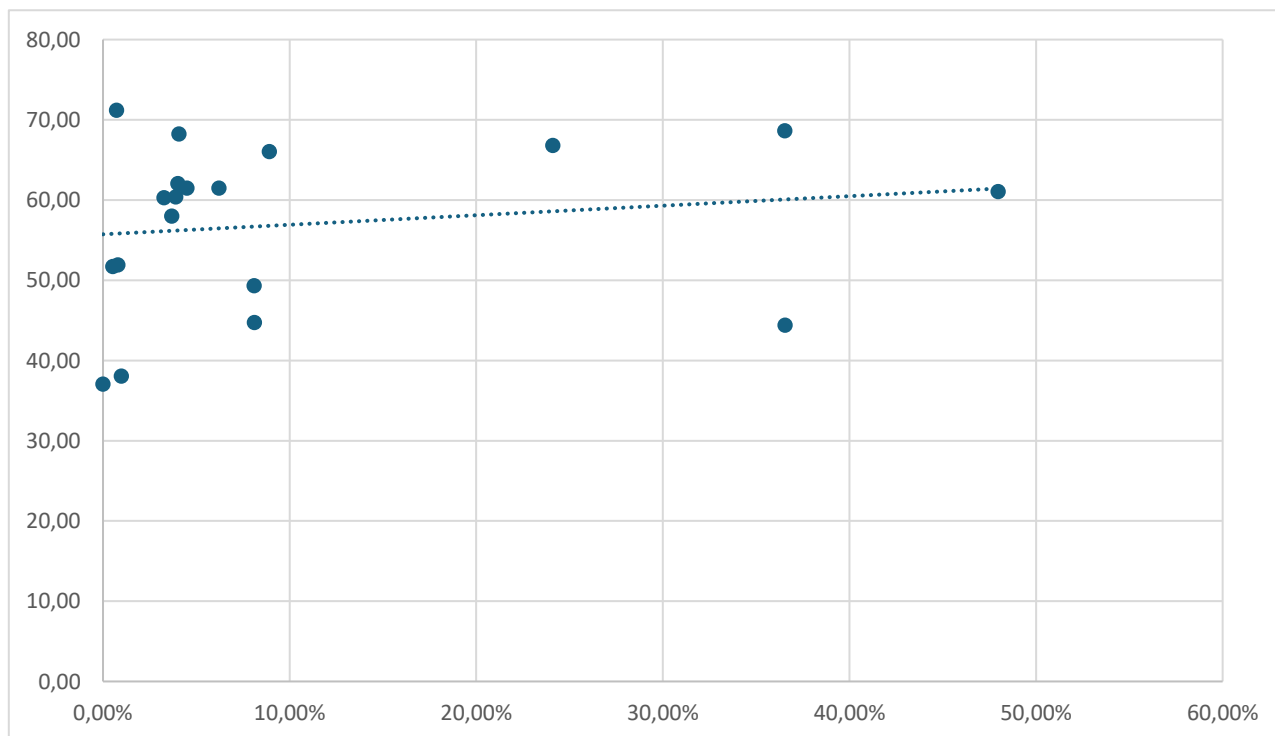


**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Desempeño integral municipal y departamental.

El gráfico de dispersión muestra la relación entre la dependencia municipal del Sistema General de Regalía (SGR) en 2023 (eje X) y el puntaje de medición del desempeño municipal en el mismo año (eje Y). Se observa que la mayoría de los municipios tienen una dependencia del SGR menor al 10%, con puntajes de desempeño municipal que varían entre aproximadamente 40 y 70 puntos. A medida que la dependencia del SGR aumenta, la dispersión de los puntajes también se incrementa, aunque la tendencia general, representada por la línea de regresión, sugiere una ligera correlación positiva entre ambas variables. Esto

implica que, en promedio, un mayor porcentaje de dependencia del SGR no necesariamente se asocia con un peor desempeño municipal, aunque existen excepciones a esta tendencia.

**Gráfico 10:** Relación entre dependencia del SGR y desempeño municipal (2023).



**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Desempeño integral municipal y departamental.

Existen algunos casos aislados que se apartan del patrón general. Por ejemplo, un municipio con una dependencia superior al 40% tiene un puntaje cercano a los 50 puntos, mientras que otro con una dependencia similar alcanza los 70 puntos, lo que sugiere que factores adicionales pueden estar influyendo en el desempeño municipal. Del mismo modo, hay municipios con baja dependencia del SGR que presentan tanto puntajes altos como bajos, lo que refuerza la idea de que la relación entre estas variables no es completamente determinante.

### Marco conceptual

Luego de analizadas las finanzas subnacionales y las capacidades institucionales, en primer lugar, se expondrán los principales modelos de la administración pública y la implementación

en el caso colombiano; posteriormente, se analizarán los métodos utilizados en la literatura para el estudio de las finanzas subnacionales, así como los marcos conceptuales en los que se inscriben las investigaciones revisadas. Finalmente, para enriquecer la investigación y orientarán su desarrollo.

### ***Modelos de la administración pública en Colombia***

Esta investigación analiza la asignación de funciones al Estado y las condiciones para su cumplimiento. Esto conlleva examinar los roles que desempeña en la sociedad y los procedimientos a través de los cuales los ejecuta.

La seguridad, como concepto, constituye uno de los fundamentos teóricos del contractualismo. Hobbes “atribuye a la existencia del Estado [...] la búsqueda de la paz y la seguridad, que es la primera ley de la naturaleza, a la que hay que llegar por acuerdo o por medio de la guerra” (Hobbes, citado en Angarita & Emilio, 2012, p. 19). En este sentido, una de las funciones esenciales del Estado es garantizar condiciones mínimas de convivencia entre los ciudadanos de la unidad política que rige, así como la realización de sus derechos y libertades individuales. Además, debe proveer “los servicios requeridos para la satisfacción de las necesidades sociales básicas” (Restrepo, 2009, p. 168).

Desde una perspectiva formal, el Estado establece una estructura institucional; sin embargo, en términos sustantivos, define mínimos, prohibiciones y obligaciones que debe ejercer. Esto lo obliga a adoptar una organización administrativa que le permita cumplir con estos propósitos y que se ajuste al modelo estatal vigente en cada época.

Para este propósito, se analizarán los principales modelos de administración pública: burocracia, Nueva Gestión Pública (NGP) y Gobernanza. Estos modelos sustentan el funcionamiento de la estructura del Estado a partir del principio de legalidad, el cual, con el tiempo, evoluciona para dar mayor relevancia a la eficiencia y la eficacia como principios fundamentales. En este apartado, se examinarán dichos modelos y su aplicación en el Estado colombiano.

La administración pública tradicional está relacionada con la aparición del sistema de servicio civil<sup>9</sup>; el modelo weberiano buscaba minimizar el clientelismo, la corrupción y la

---

<sup>9</sup> El servicio civil es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades (Auditoría Superior de la Federación, 2025).

influencia política estableciendo normas generales para regular el comportamiento burocrático. Además, promovía la implementación de procedimientos basados en el mérito para la selección, ascenso y permanencia en el empleo, con el objetivo de mantener a la burocracia separada de la política (Restrepo, 2009). En otras palabras, el modelo se caracterizaba por tener una estructura de Estado grande, con funcionarios fijos que estuvieran regidos por leyes, reglas y disposiciones administradas claras y no por patronazgos políticos.

Empero, comprender el modelo weberiano requiere interpretar la estrecha relación entre poder y administración. Como señala Weber, “el poder se manifiesta y funciona como administración, y todas las administraciones, en cuanto que su dirección debe, por consiguiente, ser puesta siempre en manos de alguno de los poderes de mando, requieren de cualquier modo el poder” (Weber, 1992, p. 252). En este sentido, la burocracia constituye el aparato administrativo característico del poder racional-legal, esto se sustenta en la base de la existencia de reglas que vinculan a los detentadores de poder y que el mandato no traspase los límites ni los procedimientos legalmente establecidos.

Según Weber (1992), la implementación de este modelo debe darse bajo ciertas condiciones históricas, las cuales se evidencian en las burocracias del occidente moderno. Estas condiciones incluyen las siguientes: I. La consolidación de una economía monetaria como consecuencia de la definitiva afirmación capitalista como modo de producción dominante. II. El desarrollo cualitativo y cuantitativo de las tareas administrativas del Estado. III. La consolidación de la democracia. IV. La superioridad técnica. (Weber citado en Bartolí, 1986, pp. 371 -372).

De esta manera, este modelo tuvo algunos fallos en su implementación, esto es posible por no cumplir con las condiciones históricas necesarias descritas de manera sucintas anteriormente. Es así, como en algunos casos, como también lo fue en Colombia, el servicio civil se convirtió en un “instrumento de movilización política y padrinazgo, bloqueando el desarrollo de la competencia neutral, de manera que el sistema de empleo público llegó a ser un recurso para distribuirse entre los seguidores y los ganadores del juego electoral” (Restrepo, 2009, p. 171). Durante el período de mayor influencia de las ideas weberianas en las reformas de 1968, el empleo público en Colombia nunca llegó a ser plenamente burocrático, sino que se mantuvo con una alta carga de politización y clientelismo. Lo dicho atrás, el sistema no alcanzó una verdadera centralización, permaneciendo fragmentado hasta

bien entrados los años ochenta. De esta forma, la segunda ola de descentralización en Colombia surgió a finales de los años 1980 y principios de los 1990, impulsada por las demandas de mayor autonomía regional y los desafíos que enfrentaba el gobierno central en la gestión eficiente de los servicios básicos a nivel nacional (Pulido y Leyva, 2023).

Como respuesta a las fallas en la implementación del modelo y a los desafíos en la eficiencia del Estado social, durante la década de los ochenta los esfuerzos se centraron en reformas económicas orientadas al mercado y en transformaciones administrativas del Estado. Estas reformas impactaron su estructura y la gestión del personal, promovidas por la idea de reducir el tamaño del Estado y disminuir su intervención en el mercado. Este cambio de paradigma y por supuesto de principio, justificó el nacimiento del nuevo modelo de administración pública: la nueva gestión o gerencia públicas.

En el contexto económico de globalización y crisis del Estado de bienestar, dadas a las deficiencias administrativas para la satisfacción de las demandadas sociales y mayores exigencias del Estado. El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) adoptado mayoritariamente en países anglosajones, se enfocó en:

la organización y gestión de los servicios públicos constituyeron una respuesta a la crisis fiscal, cuya solución fue la reducción del tamaño del Estado. Así, la privatización se impuso como el principal instrumento de la reforma administrativa del Estado, y, para los servicios que se mantuvieron a su cargo, la exigencia por mejoras significativas de calidad en su prestación llevó a la germinación de cuatro ideas fuerza: la autonomía de los servicios, la competencia entre ellos, la contractualización de sus relaciones y el control por parte de los consumidores (Restrepo, 2009, p. 174).

De esta manera, se introdujeron en el sector público mecanismos propios del sector privado y del mercado. Según este modelo, la eficacia, la reducción del tamaño del Estado y su menor incidencia en la economía permitirían un gobierno que funcionará mejor y con menores costos. En Colombia, la llegada de la Nueva Gestión Pública y sus nuevos mecanismos de contratación no eliminó las formas tradicionales de patronazgo político, clientelismo y fragmentación, aunque sí generaron variaciones y adaptaciones en estos esquemas. Así, en los últimos treinta años, este modelo ha priorizado la eficiencia y la austeridad, dejando de lado la necesidad de desarrollar capacidades administrativas burocráticas weberianas como prerrequisito fundamental (Pulido & Leyva, 2023, p. 4).

Por su lado, la gobernanza como modelo responde a una nueva forma de entender el gobierno y la gestión de las situaciones socialmente problemáticas de carácter público, esto, debido al deterioro e ineficiencia de los modelos de administración pública anteriores, los ya mencionados del modelo weberiano y la escasa responsabilidad de los funcionarios ante la sociedad, la transformación del ciudadano de titular de derechos a mero cliente, la falta de coordinación en la gestión de entidades descentralizadas con mayores competencias y la restricción de la participación ciudadana en la determinación de la calidad y cantidad de los bienes públicos que debe proporcionar cada organismo estatal (Restrepo, 2009), para el caso del modelo de NGP.

Por ello, este modelo —la gobernanza— parte del reconocimiento de una sociedad plural en la que hay un entramado de actores de heterogéneos gremios que interactúan en la disputa de valores y en conflicto para concertar políticas (Aguilar, 2006; Osberne, 2010; Stoker, 1998). De este modo, el encuentro de los actores traerá procesos de disputa y negociación que hace parte fundamental en la gobernanza, puesto que esta es el “conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (Aguilar, 2010 p. 28).

Por último, es un error considerar que el modelo colombiano entre 1957 y 1980 fue predominantemente weberiano. En realidad, Colombia no experimentó un período claramente weberiano en su historia administrativa, sino que transitó directamente hacia una combinación de patronazgo político, Nueva Gestión Pública y neweberianismo (Leyva & Pulido, 2023). Esto se debe a que, desde el inicio de las reformas, existieron restricciones estructurales que limitaron la consolidación de un modelo burocrático racional-legal en el sentido weberiano. Esta situación refleja la persistencia de prácticas clientelistas y la adopción parcial de enfoques modernos de gestión, sin lograr una transformación integral del aparato estatal.

### ***Capacidades institucionales***

Las entidades subnacionales tienen, entre sus propósitos, la mediación de situaciones socialmente problemáticas dentro del territorio que gobiernan. Sin embargo, este objetivo suele verse limitado por las restricciones en las capacidades institucionales de los gobiernos

locales. En este contexto, dichas capacidades constituyen un elemento transversal para la gestión eficiente de las acciones administrativas, operando en una doble dimensión: endógena y exógena. Por un lado, contribuyen al cumplimiento efectivo de los fines del Estado (dimensión exógena) y, por otro, fortalecen el andamiaje institucional interno (dimensión endógena).

De lo anterior, se fundamenta la importancia de conocer y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales pues son las herramientas que posibilitan el desdoblamiento de las acciones y el valor público. En virtud de establecer una definición operativa sobre capacidades institucionales es preciso comprender que estas en los últimos años se ha asociado a cuestiones de gobernanza (Hall, 2002; Nelissen, 2002; citados en Ospina, 2002).

Así, la construcción de capacidades institucionales requiere el fortalecimiento tanto de la dimensión endógena como de la exógena, ya que ambas están interrelacionadas de manera interdependiente. En palabras de Grindle (1997), “el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas (nivel macro); el desempeño de las organizaciones públicas (nivel meso); y el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión (nivel micro)” (citada en Ospina, 2002, p. 5) son aspectos fundamentales en este proceso. Este esquema analítico advierte que no solo el nivel micro debe ser evaluados para incrementar las posibilidades de éxito y la creación de valor público en la gestión pública.

Lo anterior, guarda relación con la gobernanza dado que es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006, p. 90). Es decir, aludir al diseño de las relaciones entre el sector público y privado y las relaciones interinstitucionales, en el fondo busca reconsiderar nuevos principios en la gestión pública teniendo en consideración la multiplicidad de actores y formas para la medicación de problemas públicos.

Para establecer una definición general de capacidades institucionales, Mann (2015) las enmarca dentro de la relación entre sociedad y Estado, es decir, en su dimensión exógena, definiéndolas como “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios” (p. 355). En cuanto a la dimensión endógena, Aguilar (2024) las describe como “la capacidad de dirección que determina tareas y responsabilidades

para el refinamiento de la gestión pública y que deriva en normas técnicas” (p. 13). Las capacidades institucionales, entonces, pueden entenderse como el conjunto de habilidades y recursos que permiten al Estado implementar sus acciones en la sociedad (dimensión exógena) y fortalecer su estructura administrativa mediante la definición de tareas, responsabilidades y normas técnicas que optimicen la gestión pública (dimensión endógena).

En el estudio de las capacidades institucionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proporciona un marco metodológico para su caracterización, medición y evaluación. Este enfoque permite analizar las capacidades desde diferentes niveles y dimensiones, facilitando una comprensión integral de su desarrollo y aplicación en la gestión pública.

El programa enfatiza en fortalecer las capacidades de individuos, organizaciones y sociedades. Aunque los recursos financieros, como la asistencia oficial para el desarrollo, son esenciales, por sí solos no garantizan un desarrollo humano sostenible. Es fundamental contar con marcos legales, estrategias, políticas y procedimientos adecuados, así como con organizaciones eficientes y poblaciones educadas y capacitadas (PNUD, 2008). Sin estos elementos, las administraciones públicas carecen de la base necesaria para planificar, implementar y evaluar sus estrategias de desarrollo en su unidad de gobierno.

El desarrollo de capacidades se presenta como el medio para mejorar la eficacia del desarrollo. El PNUD define el desarrollo de capacidades como el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades adquieren, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo (PNUD, 2008). Para apoyar eficazmente este proceso, es esencial identificar las capacidades existentes y determinar las adicionales requeridas para alcanzar los objetivos de desarrollo. En este contexto, los diagnósticos de capacidades resultan fundamentales, ya que analizan las diferencias entre las capacidades deseadas y las actuales, permitiendo comprender los activos y necesidades en esta materia, y proporcionando información básica para formular respuestas adecuadas para el desarrollo de capacidades.

El instrumento propuesto por el PNUD organiza las capacidades institucionales en tres niveles: individual, organizacional y contextual. El nivel individual se refiere a la mejora de habilidades, conocimientos y desempeño de los funcionarios públicos a través de la capacitación, la experiencia, la motivación y los incentivos. Estas capacidades son

fundamentales para el adecuado desempeño de las administraciones municipales y, en consecuencia, para el fortalecimiento del aparato institucional del Estado (Completa, 2017, p. 3). En cuanto al nivel organizacional, este comprende la capacidad de las instituciones para mejorar su desempeño mediante estrategias, planes, normativas, liderazgo y estructuras de poder. También abarca el fortalecimiento de sistemas, procesos, roles y responsabilidades organizacionales, lo que permite una gestión más eficiente y orientada al cumplimiento de los fines del Estado (Completa, 2017, p. 3). Finalmente, el nivel contextual se relaciona con el marco de política pública que regula la interacción entre factores económicos, políticos, ambientales y sociales. Esto incluye el crecimiento económico, la financiación, los mercados laborales, el contexto político, el entorno legislativo, las estructuras de clase y los aspectos culturales, todos articulados de manera coherente para garantizar la estabilidad y eficacia institucional (GNUD, 2017, p. 3).

Además de los niveles de análisis, el PNUD establece tres tipos de capacidades institucionales: funcionales, técnicas e intangibles. Las capacidades funcionales se refieren a las competencias de gestión pública necesarias para la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas gubernamentales (PNUD, 2009). Dentro de estas capacidades se encuentra la habilidad de involucrar actores, lo que implica generar estrategias para establecer vínculos y diálogos entre las distintas entidades del ecosistema de la gestión pública, tanto internas como externas. Asimismo, la capacidad de diagnosticar una situación y definir una visión permite la identificación de problemas públicos y la formulación de estrategias para su solución. En esta misma línea, la formulación de planes, políticas y estrategias consiste en la elaboración, ejecución y evaluación de planes y políticas públicas de acuerdo con las necesidades de la población. También se incluyen las capacidades de presupuestar, gestionar e implementar, que se relacionan con la administración eficiente de los recursos financieros en función de los niveles de endeudamiento y gasto, así como la evaluación de la gestión pública mediante el establecimiento de procedimientos de auditoría y control que permitan identificar fortalezas y áreas de mejora en la administración pública.

Las capacidades técnicas, por su parte, están relacionadas con elementos tangibles de la gestión pública, como la estructura organizativa, los sistemas de información, las políticas y los procedimientos administrativos. Dentro de estas capacidades se encuentra el conocimiento técnico y procedimental, que se refiere al dominio de conocimientos

especializados y su aplicación en la administración pública (PNUD, 2009, p. 12). Asimismo, la experiencia en gestión pública es clave, ya que involucra habilidades adquiridas a través de la formación y la práctica en funciones administrativas y de gobierno.

Finalmente, las capacidades intangibles hacen referencia a habilidades interpersonales y valores dentro de la gestión pública, como el liderazgo, la ética y el clima organizacional. Entre estas capacidades se encuentra el liderazgo, entendido como la habilidad para influir y motivar a otros, anticipar cambios y generar estrategias de acción (PNUD, 2009, p. 12). También se destaca la probidad y el control de riesgos de corrupción, que se refiere a la capacidad de identificar y mitigar riesgos de corrupción en la gestión pública. De igual manera, la motivación del talento humano y el ambiente organizacional juegan un papel esencial, ya que se relacionan con la creación de un entorno laboral favorable que incentive el crecimiento profesional y la eficiencia en la gestión.

En suma, el desarrollo de capacidades institucionales implica la articulación de estos niveles y tipos de capacidades en un enfoque integral que fortalezca tanto la estructura del Estado como su relación con la sociedad. La adecuada construcción de capacidades institucionales no solo garantiza el cumplimiento de las funciones gubernamentales, sino que también permite una administración pública más eficiente, transparente y orientada al bienestar ciudadano.

### ***Aproximación conceptual***

El presente apartado tiene como propósito delimitar y contextualizar los principales conceptos que orientan el análisis de las dinámicas fiscales y económicas en territorios dependientes de recursos naturales no renovables. Para ello, se abordarán tres nociones fundamentales: la maldición de los recursos, la enfermedad holandesa y la pereza fiscal. Estos conceptos permiten comprender cómo la abundancia de recursos puede generar efectos económicos negativos, deterioro institucional y dependencia fiscal, afectando el desarrollo sostenible de entidades subnacionales. De esta manera, se presentarán sus definiciones y principales características.

El concepto “maldición de los recursos” fue utilizado por primera vez por el economista británico Richard M. Auty en 1993. Dicho concepto hace referencia a la relación negativa que persiste entre los recursos naturales y el crecimiento económico. En otras

palabras, países ricos en recurso naturales que, a su vez, tienen un limitado crecimiento en la economía, incluso inferior al de países pobres de en recursos naturales (Rodríguez & Gómez, 2014).

Diversos estudios han demostrado que la abundancia de recursos naturales no siempre se traduce en mayores niveles de crecimiento económico y desarrollo humano. De hecho, es común observar que países con importantes reservas de petróleo, diamantes u otros minerales —como Angola, Nigeria o Sudán— presentan bajos ingresos per cápita y condiciones de vida precarias. Por el contrario, países con escasos recursos naturales, como Japón, Corea del Sur o Singapur, han alcanzado altos estándares de vida gracias a procesos de industrialización y desarrollo institucional sólidos (Vásquez, 2019). Esta paradoja, conocida como la “maldición de los recursos naturales”, sugiere que la riqueza en materias primas puede convertirse en un obstáculo cuando no se gestiona adecuadamente.

El interés académico sobre este fenómeno se intensificó en la segunda mitad del siglo XX, en particular durante la Guerra Fría, cuando se creía que la explotación de los recursos naturales permitiría a los países en desarrollo salir de la pobreza mediante la generación de empleo, ingresos fiscales e inversión en capital productivo (Ross, 1999). De igual manera, Auty (1993) acuñó el concepto de “maldición de los recursos” al identificar que, en lugar de ser una ventaja, la abundancia de minerales podía acarrear consecuencias negativas recurrentes para las economías que los poseían.

Con el paso del tiempo, el enfoque del debate se amplió para incluir factores políticos e institucionales. Investigaciones como la de Sachs y Warner (1995) evidenciaron una correlación negativa entre exportaciones de recursos naturales y crecimiento económico, incluso al controlar por variables como la eficiencia del gobierno y la tasa de inversión. Así, la literatura ha identificado causas económicas —como la volatilidad de los precios o la enfermedad holandesa— y causas institucionales —como la corrupción o la debilidad del Estado— que explican por qué muchos países con abundancia de recursos no logran un desarrollo sostenible (Davis, Ossowski, Daniel, & Barnett, 2001). Este marco teórico resulta fundamental para comprender los desafíos que enfrentan los Estados ricos en recursos a la hora de traducir su riqueza natural en bienestar colectivo.

Por último, uno de los desafíos estructurales más relevantes en la gestión financiera de los gobiernos locales en particular en Colombia, es la denominada “pereza fiscal”. Este

concepto hace referencia a la negligencia o falta de motivación por parte de algunas administraciones municipales para ejercer funciones básicas de fiscalización y recaudación tributaria, lo cual genera una baja captación de ingresos propios y, en consecuencia, limita su capacidad de sostenimiento e inversión (Caicedo, 2016). Esta actitud pasiva se traduce, por ejemplo, en el descuido de procesos como la actualización catastral —que afecta directamente el recaudo del impuesto predial—, la omisión en el cobro a nuevos establecimientos comerciales.

Desde un enfoque estructural, la pereza fiscal ha sido identificada como un fenómeno estrechamente vinculado con el modelo de transferencias intergubernamentales. Según Matamoros (2008), muchos municipios carecen de incentivos para aumentar sus ingresos tributarios porque reciben recursos nacionales de forma automática, lo cual disminuye su interés en mejorar la eficiencia recaudatoria.

### **Análisis del impacto diferencial fiscal e institucional de las regalías petroleras en los municipios de influencia de OCENSA**

El presente apartado analiza los principales hallazgos de la investigación sobre el impacto financiero e institucional de las regalías petroleras en los municipios de influencia del oleoducto OCENSA S.A., durante el periodo 2019–2023. Este análisis se estructura en tres secciones que abordan, de manera progresiva, la relación entre el modelo de gestión pública vigente en Colombia y las condiciones de dependencia fiscal y capacidades institucionales a nivel local.

En primer lugar, se examina cómo el actual modelo de descentralización y gestión pública en Colombia limita la autonomía y sostenibilidad financiera de las entidades territoriales, especialmente en contextos de alta dependencia de transferencias nacionales y del sistema general de regalías. En esta sección se evidencian prácticas institucionales que reflejan fenómenos como la pereza fiscal y la débil capacidad administrativa de los municipios.

En segundo lugar, se analiza la situación de los municipios en relación con los conceptos teóricos desarrollados en el marco conceptual. Se busca identificar si los municipios objeto de estudio presentan síntomas asociados a la maldición de los recursos, a

partir de la evolución de sus sectores económicos, su estructura productiva y el uso de los recursos extraordinarios provenientes de la explotación petrolera.

### ***Limitaciones del modelo de administración pública y su impacto en la autonomía fiscal municipal***

Después de más de siglo de vigencia del modelo centralista que previó la Constitución de 1886, durante los años 80's se adoptaron una serie de medidas descentralizadoras que se vieron finalmente concretadas en la Constitución de 1991. Tras una ardua discusión en la Asamblea Nacional Constituyente para abandonar el modelo centralista, se decidió definir a Colombia como un “Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales” (Constitución Política de Colombia, 1991). De esta manera, si bien no se adoptó un modelo federal, sí se pasó del esquema de centralización política y descentralización administrativa que se venía trabajando, donde el énfasis estaba en lo nacional y la descentralización era una mera técnica de administrar, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (Sentencia C-478 de 1992).

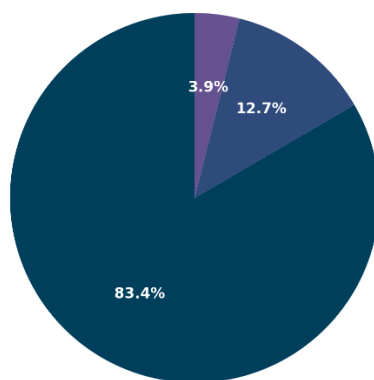
Es fundamental reconocer que, aunque la Constitución de 1991 promovió el mérito en un contexto marcado por prácticas de clientelismo y patronazgo político, recibió también una fuerte influencia del Federalismo Fiscal y la Nueva Gestión Pública (NGP). La descentralización fiscal en Colombia, aunque impulsada como un medio para fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales y promover una gestión pública más eficiente, ha enfrentado importantes retos estructurales y operativos. A pesar de los avances obtenidos con reformas como la Constitución de 1991 y las 51 reformas tributarias desde 1956 (Romero & Hinestroza, 2007; La República, 2022), persisten desafíos relacionados con la dependencia de las transferencias nacionales y la limitada capacidad institucional de los gobiernos locales para recaudar ingresos propios.

En este contexto, resulta imperativo analizar críticamente los avances, retrocesos y retos de la descentralización fiscal en Colombia, con el fin de repensar estrategias que permitan consolidar una autonomía fiscal que no solo sea normativa, sino también práctica y efectiva. En adelante se sostiene que la autonomía fiscal de los entes territoriales en Colombia es una condición necesaria —aunque no suficiente— para fortalecer la descentralización y

promover el desarrollo territorial. Sin dicha autonomía, se compromete la capacidad de los municipios para responder a las demandas sociales.

Cómo muestra de lo anterior, con datos del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) para el 2023, del total de impuestos recaudados en el país —aproximadamente 330 billones de pesos—, el 84 % corresponde a impuestos nacionales, mientras que los municipios reciben el 12 %. Esto significa que por cada peso que recibe la Nación, los municipios doce centavos. Esta concentración de los recursos en el nivel central limita significativamente la autonomía fiscal de las entidades territoriales, dificultando su capacidad para responder de forma efectiva a las necesidades locales.

**Gráfico 11:** Participación en el recaudo tributario y en el PIB por nivel de gobierno en Colombia (2023).



**Fuente:** Ejecución presupuestal por entidad territorial, 2022. Tomado del Departamento Nacional de Planeación (2022), *Ejecuciones presupuestales*.

Además, el gráfico 5, expuesto hace unos apartados, muestra la proporción de ingresos municipales financiados por el SGR. Uno de los principales hallazgos es que el 24% de los municipios analizados presentan niveles de dependencia superiores al 30% en al menos uno de los años considerados, lo que indica una alta dependencia fiscal del SGR. Entre los casos más representativos de dependencia persistente se encuentran los municipios de Puerto Nare, (Antioquia), San Antero, Coveñas, Palmito (Sucre), Albania (La Guajira), así como Tauramena y Aguazul (Casanare). En estos territorios, las regalías constituyen una proporción significativa del presupuesto público, lo que los hace altamente vulnerables a la

variabilidad del mercado de los hidrocarburos y a decisiones centrales sobre la distribución de estos recursos. Esta situación puede comprometer la autonomía fiscal y dificultar la planificación financiera de largo plazo.

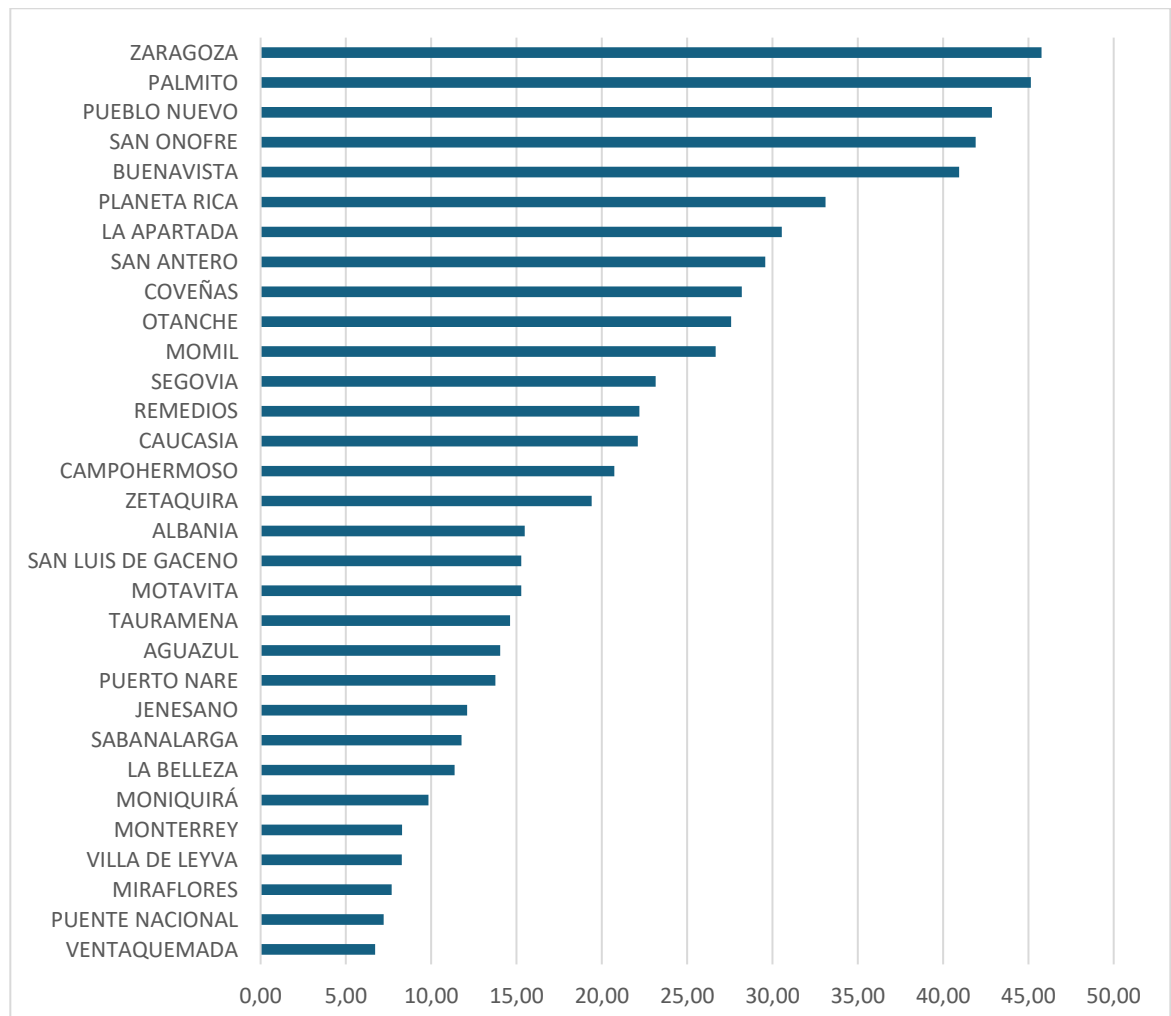
Desde una perspectiva regional, se observa que la alta dependencia de las regalías no está limitada únicamente a territorios pobres, sino que también se presenta en departamentos con una fuerte actividad extractiva. Por ejemplo, Casanare, uno de los departamentos con mayores ingresos por regalías per cápita, registra niveles de dependencia críticos en municipios como Tauramena y Aguazul. Esto evidencia que la presencia de recursos naturales no se traduce automáticamente en capacidades institucionales fortalecidas o en menor dependencia de las transferencias nacionales. En regiones tradicionalmente rezagadas, como La Guajira y Sucre, esta dependencia tiende a acentuarse y perpetuar dinámicas asociadas a la llamada "maldición de los recursos", en la medida en que el ingreso por regalías no se ha traducido en mejoras sostenibles en términos de desarrollo humano ni en eficiencia del gasto público.

Ahora bien, la dependencia de los municipios analizados de las transferencias nacionales, observadas en la gráfica 3, a nivel general, se observa que la mayoría de los municipios incluidos en la muestra mantienen niveles moderados de dependencia, con proporciones que oscilan entre el 5% y el 15% en los distintos años. Sin embargo, existe una marcada heterogeneidad territorial, evidenciada en municipios que presentan niveles persistentemente elevados de dependencia. Este es el caso de Remedios y Segovia (Antioquia), los cuales registran porcentajes superiores al 30 % en alguno de los años analizados, alcanzando incluso niveles cercanos al 39% en el caso de Segovia. Estos datos reflejan una alta dependencia estructural de las transferencias nacionales para financiar el funcionamiento y la inversión pública, lo cual puede generar riesgos en términos de sostenibilidad fiscal y autonomía en la toma de decisiones.

La localización de estos municipios en zonas con históricas limitaciones en generación de ingresos propios —como ocurre en el nordeste antioqueño— sugiere que su situación de dependencia se vincula con debilidades estructurales en la base económica local, así como con restricciones institucionales para el fortalecimiento de capacidades tributarias y administrativas.

Empero, la gráfica 12 corresponde al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del año 2022, este indicador mide la proporción de hogares que no satisfacen condiciones mínimas de bienestar, tales como acceso a servicios públicos esenciales, vivienda adecuada, educación básica y empleo formal. En este sentido, se constituye como una herramienta clave para diagnosticar la pobreza estructural en los territorios. La lectura de esta gráfica evidencia que municipios como Zaragoza, Palmito y Pueblo Nuevo presentan niveles de NBI del 40%, lo que implica que la gran parte de su población vive en condiciones de privación múltiple. Además, un número significativo de municipios supera el 30% en este indicador, lo cual es preocupante desde una perspectiva de desarrollo humano y equidad social.

**Gráfico 13:** Porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por municipios analizado del área de influencia de Ocesa (2022).



**Fuente:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), (2018).

La distribución geográfica de los municipios con altos índices de NBI muestra una fuerte concentración en regiones históricamente marginadas del desarrollo nacional, el Bajo Cauca antioqueño, el sur de Bolívar, el Magdalena Medio y algunas zonas rurales del altiplano cundiboyacense y los Llanos Orientales. Estos territorios han estado tradicionalmente caracterizados por la debilidad institucional, baja presencia estatal y limitada infraestructura social, lo que contribuye a la persistencia de condiciones estructurales de pobreza. A pesar de que varios de estos municipios, como San Antero, Coveñas, Palmito (Sucre), reciben transferencias significativas del Sistema General de Regalías y otros, presentan una alta dependencia de las transferencias nacionales como lo son Segovia y Remedios (Antioquia), los niveles de NBI siguen siendo superiores al 22%, llegando incluso hasta 45%, lo cual sugiere limitaciones tanto en la suficiencia de los recursos como en su gestión eficiente y efectiva.

Este panorama pone en evidencia que los ingresos provenientes de regalías y las transferencias de la nación no están siendo suficientes para suplir las necesidades básicas de la población. La persistencia de altos niveles de NBI en municipios con ingresos fiscales relevantes plantea interrogantes sobre la planificación territorial, la priorización del gasto público y la capacidad de ejecución institucional.

Así, como evidencia el gráfico 9, que presenta el puntaje de desempeño municipal y el indicador de eficiencia del índice de gestión de proyectos de regalías para el año 2023, se observa una disparidad notable entre la capacidad institucional y la ejecución eficiente de los recursos en los municipios analizados. Este gráfico permite identificar que, a pesar de recibir importantes transferencias del SGR, muchos municipios presentan bajos niveles de eficiencia en la gestión de estos recursos. Tal es el caso de municipios como Momil, San Antero, Palmito, Coveñas, Albania, Aguazul, los cuales, aunque evidencian altos niveles de dependencia de las regalías y presentan altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), muestran un desempeño deficiente en términos de eficiencia en la ejecución de proyectos financiados con regalías.

La gráfica pone de manifiesto una relación inversa entre la magnitud de los recursos recibidos y la capacidad efectiva de gestión en múltiples casos. En efecto, municipios como Palmito y Albania registran puntuaciones bajas tanto en desempeño municipal como en eficiencia del índice de gestión de regalías, lo que indica que la capacidad institucional para planear, estructurar y ejecutar proyectos de desarrollo sigue siendo débil. Esta situación refuerza la hipótesis de que la disponibilidad de recursos por sí sola no garantiza mejoras sustantivas en el bienestar de la población, si no se acompaña de capacidades técnicas, administrativas y de gobernanza local fortalecidas.

De forma similar, en municipios como Segovia y Remedios, que presentan alta dependencia de las transferencias nacionales y bajos niveles de ingresos propios, se observa un desequilibrio entre el puntaje de desempeño y la eficiencia en la gestión de proyectos, lo que puede reflejar tensiones internas en la asignación de recursos, procesos fragmentados de planeación y ejecución.

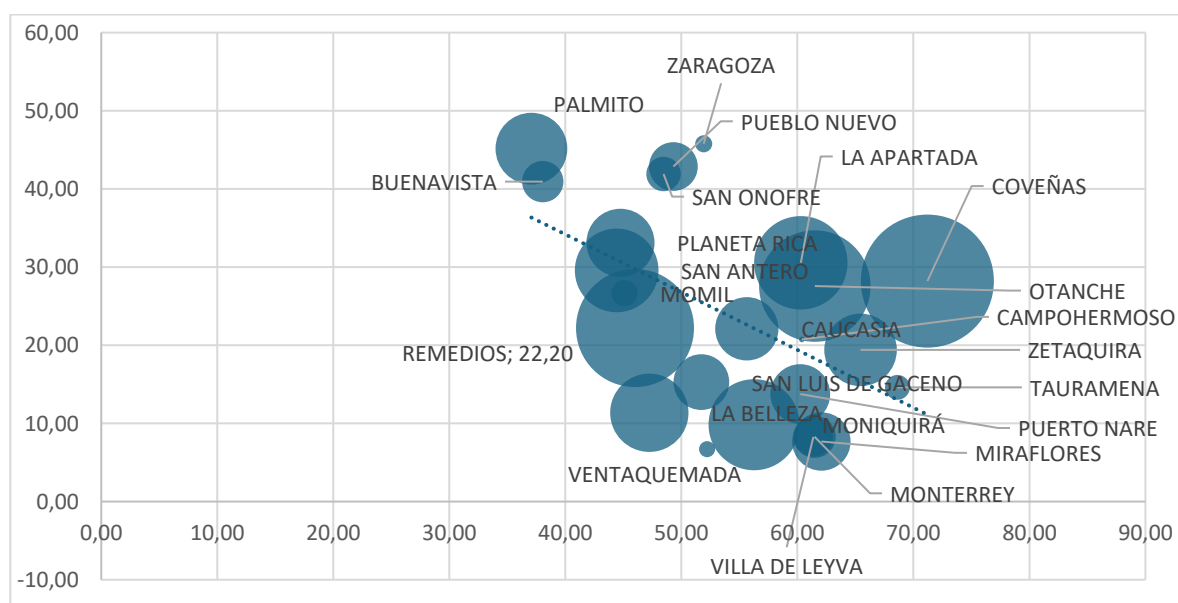
En suma, la integración de los datos analizados a lo largo de los gráficos anteriores revela una problemática estructural en muchos de los municipios del área de influencia de proyectos extractivos. La elevada dependencia fiscal del SGR y de transferencias nacionales, sumada a altos índices de pobreza y bajos niveles de eficiencia en la gestión pública, configuran un escenario de vulnerabilidad institucional que limita el impacto transformador de la inversión pública. Por tanto, resulta urgente repensar los esquemas de distribución y uso de los recursos del SGR, no solo para garantizar mayor equidad territorial, sino también para asegurar que la inversión se traduzca efectivamente en condiciones de vida dignas para las poblaciones locales.

Finalmente, con base en el 14, que representa los municipios analizados según tres dimensiones —Puntaje en la Medición de Desempeño Municipal (eje X), proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI (eje Y) y dependencia del Sistema General de Regalías - SGR (tamaño de la burbuja)—, es posible realizar un análisis detallado del comportamiento y características socioeconómicas de estos territorios para el año 2023.

En términos generales, se aprecia una relación inversa entre el puntaje de desempeño municipal y el nivel de NBI: los municipios con mayor proporción de personas en situación de necesidades básicas insatisfechas tienden a tener puntajes más bajos en su desempeño

institucional. Municipios como Palmito (37,08; 45,15%), Buenavista (38,05; 40,93%), Zaragoza (51,93; 45,77%) y San Onofre (48,46; 41,91%) destacan por tener altos niveles de NBI, y en general, puntajes bajos o medios en desempeño municipal, lo que indica retos estructurales importantes. No obstante, el caso de Zaragoza, aunque con alta pobreza, muestra un desempeño institucional relativamente medio, lo que podría reflejar esfuerzos de fortalecimiento institucional.

**Gráfico 14:** Relación entre desempeño municipal, NBI y dependencia del SGR en municipios analizados.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Desempeño integral municipal y departamental. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), (2018).

Por el contrario, municipios como Ventaquemada (52,22; 6,71%), Miraflores (62,07; 7,68%), Villa de Leyva (61,38; 8,27%), y Monterrey (61,48; 8,30%) evidencian bajos niveles de necesidades básicas insatisfechas y puntajes de desempeño institucional altos, ubicándose como ejemplos de gestión eficiente con baja dependencia del SGR. En particular, Ventaquemada sobresale con los niveles más bajos de NBI y muy bajo porcentaje de dependencia del SGR (0,65%), lo cual sugiere una autonomía fiscal considerable.

Municipios como Coveñas (71,21; 28,21%) y Tauramena (68,63; 14,61%) presentan los más altos puntajes en desempeño municipal, pero con realidades distintas: mientras Tauramena combina alto desempeño, bajas necesidades básicas insatisfechas y muy baja dependencia del SGR (1,55%), Coveñas logra un desempeño sobresaliente a pesar de tener una NBI relativamente alta (28,21) y una dependencia del SGR significativa (44,51%). Esto podría interpretarse como un caso de buena gestión de regalías, aunque sería necesario analizar su sostenibilidad.

En el grupo intermedio se ubican municipios como Caucasia (55,64; 22,10%), La Apartada (60,30; 30,55%), San Luis de Gaceno (51,72; 15,28%), y Planeta Rica (44,75; 33,10%), que presentan niveles medianos en los tres indicadores. En estos casos, las políticas públicas deben enfocarse en mejorar las capacidades institucionales, reducir las brechas de pobreza y optimizar el uso de las regalías.

Casos como Remedios (46,01; 22,20%; 35,03%), Otanche (61,50; 27,57%; 31,28%), y San Antero (44,43; 29,57%; 17,60%) evidencian una dependencia notable del SGR, combinada con niveles altos de necesidades básicas insatisfechas y desempeño variable, lo que sugiere la necesidad de fortalecer la eficiencia del gasto público y diversificar las fuentes de ingreso.

**Tabla 4:** Resumen de la clasificación.

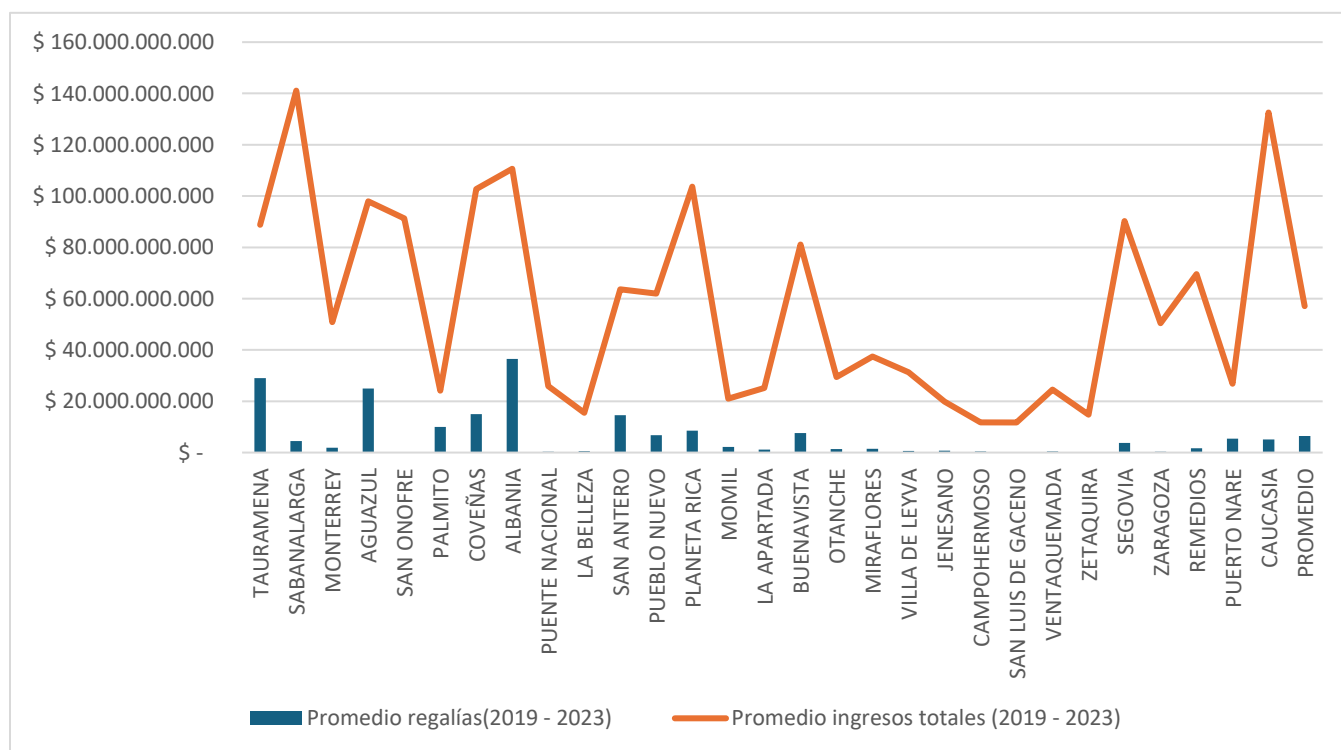
<b>Clasificación</b>	<b>Municipios</b>
<b>Pobreza Fiscal</b>	Coveñas, La Apartada, Otanche, Palmito, Planeta Rica, Remedios, San Antero, Zaragoza, Buenavista, Pueblo Nuevo, San Onofre
<b>Pereza Fiscal</b>	Moniquirá, La Belleza, San Antero, Palmito, Caucasia, Puerto Nare, Miraflores, Zetaquirá, La Apartada
<b>Dinamizadores Fiscales</b>	Ventaquemada, Miraflores, Villa de Leyva, Monterrey, Aguazul, Tauramena, Albania, Jenesano, San Luis de Gaceno, Segovia, Campohermoso

**Fuente:** Elaboración propia.

La paradoja de la “maldición de los recursos” plantea un cuestionamiento crítico sobre la relación entre la riqueza en materias primas y el desarrollo económico sostenible. Lejos de garantizar progreso, la abundancia de recursos naturales puede convertirse en un obstáculo cuando no existen instituciones sólidas ni mecanismos eficientes de gobernanza.

La gráfica 15 permite visualizar de manera comparativa el promedio de regalías y los ingresos totales entre 2019 y 2023. A primera vista, se observa una fuerte disociación entre los municipios que reciben altas regalías y aquellos que logran traducir esa riqueza en ingresos totales significativos. Por ejemplo, municipios como Tauramena, Aguazul y Albania presentan altos promedios de regalías, pero no destacan proporcionalmente en sus ingresos totales. Esta brecha evidencia un posible síntoma de la maldición de los recursos: la incapacidad de convertir las rentas extractivas en un fortalecimiento estructural de las finanzas públicas.

**Gráfico 15:** Ingreso promedio por regalías e ingresos promedio totales de los municipios analizados del área de influencia de Ocenca 2019 - 2023.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de DNP – Operaciones de caja, ingresos nacionales.

Asimismo, se identifican casos en los que los ingresos totales municipales son relativamente altos sin que las regalías tengan un peso determinante, como ocurre en Sabanalarga, Planeta Rica y Caucasia. Esto sugiere que estos municipios podrían tener economías más diversificadas o una gestión fiscal menos dependiente de recursos extractivos, lo cual contrasta con la situación de otros territorios que, pese a recibir mayores regalías, no logran niveles de ingresos totales comparables.

El promedio general, marcado al final del gráfico, muestra que las regalías constituyen una proporción relativamente baja frente al conjunto de los ingresos municipales, lo que podría interpretarse de dos maneras: en algunos casos, una débil apropiación de los beneficios del sector extractivo por parte del gobierno local; en otros, una administración que no canaliza estas rentas hacia fuentes sostenibles de ingreso y desarrollo.

La gráfica permite visualizar una disociación significativa entre el promedio de regalías recibidas y los ingresos totales municipales durante el período 2019 - 2023, lo cual sugiere indicios de la "maldición de los recursos". Esta paradoja se manifiesta en municipios como Tauramena, Aguazul o Albania, que, pese a recibir cuantiosas regalías, no se destacan proporcionalmente en sus ingresos totales. La incapacidad de convertir las rentas extractivas en ingresos fiscales robustos apunta a debilidades estructurales en la gobernanza local. En conjunto, el promedio general revela que las regalías representan solo una fracción del total de ingresos municipales, reforzando la hipótesis de una gestión subóptima de estos recursos.

## **Conclusiones**

La presente investigación se propuso analizar los efectos del SGR sobre las capacidades institucionales y la autonomía fiscal de 29 municipios colombianos ubicados en el área de influencia del oleoducto OCENSA S.A., durante el período 2019-2023. Partiendo de una hipótesis que advierte que una alta dependencia fiscal —entendida como una proporción superior al 30% del presupuesto proveniente de regalías— tiende a limitar tanto la autonomía financiera como el fortalecimiento institucional, se estructura una evaluación que articula dimensiones fiscales e institucionales bajo un enfoque mixto y con fuerte respaldo en datos oficiales del DNP y el DANE. La pregunta de investigación orientadora se centró en establecer cómo los ingresos derivados del SGR han afectado las capacidades administrativas y fiscales de los gobiernos subnacionales, en particular su capacidad de planificación, ejecución y sostenibilidad.

En el plano financiero, los resultados muestran una notable heterogeneidad entre los municipios analizados. Si bien en términos globales se evidencia un crecimiento en los ingresos totales, este no obedece a un patrón uniforme ni se traduce necesariamente en una mayor autonomía fiscal. Municipios como Tauramena, Aguazul o Albania, a pesar de registrar elevados ingresos por regalías, presentan altos niveles de dependencia fiscal, lo que

los sitúa en categorías de “grave” o incluso “crítico” riesgo fiscal según el semáforo propuesto por el estudio. Por contraste, otras entidades con economías más diversificadas y baja dependencia de regalías, como Ventaquemada o Villa de Leyva, exhiben una mayor capacidad de sostenimiento financiero, lo cual indica que la presencia de rentas extractivas no garantiza por sí misma un desarrollo estructural en las finanzas locales.

Los hallazgos también evidencian una clara disociación entre el volumen de regalías recibidas y la proporción de ingresos totales municipales, fenómeno que apunta a un síntoma característico de la "maldición de los recursos": la incapacidad de transformar rentas extraordinarias en mejoras sostenidas de la capacidad fiscal y la inversión pública. Esta condición se ve agravada en municipios donde persiste la pobreza estructural y los niveles de NBI superan el 30% o incluso el 40%, como ocurre en Palmito, San Antero y Coveñas (Sucre); Pueblo Nuevo, Buenavista y La Apartada (Córdoba); y Zaragoza y Remedios (Antioquia, región del Bajo Cauca). A pesar de recibir transferencias significativas del Sistema General de Regalías, estos municipios no han logrado reducir sustancialmente sus brechas sociales, lo cual evidencia limitaciones tanto en la suficiencia como en la eficiencia del gasto público.

Desde una perspectiva institucional, el análisis de capacidades técnicas y funcionales evidencia debilidades marcadas en la gestión administrativa. Pese a que algunos municipios presentan altos puntajes en organización de la información y desempeño general (como Coveñas o Zetaquirá), en la mayoría se advierte una limitada ejecución en sectores estratégicos como el desarrollo económico y social. Asimismo, la baja participación de ingresos tributarios en el total de ingresos municipales señala una estructura fiscal precaria, dependiente de transferencias nacionales, y con síntomas de “pereza fiscal”, es decir, escaso esfuerzo por fortalecer la base tributaria local. Esta situación compromete la sostenibilidad del gasto público y reduce la capacidad de los gobiernos locales para planificar y ejecutar políticas de largo plazo.

Adicionalmente, los indicadores de eficiencia en la gestión de proyectos financiados con regalías muestran amplias disparidades. Mientras algunos municipios logran ejecutar con relativa efectividad estos recursos a pesar de desempeños institucionales medios, otros con altas capacidades aparentes presentan rezagos significativos en la implementación de sus proyectos. Esto sugiere que el vínculo entre recursos disponibles y resultados institucionales

está mediado por factores como el capital humano, la gobernanza local y la estabilidad de los equipos técnicos municipales.

En conclusión, los hallazgos de este estudio permiten afirmar que, si bien la hipótesis inicial se cumple en varios casos —al evidenciarse que una alta dependencia fiscal de los ingresos por regalías puede tener efectos restrictivos sobre el desarrollo de capacidades institucionales—, la realidad de los municipios analizados es diferencial y debe ser comprendida en su complejidad territorial, administrativa y socioeconómica. Existen municipios donde la dependencia de las rentas extractivas ha perpetuado dinámicas de fragilidad fiscal, baja eficiencia institucional y limitada mejora en los indicadores de bienestar; sin embargo, también se identifican casos en los que, pese a recibir recursos del SGR, se observan avances en términos de desempeño institucional, diversificación fiscal y ejecución estratégica. Esta diversidad de resultados obliga a matizar los efectos del SGR, reconociendo que su impacto no es homogéneo ni determinista. En este sentido, la investigación aporta una reflexión crítica al debate sobre descentralización fiscal en Colombia, resaltando la necesidad de repensar los mecanismos de asignación, control y ejecución del SGR, no solo para distribuir equitativamente los recursos, sino también para fortalecer las capacidades locales y garantizar que su uso contribuya efectivamente al desarrollo sostenible y a la reducción de las brechas territoriales.

### **Referencias:**

Ross, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 297- 322.

Aguilar Miranda, A. A. P. (2024). Gestión municipal del agua y capacidades institucionales en México. *Korpus21*, 4(11), páginas. <https://doi.org/10.22136/korpus21.2024.188>.

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la libertad. Recuperado de: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/12820>

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.

- Angarita, C., & Emilio, P. (2012). La seguridad democrática: punta del iceberg del régimen político y económico colombiano. *El prisma de las seguridades en América Latina: escenarios regionales y locales*, editado por Bertha García Gallegos et ál, 15-50.
- Auditoría Superior de la Federación. (2025). *Rendición de cuentas y combate a la corrupción*.  
[https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_serie\\_de\\_rendicion\\_de\\_cuentas/rc8.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc8.pdf)
- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Banco de la República. (2017). *Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: Un análisis dosis-respuesta* (Documento de Trabajo sobre Economía Regional No. 203). Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/es/dtser-203>
- Barrera, F., Chaparro, J. C., & Zapata, J. G. (2006). *Situación fiscal y socioeconómica de los municipios en el área de influencia del Oleoducto Central S.A. - OCENSA: Informe final*. Fedesarrollo. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1492>
- Barrera, F., Chaparro, J., & Zapata, J. (2006). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Fedesarrollo. Recuperado de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1492/Repor\\_Enero\\_2006\\_Barrera\\_Chaparro\\_y\\_Zapata.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1492/Repor_Enero_2006_Barrera_Chaparro_y_Zapata.pdf?sequence=3&isAllowed=y).
- Bartoli, A. (1986). *Manual de Ciencia Política*. By Societa Editrice Il Mulino. Ed. Caste Alianza Editorial, S.A. (Edición en español publicada en 1988).

- Beck T, Laeven L. (2006). Institution building and growth in transition economies. *J. Econ. Growth* 11:157–86
- Bellin E. 1994. The politics of profit in Tunisia: utility of the rentier paradigm? *World Dev.* 22(3):427–36
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (198), 1-55. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). <https://doi.org/10.32468/dtseru.198>
- Bottia Wilches, C y Cuestas Rodríguez, D. (2018). Impacto de las regalías en los índices de desarrollo en los municipios del departamento de Casanare en el período 2001-2015. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Bulte E, Damania R, Deacon RT. (2005). Resource intensity, institutions, and development. *World Dev.* 33(7):1029–44
- Caicedo, B. E. M. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. *En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, 4(4), 141-157.
- CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico). (2023). *Informe sobre descentralización fiscal en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Completa, E., (2017). Capacidad Estatal: ¿Qué tipos de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140. Consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Diario Oficial No. 40.145. <https://www.constitucioncolombia.com/>
- Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Davis, J., Ossowski, R., Daniel, J., & Barnett, S. (2001). Oil Funds: Problems Posing as Solutions? *Finance and Development*, 56-59.

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Oferta de financiación a entidades territoriales y su articulación*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/2.%20Oferta%20Financiaci%C3%B3n.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Operaciones efectivas de caja*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales/Paginas/Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja.aspx> [Archivo de Excel].

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Distribución de recursos territoriales*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-programacion-inversiones-publicas/Paginas/distribucion-de-recursos-territoriales.aspx> [Archivo de Excel].

Espitia, M. S. & Lugo, R. E. (2016). *Impacto de la bonanza del sector de hidrocarburos sobre el desempeño socioeconómico en el departamento del Meta en los años 2002 a 2014*. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/20.500.14625/30391>

Fuentes, G., & Borreguero, C. (2018). *Capacidades administrativas y políticas en la reforma del sector público*. *Revista de Administración Pública*, 193, 179-201.

- George, A., & Bennett, A. (2005). Case Studies and Theory Development. En *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (pp. 3–36). Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). What is a case study? The problem of definition. En *Case Study Research* (pp. 17–36). New York: Cambridge University Press.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo-GNUD, (2017). Capacity Development. Consultado en <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-8-Capacity-Development.pdf>
- Isaza, C., Redondo, E. (2016). los valores de la administración pública colombiana: un análisis de los planes nacionales de desarrollo, 1990-2015. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* vol. XIV, núm. 24, 2016, pp. 121-149. recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96046559006.pdf>
- Isham J, Woolcock M, Pritchett L, Busby G. (2005). The varieties of the rentier experience: how natural resource export structures affect the political economy of growth. *World Bank Econ. Rev.* 19(2):141–74
- La República. (2022, 19 de julio). Colombia ha tenido 21 reformas tributarias entre la década de los 90 y hasta 2022. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/colombia-ha-tenido-21-reformas-tributarias-entre-la-decada-de-los-90-y-hasta-2022-3395596>.
- Leyva, J. (2023). Las reformas a la administración pública en Colombia entre 1957 y 1980: una trayectoria de modernización sin burocratismo. Libro *La evolución de la administración pública en Colombia: centralización, descentralización y modernización del Estado*. Fondo Editorial EAFIT.

- Mann, M. (2008). "Infrastructural Power Revisited. Infrastructural Power", en: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, N°3-4, pp. 355 a 365.
- Matamoros, M. (2008). Análisis del comportamiento fiscal de los municipios de Colombia en el periodo 1993-2007. *Revista de Economía & Administración*, 5(2), 91-118.
- Mehlum H, Moene K, Torvik R. 2006. Institutions and the resource curse. *Econ. J.* 116(1):1–20  
Metcalf G, Wolfram C. 2014. Cursed resources? Political conditions and oil market volatility. *Energy J.* In press
- Osborne, S. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Londres, Inglaterra y Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Ospina, M. E. B. (2016). Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. *Revista Equidad & Desarrollo*, 1(26), 39-76. Recuperado de <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq/vol1/iss26/9>
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: El papel de la evaluación como herramienta modernizadora.* Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal. Recuperado de <https://cutt.ly/AetsZdm1>.
- Parra, L. (2021). El Sistema general de regalías y el recaudo tributario municipal. Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/1992/55748>
- Pava, A. F., & Lemos, A. (2018). Los efectos socioeconómicos de las regalías petroleras en el departamento de Casanare, periodo 2004-2015. *Apuntes del CENES*, 37(66), 239-272.

- Perry, G. E., & Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. Fedesarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/244/?sequence=1>
- Perry, G., & Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. CAF Documento de trabajo, 2009/06. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/199>
- Posso, C. G. (2011). Petróleo y transformación de conflictos. *Bogotá: Ideapaz*. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Petroleo-y-Transformacion-de-Conflictos.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). *Nota de práctica: Diagnóstico de capacidades*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP\\_Nota%20de%20Practica\\_Diagnostico%20de%20Capacidades.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/SP_Nota%20de%20Practica_Diagnostico%20de%20Capacidades.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, (2009). Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD. Consultado en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf)
- Pulido, C., & Leyva, J. (2023). *La evolución de la administración pública en Colombia: centralización, descentralización y modernización del Estado*. Fondo Editorial EAFIT.
- Ramírez, J. y Bedoya, J. (2014). *Impacto de las regalías sobre el desarrollo económico local en Colombia*. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1924>
- Ramos, A. (2015). Los paradigmas de la investigación científica, *Av.psicol.* 23(1). Recuperado en: [http://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/psicologia/2015\\_1/Carlos\\_Ramos.pdf](http://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/psicologia/2015_1/Carlos_Ramos.pdf)
- Restrepo, M. A. (2009). *Burocracia, gerencia pública y gobernanza*. *Diálogos de Saberes*, (30), 167-185. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>

- Robinson JA, Torvik R, Verdier T. (2006). Political foundations of the resource curse. *J. Dev. Econ.* 79(2):447–68
- Rodríguez, N., & Gómez López, C. S. (2014). *La maldición de los recursos naturales y el bienestar social*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/262487886\\_La\\_Maldicion\\_de\\_los\\_Recursos\\_Naturales\\_y\\_el\\_Bienestar\\_Social](https://www.researchgate.net/publication/262487886_La_Maldicion_de_los_Recursos_Naturales_y_el_Bienestar_Social)
- Romero, J., & Hineostroza, H. (2007). Política fiscal en el siglo XX en Colombia. En *Economía colombiana del siglo XX*. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República. Recuperado de <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2014/09/18235605/HISTORIA%20DE%20LAS%20REFORMAS%20TRIBUTARIAS%20EN%20COLOMBIA%20-%20ALF%20%283%29.pdf>.
- Ross, M. L. (1999). “The Political Economy of the Resource Curse”. *World Politics*, 51, 297-322.
- Ross, M. L. (2015). *What have we learned about the resource curse?* *Annual Review of Political Science*, 18, 239-259. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052213-040359>
- Sachs, J., & Warner, A. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Center for International Development.
- Sanabria, M., & Leyva, J. (2022). *Fragmentación y reformas en la administración pública colombiana: una historia de cambios inacabados*. Ediciones Uniandes.
- Seoane, J. (2011). Teoría social clásica y postpositivismo. *Barbaroi*, (35), 141-178. Recuperado en: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-65782011000200010&lng=pt&tln](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782011000200010&lng=pt&tln)
- Stroker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *Internacional Social Science Journal*, 50(155), (p.p. 17 - 28).
- Tornell A, Lane PR. 1999. The voracity effect. *Am. Econ. Rev.* 89(1):22–46 Torvik R. 2009. Why do some resource-abundant countries succeed while others do not? *Oxf. Rev. Econ. Policy* 25(2):241–56
- Vázquez Muñoz, C. (2018). *La maldición de los recursos naturales: análisis de los efectos económicos, sociales y políticos de la riqueza en recursos naturales* [Trabajo de fin

de grado, Universidad Pontificia Comillas]. Repositorio Comillas. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/28305/TFG%20Vazquez%20Munoz%2C%20Carlos.pdf?sequence=1>

Viloria, J. (2005), “la economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: Un camino construido entre la abundancia y el despilfarro”, en María M. Aguilera, Economías locales en el Caribe colombiano: Siete estudios de caso, Banco de la República, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales.

Weber, M. (1992). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva* (F. Botero, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).

Wunder, S. (1992). *La enfermedad holandesa y el caso colombiano*. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, 22(1), 167–190. <http://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2299>

## Anexos

**Anexo 1:** Historia de las reformas tributarias en Colombia desde 1956 hasta 2023.

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
Gustavo Rojas Pinilla	1956		Sobretasa del 20% en el impuesto a la renta como consecuencia de la crisis fiscal por los bajos precios del café.
Alberto Lleras Camargo	1960		Grava las ganancias de capital e incorporó un régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural. Reestructuró el impuesto.
Alberto Lleras Camargo	1961	Decreto de 1651	Estatuto de procedimiento tributario y sanciones.
Guillermo León Valencia	1963	Ley 21	Creó el impuesto a las ventas, que entró en vigor a partir de 1965. Sobretasa de 20% en el impuesto de renta por dos años.
Guillermo León Valencia	1963	Decreto-Ley 3190	Estableció la retención en la fuente sobre toda clase de ingresos gravables.

Carlos Lleras Restrepo	1967	Decreto 2933	Estableció una tasa máxima de retención en la fuente de 10% sobre salarios.
Carlos Lleras Restrepo	1967	Ley 63	Adoptó medidas para controlar la evasión.
Carlos Lleras Restrepo	1969	Decreto-Ley 444 y Ley de 1967	Introdujo control presupuestario sobre reservas internacionales y exportaciones, y creó retención a salarios y ACPM.
Misael Pastrana Borrero	1973	Leyes 4ª, 5ª y 6ª	Establecieron un régimen de renta presuntiva, reforma al impuesto de renta, redujo tarifas de 50% a 44%.
Alfonso López Michelsen	1974 - 1975	Decretos 2053, 2438 y Leyes 20 y 49	Eliminó tarifas progresivas para asalariados, creó el impuesto unificado al consumo y gravó utilidades generadas por acciones.
Alfonso López Michelsen	1977	Ley 52	Estableció retenciones en la fuente.
Alfonso López Michelsen	1977	Ley 54	Elevó el ajuste por inflación de 8% a 14% en 1977 y a 60% de la tasa de inflación al año en adelante.
Julio César Turbay	1979	Ley 20	Denominada Ley de Alivio Tributario.
Belisario Betancur	1983	Leyes 9º y 14	Déficit fiscal agudo. Reducción en las tasas: la tasa marginal máxima del impuesto de renta pasó de 56% a 49%. Estableció el IVA con una tasa inicial de 10%. Eliminó la doble tributación e incluyó a las sociedades anónimas. Ley 14: de fisco territorial.
Belisario Betancur	1983	Decreto 3541	Reestructuró el impuesto sobre las ventas en forma de impuesto sobre el valor agregado.
Belisario Betancur	1984	Ley 50	Exoneró de la obligación de declarar a la gran mayoría de asalariados.

Virgilio Barco Vargas	1986	Ley 75	Reducción de las tasas máximas de renta, fijando la tasa marginal máxima en 30%. Gravó dividendos al 30% e impuso un impuesto único del 18%. El 90% de los asalariados quedó exonerado de la declaración de renta. Se incrementaron las retenciones a honorarios y demás pagos bancarios. Eliminó exenciones, quedó vigente el IVA del 10%.
César Gaviria Trujillo	1990	Ley 44	Autorizó a los contribuyentes para fijar impuestos de los municipios dentro de límites flexibles permitidos por el Gobierno nacional.
César Gaviria Trujillo	1990	Ley 49	Estableció una amnistía tributaria e introdujo el concepto de ajuste por inflación al costo del exterior. Aumento de la tasa general del IVA del 10% al 12%, fija el IVA diferencial para bienes de consumo.
César Gaviria Trujillo	1991	Decreto 1744	Ajustes por inflación de costos tributarios.
César Gaviria Trujillo	1992	Ley 6°	Sobre tasa del 25% sobre el impuesto a la renta. Aumento de la tasa del IVA del 12% al 14%. IVA da 35-45% para bienes de lujo.
César Gaviria Trujillo	1993	Ley 100	Aumento del 10% de los impuestos de nómina.
Ernesto Samper Pizano	1994	Ley 174	Estableció una renta presuntiva del 1,5% y aumentó la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Creó una exención del 30% de los pagos laborales.
Ernesto Samper Pizano	1995	Ley 223	Aumentó la tasa del impuesto de renta del 30% a 35%. Aumentó la tasa del IVA al 16% e incluyó su base en los materiales para la construcción.
Ernesto Samper Pizano	1997	Ley 383	Combatió la lucha de evasión y el contrabando.
Andrés Pastrana Arango	1998	Decretos 2330 y 2331	Emergencia económica. Creó el impuesto a las transacciones financieras (2x1000), por medio del decreto de emergencia económica y social.

Andrés Pastrana Arango	1998	Ley 488	Los nuevos contribuyentes del impuesto de renta son: cajas de compensación familiar y fondos de empleados, y eliminó la deducción de rentas exentas sobre el patrimonio líquido. La tarifa del IVA se redujo de 16% a 15%.
Andrés Pastrana	2000	Ley 633	Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que el 80% de los ingresos del contribuyente proviene de actividades que resulten de explotación económica. Eliminó el descuento del IVA sobre bienes de capital.
Álvaro Uribe Vélez	2002	Decreto 1838	Con base en la declaratoria de Estado de Conmoción Interna (Decreto 1837 de agosto 1 de 2002) se creó un impuesto con el fin de atender los gastos para 'preservar la seguridad'.
Álvaro Uribe Vélez	2002	Ley 788	Creó una sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar impuesto sobre la renta equivalente al 10% del impuesto neto de renta para el año 2003. Creó tarifas diferenciales del IVA: 2%, 7% para bienes y servicios gravados, se estableció que a partir del 1° de enero de 2005 pasaran a ser gravados, esta última será del 10%. Se eliminaron exenciones y se modificaron las tarifas para los vehículos automóviles.
Álvaro Uribe Vélez	2003	Ley 863	Estableció una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta durante los próximos tres años. Creó el impuesto del 0,3% al patrimonio poseído a 1° de enero de 2004 durante los próximos tres años a contribuyentes con patrimonio líquido fiscal que fuera superior a \$3.000 millones (valor base de 2004). Determinó una deducción de 2 puntos del IVA para compras con tarjeta de crédito o débito de bienes o servicios a la tarifa del 16%. Excluyó nuevos bienes de la base del impuesto selectivo y otros.
Álvaro Uribe Vélez	2006	Ley 1111	Redujo las tasas del impuesto de renta a las sociedades a 33% a partir del 2008, además se incluyó la posibilidad de deducir el 40% de las inversiones realizadas en activos fijos productivos, eliminó el impuesto a las remesas, modificó el régimen de patrimonio y estableció por ley el impuesto de patrimonio para empresas y personas cuyo patrimonio excediera los mil millones de pesos.

Alvaro Uribe	2009	Ley 1370	Tarifa del impuesto al patrimonio de 2.4% para mayores de \$3.000 millones y 4.8% para más de \$5.000 millones. Reducción de renta por inversiones.
Juan Manuel Santos	2010	Ley 1430	Eliminación de la deducción en renta por inversión. Eliminación de la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial.
Juan Manuel Santos	2012	Ley 1607	Creación del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y gravamen a ganancias ocasionales. Servicios con tarifa del 5%.
Juan Manuel Santos	2014	Ley 1739	Creación del impuesto a la riqueza.
Juan Manuel Santos	2016	Ley 1819	Incremento del IVA del 16% al 19% y penas de prisión de 4 a 9 años por elusión fiscal.
Iván Duque	2019	Ley de Financiamiento	Reducción gradual del impuesto de renta al 30% en 2020. Descuento del total del IVA por adquisición de bienes de capital y mitad del ICA.
Iván Duque	2020	Ley de Crecimiento	Retoma bases de ley anterior. Incluyó devolución del IVA a hogares vulnerables, días sin IVA al año y reducción en aportes a pensionados.
Iván Duque	2021	Ley de Inversión Social	Incremento en cinco puntos de la tarifa del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas.
Gustavo Petro	-	-	Derogar la reforma de 2019 y recaudar \$75 billones en impuestos, siendo la más ambiciosa hasta la fecha.

**Fuente:** Elaboración propia con información de Romero y Hinestrosa (2007) y La República (2022).