

Bogotá D.C., 01 de noviembre de 2018.

ANH



Al responder cite radicado: 20181400389322 Id: 334763  
Folios: 33 Fecha: 2018-11-01 11:04:48  
Anexos: 0  
Remitente: JIMMY JAVIER SIERRA PALACIO  
Destinatario: OFICINA ASESORA JURIDICA


Doctor  
Claudia Tatiana Salgado Jimenez  
Supervisora contrato 162 de 2018  
Agencia Nacional de Hidrocarburos  
Avenida Calle 26 No. 59-65 Piso 2  
Bogotá D.C

**Asunto:** Entrega Informe de Cumplimiento de Actividades No 10 del mes de octubre de 2018-  
contrato 162 de 2018

Dando cumplimiento a mis obligaciones contractuales con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, me permito hacer la entrega del Informe de Cumplimiento de Actividades No.10 del Contrato No. 162 de 2018, el cual corresponde a las actividades desarrolladas durante el periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de octubre de 2018;

Cualquier inquietud o información adicional al respecto quedo atento(a).

Cordialmente,

  
Jimmy Javier Sierra Palacio:

NIT: 84.033.422-

Carrera 68 C No 23-31, Interior 6 Apto 204 Ciudad salitre Bogotá D.C

Teléfono: 3005102522

[jjisipa@hotmail.com](mailto:jjisipa@hotmail.com)

Anexos: Se anexa informe de cumplimiento de actividades en 33 folios.

**INFORME MENSUAL DE ACTIVIDADES DEL CONTRATO No. 162 DE 2018, CELEBRADO ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS Y JIMMY JAVIER SIERRA PALACIO**  
**PERIODO: 01 de octubre de 2018 al 31 de octubre de 2018**

**DATOS GENERALES DEL CONTRATO**

<b>Contrato Número</b>	162 del 2018	<b>Fecha de firma</b>	18-01-2018
		<b>Fecha de inicio</b>	18-01-2018
<b>Contratista</b>	JIMMY JAVIER SIERRA PALACIO		
<b>Objeto del Contrato</b>	<i>"Prestación de servicios profesionales para el apoyo a la gestión de la Oficina Asesora Jurídica".</i>		
<b>Número y fecha CDP</b>	3618 del 12 de enero de 2018	<b>Número y fecha RP</b>	17618 de 18 de enero de 2018
<b>Plazo de Ejecución</b>	18 de enero de 2018	<b>Fecha de Terminación</b>	31-12-2018
<b>Valor Total del Contrato (IVA incluido)</b>	\$143.692.500	<b>Honorarios Mensuales (sin IVA incluido)</b>	\$10.500.000

**DETALLE DE LAS ACTIVIDADES DEL PERIODO**

Periodo comprendido del 01 de octubre de 2018 al 31 de octubre de 2018.

<b>ACTIVIDADES ESPECIFICAS CONTRATADAS</b>	<b>STATUS</b>	<b>SOPORTE</b>
<b>Actividades según contrato – Especificas</b>  Desarrollar las etapas del proyecto para obtener una batería de indicadores.	Las etapas del proyecto "evaluación del impacto socio económico del Sistema General de Regalías (SGR)", se desarrollaron progresivamente, hasta llegar a la etapa de elaboración del borrador del proyecto, que fue socializado con la Gerente de Regalías, para la época Dra. <b>Edilsa Aguilar</b> , y el Gerente VAP, Planeación, para la época Dr. Camilo Berrocal, con el propósito de definir la metodología, lineamientos técnicos y fuentes de financiación.	Para mayor fundamento, anexo a la presente copia del borrador del proyecto "evaluación del impacto socio económico del Sistema General de Regalías (SGR)".

ACTIVIDADES ESPECIFICAS CONTRATADAS	STATUS	SOPORTE
<p><b>Actividades según contrato – Especificas.</b></p> <p>Generar herramientas para obtener mecanismo técnico de medición de las inversiones sociales y ambientales de la industria.</p>	<p>Con el desarrollo de las actividades en estos 9 meses, se logró avanzar considerablemente en la construcción de las herramientas que facilitaron la recolección y consolidación de información y categorización de los instrumentos y documentos soportes, que fueron fundamental, para hacer el ajuste final del proyecto.</p>	
<p>Montar un modelo que facilite herramientas para medir el impacto social y económico del Nuevo Sistema General de Regalías (SGR) y de las inversiones sociales sostenibles (PBC), para caracterizar y medir los alcances, las áreas de cobertura, la población y los ajustes de tipo institucional y normativo a corto, mediano y largo plazo.</p>	<p>En esta parte final del proyecto, todas las etapas fueron desarrolladas satisfactoriamente, donde se generaron todas las herramientas e instrumentos de medición, que permitieron fortalecer el <b>estado de arte del SGR</b> y brindaron los soportes sociales, técnicos, académicos, económicos y jurídicos, para la consolidación del proyecto. "evaluación del impacto socio económico del Sistema General de Regalías (SGR).</p>	<p>Para mayor fundamento, anexo adjunto, copia del estado de arte <b>SGR</b>.</p>
<p>Realizar quince (15) talleres con el propósito de levantar información, percepción y motivaciones (empresas, comunidad, autoridades locales), en el Departamento de la Guajira y sus municipios productores de Regalías.</p>	<p>En el desarrollo de esta actividad, se hace necesario, precisar lo que se pretende con la reorientación del proyecto, <b>analizar el impacto fiscal a la luz de diferentes escenarios de producción de crudos y regalías en las regiones</b>, que es determinar en el análisis si es incidente el precio o el porcentaje en la distribución de regalías en el nuevo <b>SGR</b>. De la misma manera establecer delta adicional para las regiones productoras, que nos permita disminuir la conflictividad social, en el desarrollo de la industria, con el propósito que faciliten viabilidad de los proyectos que impulsen la industria extractiva.</p>	

Presentar una propuesta de ley a consideración de la ANH, que nos permita modificar o ajustar la ley 1530 de 2012 en la distribución de los recursos de Regalías.	Al culminar el desarrollo de la reorientación de la investigación, presentaré el documento que analice <b>el impacto fiscal a la luz de diferentes escenarios de producción de crudos y regalías en las regiones</b> , que servirá de insumo y consulta, para las discusiones que se presenten en los trámites de Leyes y Actos Legislativos que busquen devolver porcentajes de las regalías directas a las regiones productoras, o mejorar la distribución de los recursos de regalías.	
Apoyar jurídicamente a la Oficina Asesora Jurídica con respecto a los proyectos de ley en materia del Sistema General de Regalías.	En este mes, no me asignaron actividad relacionada a esta obligación específica, de apoyo a la Oficina Asesora Jurídica (OAJ).	

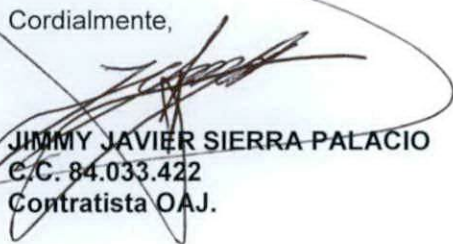
Apoyar en la elaboración de conceptos legales y proyectar los actos administrativos que se requieran para evaluar la capacidad jurídica y de contratación de los potenciales contratistas, la conversión de contratos de evaluación técnica, estimación de la problemática ambiental que se presente en los contratos misionales de exploración, explotación y evaluación técnica de Hidrocarburos.	Para el cumplimiento de algunas de las obligaciones contractuales de carácter específico de desarrollo misional, en este mes no me asignaron actividades relacionadas a estas obligaciones.	
Proyección de respuesta de los derechos de petición de los entes de control nacionales y territoriales, atinentes a los procedimientos de incumplimiento de los contratos E&P y TEA, cuando se requiera, brindar apoyo en la elaboración de conceptos legales y actos administrativos	En este mes me digné dar respuesta a la solicitud de informe de obligaciones contractuales desarrolladas y pendientes por desarrollar, requerida por la Dra. Claudia Tatiana Salgado Jiménez, experta G3 Grado 5, supervisora de mi <b>contrato 162 de 2018</b> , mediante oficio de fecha 22 de octubre de 2018, que consta de 35 folios,	

que se requieran en relación con las garantías, terminaciones anormales, liquidación de los contratos y resolución de controversias contractuales misionales de exploración, explotación y evaluación técnica de hidrocarburos, de conformidad con la legislación aplicable.	recibido personalmente por la Dra. Tatiana el 23 de octubre de 2018, radicado por control doc. 20181400365342, Id: 330693-24-10-2018. De la misma manera proyecté respuesta al traslado de comunicación Id: 329348 de 2018, observaciones formuladas por la supervisora de mi contrato 162 de 2018, mediante oficio de fecha 30 de octubre de 2018, que consta de 39 folios, con radicado 20181400377802 Id: 333357 de fecha 2018-10-31.	
Ser miembro de los comités Asesores Evaluadores de los procedimientos de selección que le sean designados.	No me designaron, como miembro de los comités Asesores Evaluadores de los procedimientos de selección.	
Desempeñar las demás actividades que le sean asignadas por parte del supervisor del respectivo contrato, para el cumplimiento del objeto contractual.	Presto para desempeñar las demás actividades que le sean asignadas, para el cumplimiento del objeto contractual.	

**Observaciones:**

Ninguna.

Cordialmente,

  
**JIMMY JAVIER SIERRA PALACIO**  
 C.C. 84.033.422  
 Contratista OAJ.

NOMBRE DEL PROYECTO:	Evaluación del Impacto del Sistema General de Regalías sobre el Desarrollo Territorial – Análisis de casos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio.
----------------------	---

**Comentado [JG1]:** Esta es una definición que se debe hacer.. es decir, seleccionar los casos de los proyectos y las áreas de estudio.

Jimmy hacia la selección de los proyectos y viajó a la guajira a revisar y seleccionar algunos.

## CONTENIDO

1.	DATOS GENERALES DEL PROYECTO .....	2
2.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO .....	2
3.	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....¡Error! Marcador no definido.	
4.	OBJETIVOS E INDICADORES DE ÉXITO .....	11
5.	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS.....	13
6.	CONDICIONES DEL PROYECTO .....	14
6.1.	FACTORES CRÍTICOS PARA EL ÉXITO DEL PROYECTO .....	14
7.	GESTIÓN DE RECURSOS.....	18
8.	COMPRAS/CONTRATOS.....	17
9.	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROYECTO .....	18
10.	GESTIÓN DE RIESGOS DEL PROYECTO .....	20
11.	PROPIEDAD DEL CLIENTE Y PARTES INTERESADAS.....	20
12.	MODIFICACIONES AL PROYECTO.....	21
13.	ANEXOS.....	21

## 1. DATOS GENERALES DEL PROYECTO

<b>NOMBRE DEL PROYECTO:</b>	Evaluación del Impacto del Sistema General de Regalías sobre el Desarrollo Territorial – Análisis de casos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio.
<b>DEPENDENCIA LÍDER:</b>	VCH - OAJ.
<b>NOMBRE Y CARGO DEL GERENTE DE PROYECTO:</b>	Jimmy Javier Sierra - Omar Mejía Tette (Revisar esta información)
<b>ALCANCE:</b>	Realizar evaluaciones de impacto sobre el desarrollo social, económico y ambiental que han tenido los proyectos financiados y ejecutados a través de los OCAD creado con la modificación del sistema general de regalías (SGR) en los Departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio.  A través de la realización de análisis econométricos, evaluaciones de impacto socio ambiental y clima político en una muestra de proyectos seleccionados de cada de departamento.  Como producto principal se entregará un documento de análisis relacional con los resultados encontrados durante el estudio.
<b>FECHA DE INCIO (DIA/MES/AÑO):</b>	15/08/2018
<b>FECHA DE TERMINACIÓN (DIA/MES/AÑO):</b>	31/12/2018
<b>PRESUPUESTO TOTAL:</b>	Pendiente de Conciliación – Dr. Jimmy- Dr. Omar- Dr. Velandía

Comentado [JG2]: Definir quien es el gerente

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En Colombia la riqueza del petróleo entra a las arcas del Estado principalmente en forma de regalías. Las empresas deben pagar regalías a la ANH con base en la producción y el transporte del crudo, porque las etapas de exploración y perforación no generan regalías, estas, se distribuyen entre el gobierno central y las entidades territoriales.

En el Sistema General de Regalías (SGR), implementado y vigente desde 2011, las regalías son distribuidas entre todos los departamentos del país, con el objeto de financiar proyectos de inversión que los entes territoriales deben postular ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), estos, son aparatos de orden regional (departamental y municipal) conformados por delegados de los gobiernos nacional y subnacionales (Bonet y Urrego 2014).

En los OCAD deben ser evaluados: la viabilidad de los proyectos, sus efectos esperados en materia de equidad social, competitividad regional, ahorro y buen gobierno, y su coherencia con los planes de desarrollo nacional y subnacionales. Los fondos correspondientes a cada entidad

territorial sólo pueden ejecutarse una vez el OCAD aprueba su destinación para proyectos específicos, y todo el proceso es vigilado por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Los recursos son distribuidos acorde con la proporción y número poblacional de los entes territoriales en el total nacional y su pobreza relativa a través del índice de necesidades básicas insatisfechas de cada territorio. Además, los departamentos y municipios petroleros y aquellos con puertos por donde se transporta el petróleo reciben asignaciones directas adicionales

El SGR reemplazó al esquema de regalías que fue establecido por la ley 141 de 1994 que destinaba de acuerdo con el volumen de producción, entre el 68 y el 92 por ciento de los recursos a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras o con infraestructura de transporte. Bajo el esquema anterior, siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander), en los cuales habita aproximadamente el 14 por ciento de la población nacional, concentraban el 70 por ciento de las regalías giradas entre 2002 y 2011 (Bonet y Urrego 2014).

El sistema también estuvo marcado por problemas de capturas de rentas, corrupción y despilfarro en la inversión de los recursos, debido a que gobiernos subnacionales con instituciones débiles recibieron enormes sumas de dinero sin tener la capacidad para manejarlas (Perry, Olivera y Restrepo 2012) El Programa de Naciones Unidas para el desarrollo – PNUD- en un análisis del esquema anterior, estableció que este facilitó la captura de gobiernos municipales y regionales, por parte de guerrillas y grupos paramilitares, favoreciendo así, el saqueo a los recursos de las regalías. Con el nuevo sistema se buscó solucionar estas situaciones a través de la imposición de controles mucho más rígidos, que limitaran el gasto discrecional en los territorios, fueran más transparentes y mejoraran la efectividad en las inversiones. De hecho, a varias administraciones locales les han sido congeladas las transferencias y pagos de regalías, por no presentar cuentas al departamento nacional de planeación.

En la tabla número 1, se muestran las principales líneas jurisprudenciales anteriores a la reforma

Normatividad Anterior a la Reforma		
Documento	Artículo	¿Qué dice?
Constitución Política de Colombia	Artículo 332	declaró al subsuelo y a los recursos naturales como propiedad del Estado, quienes exploten los recursos naturales no renovables (RNNR) pagarán, como precio por ese derecho un canon de regalías.
	Artículo 360	Consagró que la ley determinaría las condiciones para la explotación de los RNNR. Y señaló que: "los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como, los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones"
	Artículo 361	"con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley"
Jurisprudencia al respecto	sentencia C-567/95	Señaló que "las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado (...)"
Legislación Nacional	Ley 141 de 1994 Ley 756 de 2002	establecieron el canon de regalías para los distintos RNNR, los usos a que ellas estarían destinadas y las reglas de distribución entre sus beneficiarios
	Ley 683 de 2003	Señaló que el 5% del valor de las regalías asignadas a esas regiones y el 50% de las que recibiese el FNR debían destinarse al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET).
Legislación sobre el Fondo Nacional de Regalías	Ley 141 de 1994 Ley 756 de 2002	Atomizaron el uso que ese Fondo podía dar a sus recursos al convertirse en el financiador de múltiples iniciativas de escasa significación para el bienestar de los habitantes de las regiones
	Ley 141 de 1994	Crea la Comisión Nacional de Regalías CNR como una unidad administrativa especial, inicialmente adscrita al Ministerio de Minas y Energía (MME), con el propósito de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos
	decreto 149 de 2004	Suprime a la CNR y Encarga al DNP "el control y vigilancia a la correcta ejecución de los recursos de las regalías y compensaciones y de las asignaciones al Fondo Nacional de Regalías. Así mismo, le corresponde efectuar el registro de los proyectos que han sido aprobados por los ministerios para ser financiado por el Fondo Nacional de Regalías y adelantar los procedimientos administrativos correctivos con el fin de establecer si hubo uso indebido de los recursos de las regalías"



En 2011 se llevó a cabo la reforma que crea el Sistema General de Regalías, pues los recursos naturales no renovables (RRNN) y el subsuelo son activos que pertenecen al Estado, por ello, las inversiones que se realizan con los ingresos que se generan de la explotación, deberían beneficiar a toda la población (incluidas las regiones productoras). La reforma se llevó a cabo con el objeto de promover una mayor equidad intergeneracional, social y regional, haciendo de esta manera frente a las problemáticas que presentaba el antiguo régimen.

Desde el punto de vista económico las regalías son el precio de los recursos naturales no renovables (RNNR) en el subsuelo, en este sentido no pueden ser interpretados como un tributo para quienes lo explotan, es decir, las regalías son un pago que recibe el estado y debe ser dirigido a reponerle al patrimonio de este estado el valor del bien que está siendo vendido, no debe ser dirigido al pago de las externalidades que dejaron de ser generadas por su explotación. Estas externalidades deben ser subsanadas por quienes explotan los RNNR con cargo a sus costos corrientes de explotación.

La reforma del SGR tiene dentro de sus objetivos principales la promoción del desarrollo territorial, y con él, la búsqueda de la disminución de la brecha interdepartamental por la vía de la inversión pública directa en aspectos asociados al crecimiento económico, a la competitividad de los territorios y a la dinamización de la ciencia y la tecnología como motores del crecimiento de las economías departamentales y municipales.

En la tabla número 2, se muestran los principales cambios realizados a través del acto administrativo de la reforma del SGR:

Distribución de Porcentajes	
Antes del SGR	Después del SGR
<p>70 % de las regalías se destinaban a 7 de los 32 departamentos del país. El 30 % restante se dirigía a la nación y al fcr, que distribuía los recursos entre los departamentos no productores (después del 2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 49 %, departamentos productores</li> <li>• 23 %, municipios productores</li> <li>• 7 %, municipio portuario</li> <li>• 21 %, Fondo Nacional de Regalías</li> </ul>	<p>Distribución del 100 % de las regalías se da entre los siguientes rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos creados a partir del SGR <ul style="list-style-type: none"> <li>– fctei, 10 % del total del SGR</li> <li>– fonpet, 10 % del total del SGR</li> <li>– fae, hasta el 30 % del total del SGR</li> <li>– Fondos Regionales, 25 % del total del SGR (su distribución está destinada a disminuir cada año, desde el 2012, con el fin de lograr en el 2015 una distribución del 80 % del 50 % del total de las regalías para los fondos regionales y el restante 20 % para la regalías directas)</li> </ul> </li> <li>• Regalías directas <ul style="list-style-type: none"> <li>– Corresponde actualmente al 25 % del total del sgr (su distribución está destinada a disminuir cada año, desde el 2012, con el fin de lograr en el 2015 una distribución del 80 % del 50 % del total de las regalías para los fondos regionales y el restante 20 % para la regalías directas)</li> </ul> </li> <li>• Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo</li> <li>• Funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR</li> <li>• Funcionamiento del SGR</li> </ul> <p>Esto con el fin de financiar proyectos de inversión en todas las entidades territoriales a las cuales los ocaad les aprueben dichos proyectos, el funcionamiento y el mantenimiento del sgr. Los últimos tres rubros carecen de asignación específica de los recursos a los territorios</p>

Fondos	
Antes del SGR	Después del SGR
Fondo Nacional de Regalías	<p>Fondo de Ahorro y Estabilización (fae)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (fonpet)</li> <li>Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (fctei): Su objetivo principal es promover proyectos de investigación. Para esto se creó el oca de Ciencia, Tecnología e Innovación, único en el país. Desde el 2012 los recursos se han destinado a proyectos de investigación y programas de desarrollo tecnológico (ver cuadro de Proyectos Aprobados por Colciencias)</li> <li>Fondo de Desarrollo Regional (fdr) <ul style="list-style-type: none"> <li>Hace parte del presupuesto de fondos regionales</li> <li>Su asignación de recursos no es fija como la de los demás fondos, ya que está sujeta a la asignación que se realice al fae</li> </ul> </li> <li>Fondo de Compensación Regional (fcr) <ul style="list-style-type: none"> <li>Hace parte del presupuesto de fondos regionales</li> <li>El fondo que recibe el mayor valor de recursos para financiar proyectos de inversión. Desde el 2012 el fondo se divide en tres subrubros: <ol style="list-style-type: none"> <li>Corresponde al 60 % de todo el fondo y se reparte entre los departamentos con un nbi mayor al 30 % o departamentos que tengan municipios con un nbi mayor al 35 %.</li> <li>Corresponde al 30 % del fondo y se asigna a los municipios con mayor pobreza (nbi mayor al 35 %) con el fin de financiar proyectos de impacto local</li> <li>Corresponde al 10 % restante del Fondo y sirve para financiar igualmente proyectos de impacto local, pero en municipios de cuarta, quinta o sexta categoría que tengan un nbi menor o igual al 35 % y que no reciban del 30 % correspondiente al segundo rubro</li> </ol> </li> </ul> </li> </ul>

Receptores de las Regalías	
Antes del SGR	Después del SGR
<p>Departamentos productores y portuarios (antes del 2002): Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander (de estos, Casanare y Meta recibieron el 34 % de las regalías)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Departamentos productores, portuarios y departamentos no productores, a través del fnr (después del 2002)</li> </ul>	<p>Todas las entidades territoriales, siempre y cuando presenten proyectos a los oca y estos sean aprobados</p>

Entidades Involucradas en el Proceso	
Antes del SGR	Después del SGR
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo Nacional de Regalías (fnr)</li> <li>Comisión Nacional de Regalías (cnr)</li> <li>Ministerio de Minas y Energía</li> <li>Agencia Nacional de Hidrocarburos (anh)</li> <li>Departamento Nacional de Planeación (dnp)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Departamento Nacional de Planeación (dnp)</li> <li>Órganos Colegiados de Administración y Decisión (ocad)</li> <li>Entidades territoriales receptoras del recurso de regalías (municipios, departamentos y regiones)</li> <li>Entidades territoriales productoras, portuarias, Corporaciones Autónomas Regionales (car), etc.</li> </ul>

Sectores de Inversión	
Antes del SGR	Después del SGR
<ul style="list-style-type: none"> <li>90 % de la inversión en proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo de municipios o departamentos</li> <li>5 % en interventoría técnica de proyectos finalizados con recursos de regalías</li> <li>5 % en gastos de funcionamiento u operación de proyectos finalizados con recursos de regalías</li> <li>– Departamentos: deben invertir en los municipios no receptores el 45 % de los recursos recibidos en salud, educación, agua potable y alcantarillado. De ser necesario deben invertir un 15 % adicional hasta alcanzar las coberturas mínimas. Asimismo, deben realizar inversiones en infraestructura social (vías, parques, polideportivos, etc.)</li> <li>– Municipios: deben destinar un 75 % de las regalías que perciben en saneamiento ambiental, salud, educación, agua potable, alcantarillado y otros servicios públicos</li> </ul>	<p>Los sectores de inversión, que deben cumplir con los criterios de viabilidad, priorización y coordinación, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agua potable y saneamiento básico</li> <li>Transporte</li> <li>Educación</li> <li>Vivienda</li> <li>Ciencia, tecnología e innovación</li> <li>Minas y energía</li> <li>Agricultura</li> <li>Servicios sociales y salud</li> <li>Deporte y recreación</li> <li>Comercio, industria y turismo</li> <li>Inclusión social y reconciliación</li> <li>Planeación</li> <li>Otros</li> </ul> <p>Los proyectos presentados a los ocad deben enfocarse en algunos de estos sectores</p>

En lo referente al tipo de inversiones que se están financiando con los recursos de las regalías, el análisis de la información disponible en las bases de datos del DNP corrobora que aunque hay una diversificación en la distribución regional de los proyectos, los sectores en los que se concentra la inversión no alcanzan a potenciar con suficiencia el crecimiento económico de las entidades territoriales más pobres.

El número de proyectos asignados y, por consiguiente, los recursos aplicados a dinamizar las economías territoriales a través de sectores estratégicos para el crecimiento, la competitividad de los territorios y la ampliación de la base productiva, resultan insuficientes, y se siguen concentrando en las regiones ya integradas del territorio. Los datos no muestran nuevos actores territoriales en estos sectores, lo que haría pensar que los propósitos de desarrollo territorial con recursos de regalías no se están cumpliendo.

El desarrollo de investigaciones recientes (Bonet et al., 2014) ha suscitado una especial preocupación alrededor de los efectos que los recursos distribuidos a través del Sistema General de Regalías –sobre todo aquellos que son girados directamente– tienen sobre la gestión y la administración de las entidades territoriales en general, y sobre los indicadores de desempeño fiscal en particular.

En ese sentido, a través de un análisis Dosis-Respuesta, Jaime Bonet y otros investigadores, han llegado a la conclusión de que la puesta en marcha en 2012 del nuevo sistema ha producido un deterioro en el desempeño fiscal de aquellas entidades territoriales que no han sido receptoras tradicionales de estas contraprestaciones, y que progresivamente se van haciendo más dependientes hacia dichos recursos. Por el contrario, en el caso de los destinatarios tradicionales de regalías, el desempeño fiscal mejora aunque la magnitud de la inversión disminuye.

El Plan de Desarrollo actual incorpora unas "estrategias transversales y regionales" a través de las cuales se hace posible articular los pilares de "la paz, la equidad y la educación". Dentro del plan, las estrategias regionales permiten observar que por primera vez hay una delimitación geográfica tajante. Con ello, se establecen una serie de acciones concretas. Por un lado, se busca identificar las brechas en infraestructura basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y las regiones del país. A su vez, se pretende realizar una caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional y una articulación del sistema de ciudades, corredores urbano-rurales en el territorio, así como la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas (DNP, 2014).

Para ello, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías serán necesarios, aunque en una proporción mínima. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018, está estimado en \$703 billones de pesos, de los cuales alrededor de \$20 billones provendrían del SGR (un 2,8 % del total). De esos 20 billones, un poco más de la mitad (\$10,6 billones) estaría destinado a la Estrategia de Infraestructura y Competitividad Estratégica.

A través de esta se pretende impulsar el desarrollo minero-energético, el desarrollo productivo, las tic, la consolidación de la estructura Ciencia-Tecnología-Innovación y la Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración regional. Por su parte, la Estrategia de Movilidad Social dispondría de un rubro de aproximadamente \$6,6 billones provenientes del SGR.



Aquí se busca cerrar la brecha con respecto al acceso y la calidad de la educación, impulsar la idea de ciudades amables y sostenibles, el fortalecimiento de las capacidades de la población en situación de pobreza extrema, el desarrollo de alternativas para el empleo de calidad, y el mejoramiento de las condiciones de salud.

La Estrategia Transformación del Campo dispondría de \$1,5 billones provenientes del sgr. Se pretende reducir la pobreza y ampliar el espectro de una clase media rural, impulsar la competitividad, establecer pautas para un ordenamiento del territorio rural y para el acceso a la tierra por parte de pobladores, así como cerrar brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social. Las demás estrategias (Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz; Buen Gobierno; Crecimiento Verde) dispondrían de aproximadamente \$1,6 billones del sgr para su desarrollo (DNP, 2014).

Lo anterior permite vislumbrar un panorama poco alentador para la inversión en las regiones, dado que el presupuesto previsto para el sgr es limitado y no se está dirigiendo al desarrollo de las estrategias que contribuyen al cierre real de la brecha. De ese 2,8 % de recursos del Plan Nacional de Inversiones Públicas destinado para distribuir a través del sgr, al menos un 1,4 % serviría para financiar proyectos de infraestructura y competitividad.

Este proyecto busca analizar la co-relación entre indicadores de desarrollo económico y social con la asignación de regalías en los departamentos productores y no productores, deberá servir como punto de partida para analizar los efectos que ha generado el sistema general de regalías, permitiendo entender cuál ha sido el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos; cómo ha sido la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos y cuál es el papel que pueden jugar estos recursos en la construcción de la paz en Colombia.

### 3. OBJETIVOS E INDICADORES DE ÉXITO

#### 3.1. Objetivo General

Analizar los efectos que ha generado el sistema general de regalías, a través de la correlación entre indicadores de desarrollo económico y social con la asignación de regalías en los departamentos productores y no productores evidenciando, ¿cuál ha sido el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos?; ¿cómo ha sido la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos? y ¿cuál es el papel que pueden jugar estos recursos en la construcción de la paz en Colombia?

A través de este objetivo se buscará establecer la efectividad del SGR en cuanto asignación y ejecución vs impacto económico y social en las regiones productoras. Estableciendo así una línea diagnóstica que permita aportar a la discusión y/o generación de herramientas de política pública que aumenten la efectividad del sistema y/o recomendaciones de modificación al mismo.

#### 3.2. Objetivos específicos

Determinar el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio desde su entrada en vigencia. (podría ser un periodo más específico 2 o 3 años)

Comentado [JG3]: Definir con el director del proyecto

Establecer la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio desde su entrada en vigencia

Comentado [JG4]: O desde el tiempo que se definió para el estudio

Identificar el papel que juegan los recursos asignados a través del SGR en la construcción de la paz en Colombia en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio

### 3.3. Indicadores de Éxito

Para el caso de proyectos internos que se desglosen de un proyecto de inversión viabilizado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, el objetivo general corresponderá a uno de los objetivos específicos de la cadena de valor, con su respectivo indicador y meta.

Los indicadores y su información asociada se definen en la siguiente tabla:

**Comentado [JG5]:** Verificar: a qué línea de inversión de las diferentes vicepresidencias podría ajustarse este proyecto de investigación, tarea de Jimmy Sierra

OBJETIVO GENERAL	INDICADOR DE ÉXITO	META	UNIDAD DE MEDIDA
Analizar los efectos que ha generado el sistema general de regalías, a través de la correlación entre indicadores de desarrollo económico y social con la asignación de regalías en los departamentos productores y no productores	Se realizan análisis de correlación entre indicadores de desarrollo económico y social con la asignación de regalías en los departamentos productores y no productores	Desarrollar mínimo tres análisis de correlación econométrica y social por área de estudio seleccionada	(1) Documento que dan cuenta de los análisis realizados para cada área de estudio seleccionada
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INDICADOR DE ÉXITO	META	UNIDAD DE MEDIDA
Determinar el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio.	Se realizan análisis de correlación entre el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Desarrollar mínimo tres análisis de correlación econométrica y social entre el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	(9) Documentos que dan cuenta de los análisis realizados para cada área de estudio seleccionada
Establecer la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Se establecen análisis de relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Desarrollar mínimo tres análisis de correlación econométrica y social entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	(9) Documentos que dan cuenta de los análisis realizados para cada área de estudio seleccionada
Identificar el papel que juegan los recursos asignados a través del SGR en la construcción de la paz en Colombia en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Se realizan análisis Socio-políticos para identificar el papel que juegan los recursos asignados a través del SGR en la construcción de la paz en Colombia en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Desarrollar como mínimo tres análisis socio-políticos regionales para identificar el papel que juegan los recursos asignados a través del SGR en la construcción de la paz en Colombia en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	(3) Documentos que dan cuenta de los análisis realizados para cada área de estudio seleccionada

#### 4. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	FECHA INICIO	FECHA FIN	PLAZO ACTIVIDAD (DÍAS)	ENTREGABLE	META	UNIDAD DE MEDIDA	INDICADOR
Levantamiento de información primaria y secundaria que permita el análisis de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías	Equipo de Trabajo	01-09-2018	31-10-2018	60	Documento que referencia las fuentes de información consultadas.  Informe de análisis de información primaria obtenida de diagnósticos, entrevistas a informantes clave			
Talleres diagnósticos territoriales con autoridades locales, beneficiarios de proyectos, comunidades y demás informantes clave	Equipo de Trabajo	15-10-2018	30-11-2018	45	Documento que referencia las fuentes de información consultadas.  Informe de análisis de información primaria obtenida de diagnósticos, entrevistas a informantes clave			
Análisis de correlación entre variables econométricas y sociales para determinar relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Equipo de Trabajo	15-10-2018	30-11-2018	45	Documento consolidados con los análisis regionales			
Análisis cualitativo entre variables econométricas y sociales para determinar la percepción de efectividad entre las asignaciones y ejecuciones las variables socioeconómicas del SGR en los	Equipo de Trabajo	15-10-2018	30-11-2018	45	Documento consolidados con los análisis regionales			

**Comentado [JG6]:** Verificar si estas metas son de cada actividad y/o del objetivo asociado.

departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio								
Análisis Socio-político para determinar el papel del SGR den la construcción de paz	Equipo de Trabajo	15-10-2018	30-11-2018	45	Documento consolidados con los análisis regionales			
Revisión y Compilación de Documentos Finales	Equipo de Trabajo	15-11-2018	20-12-2018	45	Documento consolidados con los análisis regionales			

## 5. CONDICIONES DEL PROYECTO

Para el optimo desarrollo del proyecto, es necesario tener en cuenta que, existen amplias diferencias en el ritmo y en la forma de progreso entre regiones en el caso colombiano, distinguiéndose aquellas regiones que han avanzado en términos de crecimiento económico (poniendo el énfasis en los estándares de la vida material) y aquellos que registraron un avance en desarrollo humano (educación y salud), siendo pocos los que han crecido en ambas dimensiones, por tanto los factores relacionados con el éxito del proyecto estarán determinados entre otras por la selección de los casos a analizar (Departamentos/municipios y tipología de proyectos).

### 5.1. FACTORES CRÍTICOS PARA EL ÉXITO DEL PROYECTO

*Identificar o predeterminar situaciones o circunstancias que resultan imprescindibles para el éxito del proyecto, teniendo en cuenta que de no contar con alguno de ellos o implementarlos de manera inadecuada; llevaría a realizar esfuerzos no direccionados y finalmente, a la no consecución de los objetivos del proyecto.*

- Establecer líneas claras de evaluación desde ejercicios econométricos para evaluar el desempeño fiscal de las regiones productoras y no productoras.
- Contar con el equipo humano y técnico requerido para llevar a cabo las mediciones y análisis correspondientes.
- Establecer criterios de selección de tipologías de proyectos que permitan identificar los impactos sociales y económicos en las regiones.
- Seleccionar proyectos con un nivel de desarrollo e implementación que permita hacer seguimiento a sus efectos.

- e. Contar con la disponibilidad presupuestal requerida para la ejecución del proyecto y análisis de datos, en sus fases de campo en las regiones seleccionadas y de análisis en Bogotá.
- f. Diseñar estrategias de trabajo en campo con autoridades locales, comunidades beneficiarias de proyectos e informantes clave que permitan realizar los diagnósticos respectivos.

## 5.2. SUPUESTOS

*Identificar situaciones o circunstancias que son favorables al proyecto, con las cuales ya se cuenta para dar cumplimiento a los objetivos, y que permiten asegurar el éxito del mismo.*

- a. Se tienen identificadas algunas zonas y proyectos en el departamento de la guajira, se cuenta con el conocimiento socio-político de la región y se facilita el trabajo con las comunidades.
- b. Existe en la ANH parte del equipo humano y técnico requerido para la ejecución del proyecto, lo que beneficia la optimización de costos.
- c. Existe la necesidad de contribuir a la disminución de conflictos sociales en campo y el proyecto de evaluación de impacto del sistema de regalías y construcción de paz puede ayudar a la disminución de estos conflictos.

## 5.3. RESTRICCIONES

*Identificar las principales limitaciones que tendrá el proyecto, las cuales pueden estar asociadas a los costos o presupuesto, o su alcance; ya que el presupuesto suele ser limitado, de acuerdo a los bienes o servicios que se tienen previstos en el proyecto, y si se aumentan las cantidades o se reduce el presupuesto implicará un cambio en el alcance del proyecto, lo que también podría implicar cambios en el tiempo de ejecución.*

- a. XXXX
- b. XXXX
- c. XXXX

## 6. DETALLE DE COSTOS

*Se desagregan los costos asociados a los productos (bienes o servicios) que generará el proyecto a través de sus objetivos específicos, y en los entregables que se generarán con las actividades. Los productos son aquello que se medirá a través de los indicadores de éxito (Numeral 3.3. Indicadores de Éxito). La suma del costo de las actividades por objetivo específico debe ser igual al costo del respectivo producto, los cuales a su vez suman el valor de lo presupuestado en el proyecto.*

**Comentado [JG7]:** Para poder detallar los costos es necesario determinar a qué rubro y en cuál de las vicepresidencias se va a colgar el proyecto. Para poder establecer los montos de pagos y contrataciones de las personas involucradas, al respecto no tengo mucho conocimiento, por tanto sugiero conciliar el tema con alguien que tenga la información.

OBJETIVO ESPECÍFICO	PRODUCTO	COSTO DEL PRODUCTO	ACTIVIDAD	COSTO DE ACTIVIDAD	ENTREGABLE	REQUIERE CONTRATACIÓN, SI O NO?
Determinar el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Desarrollar mínimo tres análisis de correlación econométrica y social entre el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio		Levantamiento de información primaria y secundaria que permita el análisis de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos del sistema general de regalías			Si Requiere
			Talleres diagnósticos territoriales con autoridades locales, beneficiarios de proyectos, comunidades y demás informantes clave			Si Requiere
			Análisis cualitativo entre variables econométricas y sociales para determinar la percepción de efectividad entre las asignaciones y ejecuciones las variables socioeconómicas del SGR en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio			Si Requiere
Establecer la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Desarrollar mínimo tres análisis de correlación econométrica y social entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio		Análisis de correlación entre variables econométricas y sociales para determinar relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio			Si Requiere
			Análisis cualitativo entre variables econométricas y sociales para determinar la percepción de efectividad entre las			Si Requiere

			asignaciones y ejecuciones las variables socioeconómicas del SGR en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio			
Identificar el papel que juegan los recursos asignados a través del SGR en la construcción de la paz en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio	Desarrollar como mínimo tres análisis socio-políticos regionales para identificar el papel que juegan los recursos asignados a través del SGR en la construcción de la paz en los departamentos de la Guajira, Casanare y Magdalena Medio		Análisis Socio-político para determinar el papel del SGR en la construcción de paz			Si Requiere
TOTAL PROYECTO						

## 7. COMPRAS/CONTRATOS

Se registran los procesos de contratación que se tiene previsto realizar, dependiendo de las actividades en las que se planteó que se requiere contratación y sus entregables (Numeral 6. DETALLE DE COSTOS), para ejecutar el proyecto y así obtener los bienes y servicios programados en los objetivos.

ACTIVIDAD DEL PROYECTO	NECESIDAD DE CONTRATACIÓN ASOCIADA AL ENTREGABLE	ÁREA RESPONSABLE DE LA CONTRATACIÓN	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	PROCESO DE CONTRATACIÓN		CANTIDAD (A)	VALOR UNITARIO (B)	PRESUPUESTO TOTAL (A*B)
				APERTURA	CIERRE			
				(DIA/MÉS/AÑO)	(DIA/MÉS/AÑO)			



SUBTOTAL POR ACTIVIDAD1								
SUBTOTAL POR ACTIVIDAD2								
SUBTOTAL POR ACTIVIDAD3								
TOTAL ACTIVIDADES								

Si todo el presupuesto del proyecto es objeto de contratación, la suma del total actividades deberá corresponder al presupuesto programado.

## 8. GESTIÓN DE RECURSOS

Comentado [JG8]: Debe ser definido por Jimmy Sierra

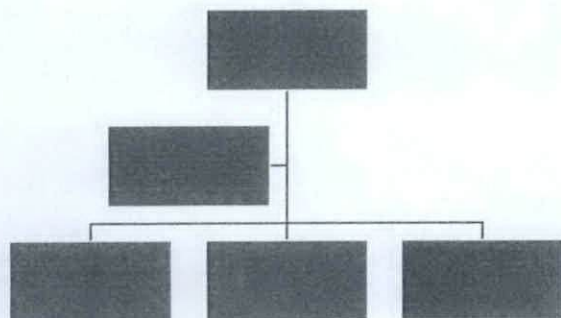
Relacionar en la siguiente tabla los recursos que son necesarios y permanentes como base para el desarrollo de las actividades y la consecución de los productos (bienes y servicios):

ACTIVIDAD DEL PROYECTO	DESCRIPCIÓN DEL RECURSO	CANTIDAD	RESPONSABLE DE SUMINISTRARLO	FECHA EN QUE SE DISPONDRÁ DEL RECURSO (DÍA/MES/AÑO)	LIMITACIONES	QUIEN RECIBE

## 9. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROYECTO

Comentado [JG9]: Debe ser definida por Jimmy Sierra

Establecer la estructura organizacional (organigrama) relacionando las jerarquías y los roles a desempeñar, y los nombres de los responsables de adelantar las diferentes actividades del proyecto.



## 10. GESTIÓN DE RIESGOS DEL PROYECTO

Se enumeran los riesgos críticos del proyecto y se valoran de acuerdo a la siguiente tabla, donde el eje vertical corresponde a la probabilidad y el horizontal al impacto. Posteriormente, establecer la zona de riesgo obtenida en cada caso.

**Comentado [JG10]:** Profundizar el tema, no conozco cuál es el manejo que se hace de este punto.

### MATRIZ DE CALIFICACIÓN, EVALUACIÓN Y REPUESTA A LOS RIESGO

PROBABILIDAD	IMPACTO				
	Insignificante (1)	Menor (2)	Moderado (3)	Mayor (4)	Catastrófico (5)
Raro (1)	B	B	M	A	A
Improbable (2)	B	B	M	A	E
Posible (3)	B	M	A	E	E
Probable (4)	M	A	A	E	E
Casi Seguro (5)	A	A	E	E	E
B: Zona de riesgo baja: Asumir el riesgo M: Zona de riesgo moderada: Asumir el riesgo, reducir el riesgo A: Zona de riesgo Alta: Reducir el riesgo, evitar, compartir o transferir E: Zona de riesgo extrema: Reducir el riesgo, evitar, compartir o transferir					

Fuente: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>

Riesgo	Fuente /Causa	Proceso		Zona de riesgo	Control
		Probabilidad	Impacto		

## 11. PROPIEDAD DEL CLIENTE Y PARTES INTERESADAS

Señalar los recursos que no son propiedad de la organización, pero van a ser administrados durante el proyecto, este aspecto suele estar asociado a las necesidades de contratación, donde pueden incluirse recursos que no son propiedad de la entidad pero que deben ser garantizados por un proveedor externo.

Descripción del recurso	Cliente o parte interesada dueño del recurso	Área responsable que lo administra	Tiempo de administración	
			Fecha inicio	Fecha fin



## 12. MODIFICACIONES AL PROYECTO

Relacionar los aspectos principales que fueron modificados o actualizados en el proyecto, una vez iniciada su ejecución.

Descripción de la modificación	Quienes aprueban			Fecha de modificación (DÍA/MES/AÑO)
	Área	Nombre	Cargo	

## 13. ANEXOS

Numera y cita los documentos anexos (formatos, gráficas, tablas, otros), que permitan ampliar la información relacionada con los diferentes contenidos del proyecto.

- 1.1. XXXX
- 1.2. XXXX
- 1.3. XXXX
- 1.4. XXXX

# Revisión del Estado del Arte del Sistema General de Regalías

## Introducción

En Colombia la riqueza del petróleo entra a las arcas del Estado principalmente en forma de regalías. Las empresas deben pagar regalías a la ANH con base en la producción y el transporte del crudo, porque las etapas de exploración y perforación no generan regalías, estas, se distribuyen entre el gobierno central y las entidades territoriales.

En el Sistema General de Regalías (SGR), implementado y vigente desde 2011, las regalías son distribuidas entre todos los departamentos del país, con el objeto de financiar proyectos de inversión que los entes territoriales deben postular ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), estos, son aparatos de orden regional (departamental y municipal) conformados por delegados de los gobiernos nacional y subnacionales (Bonet y Urrego 2014).

En los OCAD deben ser evaluados: la viabilidad de los proyectos, sus efectos esperados en materia de equidad social, competitividad regional, ahorro y buen gobierno, y su coherencia con los planes de desarrollo nacional y subnacionales. Los fondos correspondientes a cada entidad territorial sólo pueden ejecutarse una vez el OCAD aprueba su destinación para proyectos específicos, y todo el proceso es vigilado por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Los recursos son distribuidos acorde con la proporción y número poblacional de los entes territoriales en el total nacional y su pobreza relativa a través del índice de necesidades básicas insatisfechas de cada territorio. Además, los departamentos y municipios petroleros y aquellos con puertos por donde se transporta el petróleo reciben asignaciones directas adicionales

El SGR reemplazó al esquema de regalías que fue establecido por la ley 141 de 1994 que destinaba de acuerdo con el volumen de producción, entre el 68 y el 92 por ciento de los

recursos a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras o con infraestructura de transporte. Bajo el esquema anterior, siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander), en los cuales habita aproximadamente el 14 por ciento de la población nacional, concentraban el 70 por ciento de las regalías giradas entre 2002 y 2011 (Bonet y Urrego 2014).

El sistema también estuvo marcado por problemas de capturas de rentas, corrupción y despilfarro en la inversión de los recursos, debido a que gobiernos subnacionales con instituciones débiles recibieron enormes sumas de dinero sin tener la capacidad para manejarlas (Perry, Olivera y Restrepo 2012) El Programa de Naciones Unidas para el desarrollo – PNUD- en un análisis del esquema anterior, estableció que este facilitó la captura de gobiernos municipales y regionales, por parte de guerrillas y grupos paramilitares, favoreciendo así, el saqueo a los recursos de las regalías. Con el nuevo sistema se buscó solucionar estas situaciones a través de la imposición de controles mucho más rígidos, que limitaran el gasto discrecional en los territorios, fueran más transparentes y mejoraran la efectividad en las inversiones. De hecho, a varias administraciones locales les han sido congeladas las transferencias y pagos de regalías, por no presentar cuentas al departamento nacional de planeación.

En la tabla número 1, se muestran las principales líneas jurisprudenciales anteriores a la reforma

Normatividad Anterior a la Reforma		
Documento	Artículo	¿Qué dice?
Constitución Política de Colombia	Artículo 332	declaró al subsuelo y a los recursos naturales como propiedad del Estado, quienes exploten los recursos naturales no renovables (RNNR) pagarán, como precio por ese derecho un canon de regalías.
	Artículo 360	Consagró que la ley determinaría las condiciones para la explotación de los RNNR. Y señaló que: “los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como, los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”

	Artículo 361	“con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley”
<b>Jurisprudencia al respecto</b>	sentencia C-567/95	Señaló que “las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado (...)”
<b>Legislación Nacional</b>	Ley 141 de 1994	establecieron el canon de regalías para los distintos RNNR, los usos a que ellas estarían destinadas y las reglas de distribución entre sus beneficiarios
	Ley 756 de 2002	
	Ley 683 de 2003	Señaló que el 5% del valor de las regalías asignadas a esas regiones y el 50% de las que recibiese el FNR debían destinarse al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET).
<b>Legislación sobre el Fondo Nacional de Regalías</b>	Ley 141 de 1994	Atomizaron el uso que ese Fondo podía dar a sus recursos al convertirse en el financiador de múltiples iniciativas de escasa significación para el bienestar de los habitantes de las regiones
	Ley 756 de 2002	
	Ley 141 de 1994	Crea la Comisión Nacional de Regalías CNR como una unidad administrativa especial, inicialmente adscrita al Ministerio de Minas y Energía (MME), con el propósito de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos
	decreto 149 de 2004	Suprime a la CNR y Encarga al DNP “el control y vigilancia a la correcta ejecución de los recursos de las regalías y compensaciones y de las asignaciones al Fondo Nacional de Regalías. Así mismo, le corresponde efectuar el registro de los proyectos que han sido aprobados por los ministerios para ser financiado por el Fondo Nacional de Regalías y adelantar los procedimientos administrativos correctivos con el fin de establecer si hubo uso indebido de los recursos de las regalías”

En 2011 se llevó a cabo la reforma que crea el Sistema General de Regalías, pues los recursos naturales no renovables (RRNN) y el subsuelo son activos que pertenecen al Estado, por ello, las inversiones que se realizan con los ingresos que se generan de la explotación, deberían beneficiar a toda la población (incluidas las regiones productoras). La reforma se llevo a cabo con el objeto de promover una mayor equidad intergeneracional,

social y regional, haciendo de esta manera frente a las problemáticas que presentaba el antiguo régimen.

Desde el punto de vista económico las regalías son el precio de los recursos naturales no renovables (RNNR) en el subsuelo, en este sentido no pueden ser interpretados como un tributo para quienes lo explotan, es decir, las regalías son un pago que recibe el estado y debe ser dirigido a reponerle al patrimonio de este estado el valor del bien que está siendo vendido, no debe ser dirigido al pago de las externalidades que dejaron de ser generadas por su explotación. Estas externalidades deben ser subsanadas por quienes explotan los RNNR con cargo a sus costos corrientes de explotación.

La reforma del SGR tiene dentro de sus objetivos principales la promoción del desarrollo territorial, y con él, la búsqueda de la disminución de la brecha interdepartamental por la vía de la inversión pública directa en aspectos asociados al crecimiento económico, a la competitividad de los territorios y a la dinamización de la ciencia y la tecnología como motores del crecimiento de las economías departamentales y municipales.

## **Estructura de la reglamentación actual**

La Ley 1530 de 2012, reglamentaria del Acto Legislativo 05 de 2011, reiteró los objetivos y obligaciones es del SGR previstos en la Constitución; estableció sus órganos de gobierno y las funciones que ellos deben cumplir; precisó las etapas del ciclo de generación de las regalías; estableció las normas para la inversión de los recursos; constituyó su régimen presupuestal; reglamentó lo relativo al SMSCE; reglamento la supresión del FNR; y, dictó otras disposiciones.

### **Órganos del SGR**

De acuerdo con el artículo 3o de la Ley 1530 de 2012, son órganos del SGR: la Comisión Rectora, el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el MME6, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (Colciencias) y los Ocas. Cuyas principales funciones, a este respecto, se resumen a continuación:

En la tabla número 2, se muestran los principales cambios realizados a través del acto administrativo de la reforma del SGR y los órganos que están relacionados:

<b>Distribución de Porcentajes</b>	
<b>Antes del SGR</b>	<b>Después del SGR</b>
<p>70 % de las regalías se destinaban a 7 de los 32 departamentos del país. El 30 % restante se dirigía a la nación y al FCR, que distribuía los recursos entre los departamentos no productores (después del 2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 49 %, departamentos productores</li> <li>• 23 %, municipios productores</li> <li>• 7 %, municipio portuario</li> <li>• 21 %, Fondo Nacional de Regalías</li> </ul>	<p>Distribución del 100 % de las regalías se da entre los siguientes rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos creados a partir del SGR <ul style="list-style-type: none"> <li>– fctei, 10 % del total del SGR</li> <li>– fonpet, 10 % del total del SGR</li> <li>– fae, hasta el 30 % del total del SGR</li> <li>– Fondos Regionales, 25 % del total del SGR (su distribución está destinada a disminuir cada año, desde el 2012, con el fin de lograr en el 2015 una distribución del 80 % del 50 % del total de las regalías para los fondos regionales y el restante 20 % para la regalías directas)</li> </ul> </li> <li>• Regalías directas <ul style="list-style-type: none"> <li>– Corresponde actualmente al 25 % del total del SGR (su distribución está destinada a disminuir cada año, desde el 2012, con el fin de lograr en el 2015 una distribución del 80 % del 50 % del total de las regalías para los fondos regionales y el restante 20 % para la regalías directas)</li> </ul> </li> <li>• Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo</li> <li>• Funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR</li> <li>• Funcionamiento del SGR</li> </ul> <p>Esto con el fin de financiar proyectos de inversión en todas las entidades territoriales a las cuales los ocad les aprueben dichos proyectos, el funcionamiento y el mantenimiento del SGR. Los últimos tres rubros carecen de asignación específica de los recursos a los territorios</p>

**Fondos**

Antes del SGR	Después del SGR
Fondo Nacional de Regalías	<p>Fondo de Ahorro y E estabilización (fae)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Ahorro P pensional de las E entidades T territoriales (fonpet)</li> <li>• Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (fctei) :Su objetivo principal es promover proyectos de investigación: Para esto se creó el ocad de Ciencia, Tecnología e Innovación, único en el país. Desde el 2012 los recursos se han destinado a proyectos de investigación y programas de desarrollo tecnológico (ver cuadro de Proyectos Aprobados por Colciencias)</li> <li>• Fondo de Desarrollo Regional (FDR) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hace parte del presupuesto de fondos regionales</li> <li>– Su asignación de recursos no es fija como la de los demás fondos, ya que está sujeta a la asignación que se realice al FAE</li> </ul> </li> <li>• Fondo de Compensación Regional (FCR) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hace parte del presupuesto de fondos regionales</li> <li>– El fondo que recibe el mayor valor de recursos para financiar proyectos de inversión. Desde el 2012 el fondo se divide en tres subrubros: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corresponde al 60 % de todo el fondo y se reparte entre los departamentos con un NBI mayor al 30 % o departamentos que tengan municipios con un NBI mayor al 35 %.</li> <li>2. Corresponde al 30 % del fondo y se asigna a los municipios con mayor pobreza (NBI mayor al 35 %) con el fin de financiar proyectos de impacto local</li> <li>3. Corresponde al 10 % restante del Fondo y sirve para financiar igualmente proyectos de impacto local, pero en municipios de cuarta, quinta o sexta categoría que tengan un NBI menor o igual al 35 % y que no reciban del 30 % correspondiente al segundo rubro</li> </ol> </li> </ul> </li> </ul>

Receptores de las Regalías	
Antes del SGR	Después del SGR

Departamentos productores y portuarios (antes del 2002): Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander (de estos, Casanare y Meta recibieron el 34 % de las regalías)  • Departamentos productores, portuarios y departamentos no productores, a través del FNR (después del 2002)	Todas las entidades territoriales, siempre y cuando presenten proyectos a los ocad y estos sean aprobados
---	---

Entidades Involucradas en el Proceso	
Antes del SGR	Después del SGR
Fondo Nacional de Regalías (FNR ) • Comisión Nacional de Regalías (CNR ) • Ministerio de Minas y Energía • Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) • Departamento Nacional de Planeación (DNP)	• Departamento Nacional de Planeación (DNP) • Órganos Colegiados de Administración y Decisión (ocad) • Entidades territoriales receptoras del recurso de regalías (municipios, departamentos y regiones) • Entidades territoriales productoras, portuarias, Corporaciones Autónomas Regionales (car), etc.

Sectores de Inversión	
Antes del SGR	Después del SGR
• 90 % de la inversión en proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo de municipios o departamentos  • 5 % en interventoría técnica de proyectos finalizados con recursos de regalías  • 5 % en gastos de funcionamiento u operación de proyectos finalizados con recursos de regalías  – Departamentos: deben invertir en los municipios no receptores el 45 % de los recursos recibidos en salud, educación, agua potable y alcantarillado. De ser necesario deben invertir un 15 % adicional hasta alcanzar las coberturas mínimas. Asimismo, deben realizar inversiones en infraestructura social (vías, parques, polideportivos, etc.)  – Municipios: deben destinar un 75 % de	Los sectores de inversión, que deben cumplir con los criterios de viabilidad, priorización y coordinación, son:  • Agua potable y saneamiento básico • Transporte • Educación • Vivienda • Ciencia, tecnología e innovación • Minas y energía • Agricultura • Servicios sociales y salud • Deporte y recreación • Comercio, industria y turismo • Inclusión social y reconciliación • Planeación • Otros  Los proyectos presentados a los ocad deben enfocarse en algunos de estos sectores

las regalías que perciben en saneamiento ambiental, salud, educación, agua potable, alcantarillado y otros servicios públicos	
---	--

En lo referente al tipo de inversiones que se están financiando con los recursos de las regalías, el análisis de la información disponible en las bases de datos del DNP corrobora que, aunque hay una diversificación en la distribución regional de los proyectos, los sectores en los que se concentra la inversión no alcanzan a potenciar con suficiencia el crecimiento económico de las entidades territoriales más pobres.

El número de proyectos asignados y, por consiguiente, los recursos aplicados a dinamizar las economías territoriales a través de sectores estratégicos para el crecimiento, la competitividad de los territorios y la ampliación de la base productiva, resultan insuficientes, y se siguen concentrando en las regiones ya integradas del territorio. Los datos no muestran nuevos actores territoriales en estos sectores, lo que haría pensar que los propósitos de desarrollo territorial con recursos de regalías no se están cumpliendo.

El desarrollo de investigaciones recientes (Bonet et al., 2014) ha suscitado una especial preocupación alrededor de los efectos que los recursos distribuidos a través del Sistema General de Regalías –sobre todo aquellos que son girados directamente– tienen sobre la gestión y la administración de las entidades territoriales en general, y sobre los indicadores de desempeño fiscal en particular.

En ese sentido, a través de un análisis Dosis-Respuesta, Jaime Bonet y otros investigadores, han llegado a la conclusión de que la puesta en marcha en 2012 del nuevo sistema ha producido un deterioro en el desempeño fiscal de aquellas entidades territoriales que no han sido receptoras tradicionales de estas contraprestaciones, y que progresivamente se van haciendo más dependientes hacia dichos recursos. Por el contrario, en el caso de los destinatarios tradicionales de regalías, el desempeño fiscal mejora, aunque la magnitud de la inversión disminuye.

El Plan de Desarrollo actual incorpora unas "estrategias transversales y regionales" a través de las cuales se hace posible articular los pilares de "la paz, la equidad y la educación". Dentro del plan, las estrategias regionales permiten observar que por primera vez hay una delimitación geográfica tajante. Con ello, se establecen una serie de acciones concretas. Por un lado, se busca identificar las brechas en infraestructura basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y las regiones del país. A su vez, se pretende realizar una caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional y una articulación del sistema de ciudades, corredores urbano-rurales en el territorio, así como la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas (DNP, 2014).

Para ello, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías serán necesarios, aunque en una proporción mínima. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018, está estimado en \$703 billones de pesos, de los cuales alrededor de \$20 billones provendrían del SGR (un 2,8 % del total). De esos 20 billones, un poco más de la mitad (\$10,6 billones) estaría destinado a la Estrategia de Infraestructura y Competitividad Estratégica.

A través de esta se pretende impulsar el desarrollo minero-energético, el desarrollo productivo, las Tics, la consolidación de la estructura Ciencia-Tecnología-Innovación y la Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración regional. Por su parte, la Estrategia de Movilidad Social dispondría de un rubro de aproximadamente \$6,6 billones provenientes del SGR.

Aquí se busca cerrar la brecha con respecto al acceso y la calidad de la educación, impulsar la idea de ciudades amables y sostenibles, el fortalecimiento de las capacidades de la población en situación de pobreza extrema, el desarrollo de alternativas para el empleo de calidad, y el mejoramiento de las condiciones de salud.

La Estrategia Transformación del Campo dispondría de \$1,5 billones provenientes del sgr. Se pretende reducir la pobreza y ampliar el espectro de una clase media rural, impulsar la competitividad, establecer pautas para un ordenamiento del territorio rural y para el acceso a la tierra por parte de pobladores, así como cerrar brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social. Las demás estrategias (Seguridad, Justicia y Democracia

para la Construcción de la Paz; Buen Gobierno; Crecimiento Verde) dispondrían de aproximadamente \$1,6 billones del SGR para su desarrollo (DNP, 2014).

Lo anterior permite vislumbrar un panorama poco alentador para la inversión en las regiones, dado que el presupuesto previsto para el SGR es limitado y no se está dirigiendo al desarrollo de las estrategias que contribuyen al cierre real de la brecha. De ese 2,8 % de recursos del Plan Nacional de Inversiones Públicas destinado para distribuir a través del SGR, al menos un 1,4 % serviría para financiar proyectos de infraestructura y competitividad.

Este proyecto busca analizar la co-relación entre indicadores de desarrollo económico y social con la asignación de regalías en los departamentos productores y no productores, deberá servir como punto de partida para analizar los efectos que ha generado el sistema general de regalías, permitiendo entender cuál ha sido el nivel de ejecución del gasto de las entidades territoriales que reciben los recursos; cómo ha sido la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos y cuál es el papel que pueden jugar estos recursos en la construcción de la paz en Colombia.

## **Valor, generación y distribución de las regalías**

El valor monetario de las regalías depende en lo fundamental del volumen de producción; del canon; del precio internacional cuando el bien se exporta; del costo de transporte entre la boca de mina y el puerto; y, de la tasa de cambio.

En atención al volumen de producción y a los precios, los hidrocarburos, el carbón y el níquel generaron entre 1994 y 2009 casi la totalidad de los 42.2 billones de pesos de las regalías, ya que en ese período representaron el 97.8% de ellos (Echeverry et ál 2011).

El reparto de las regalías entre las regiones minero-energéticas y el FNR no estuvo precedido de ningún análisis sobre la conveniencia de esa distribución y no se previó un mecanismo eficaz para redistribuirlas cuando los ingresos aumentaran significativamente, ya que la norma sobre “cesión”, que buscaba redistribuirlas entre los departamentos y a su interior tuvo dos graves defectos.

El primero fue que estaba referida al volumen de producción, y no al monto de los ingresos percibidos por los departamentos y municipios productores. El segundo fue que los recursos que cedían los municipios se repartían por igual entre los otros municipios del departamento, con independencia de la población y de las necesidades de los beneficiarios de la cesión.

El reparto de las regalías entre las regiones minero-energéticas y el FNR no estuvo precedido de ningún análisis sobre la conveniencia de esa distribución y no se previó un mecanismo e caz para redistribuirlas cuando los ingresos aumentaran significativamente, ya que la norma sobre "cesión", que buscaba redistribuirlas entre los departamentos y a su interior tuvo dos graves defectos. El primero fue que estaba referida al volumen de producción, y no al monto de los ingresos percibidos por los departamentos y municipios productores. El segundo fue que los recursos que cedían los municipios se repartían por igual entre los otros municipios del departamento, con independencia de la población y de las necesidades de los beneficiarios de la cesión.

Los recursos que se destinaron a cada beneficiario no tuvieron en cuenta las necesidades que con ellos se podían satisfacer, lo cual dio lugar a mani estas desigualdades en los ingresos percibidos por los departamentos y municipios.

Las regalías no se sumaban a los recursos que se distribuían a través del Sistema General de Participaciones (SGP) para estimar cuales y cuantas eran las necesidades que se podían satisfacer con ellas, y durante cuánto tiempo.

Las regalías no contribuyeron a disminuir las desigualdades inter regionales, ni tampoco las desigualdades sociales. Echeverry et ál. (2011) destacan que de los 10 departamentos que recibían la mayor parte de las regalías solo Meta y Santander tenían un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) inferior al promedio nacional. De otra parte, se encontró que ninguna de las entidades territoriales receptora de regalías logró cumplir con las coberturas mínimas de nidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Esto último evidenció que las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 no lograron que las entidades territoriales destinaran sus recursos de regalías a propósitos distintos al logro de las coberturas básicas, sobre todo en términos de salud y educación.

Existía una muy débil institucionalidad en las regiones minero-energéticas, y en especial en los municipios productores, para la planeación inter temporal del gasto y para el uso de las regalías. Esto sumado a la debilidad de los controles (social, disciplinario, penal, ciudadano) y a la presencia de grupos armados ilegales en casi todas ellas, dio lugar a muchas ineficiencias, irregularidades e indebidos usos de estos recursos.

## Contexto del problema de las regalías

Los análisis revisados parten de trabajos en cuyo contexto teórico de es "la maldición de los recursos naturales"; se examinaron desde aquí el carácter rentista de las instituciones económicas y sociales en buena parte del territorio colombiano, para ver cómo su comportamiento afecta de manera directa el funcionamiento de las economías departamentales.

La base de la discusión revisada se dio en el sentido de que las regalías son un derecho que tienen los territorios de participar en una riqueza que, si bien se asienta en las regiones, es de propiedad de la nación. Durante el primer periodo de 2011, 790 municipios del país recibieron el 60 % del total de las regalías que entregaban las empresas mineras, y de ese dinero, 17 departamentos y 60 municipios se apropiaron del 95 % de las regalías directas (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2012). Los demás territorios no lograban una participación efectiva en estos recursos

La Reforma Constitucional de 2011, con la que se formuló el SGR, se fundamentó en cuatro pilares: 1) ahorro para el futuro, 2) equidad social y regional, 3) competitividad y autonomía regional, y 4) manejo probo de los recursos de regalías. La reforma se fundamentaba en las siguientes razones:

Diferentes autores reportan que un total de 7 departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander), en donde se concentran el 17% de la población del país, recibieron el 80 % del total de regalías directas giradas entre el periodo de 1995-2010.

Por esto, 24 departamentos recibieron en ese periodo de tiempo solo un 20 % del dinero de regalías, aunque es en estos departamentos en donde el 83 % de la población se encontraba distribuida para el periodo de 1995 a 2010. Con esta distribución inequitativa se generó un aumento de la pobreza y de las brechas entre territorios.

Entre otros resultados adversos pueden ser resaltados:

**a) bajo impacto y pocos resultados**

Existen muchos proyectos fragmentados de bajo impacto social y económico, con deficiente planeación y difícil ejecución, lo que da como resultado un mayor costo de los mismos y una ejecución lenta e improvisada de los proyectos. Evidencia de lo anterior, es que para 2009 ninguna entidad territorial estaba certificada en todas las coberturas mínimas, lo que mostraba que la destinación de los recursos no se materializaba en los territorios.

**b) bajos impactos en crecimiento y productividad**

El sistema limitaba los encadenamientos sectoriales y regionales, en tanto que el recurso se destinaba en buena parte de los casos a proyectos de bajo impacto que no permitían generar impulsos a nivel regional o departamental, toda vez que los sectores a los cuales la ley permitía aplicar los recursos de regalías eran muy limitados, lo que impedía a las entidades territoriales destinarlos para la innovación productiva, la incorporación de tecnología a las producciones locales, el nacimiento de programas de promoción económica territorial, la generación de empleo productivo o la promoción de la industria a nivel territorial.

**c) falta de planeación económica**

Las bonanzas económicas a lo largo de los diferentes periodos conllevaban a que existiera una gran volatilidad económica que acarrearía una posterior recesión. Los presupuestos municipales y departamentales de los territorios productores se expandían al tenor de los recursos recibidos, así como su estructura de gasto, mayoritariamente improductiva, cuando el precio de los bienes caía en el mercado externo, no existía manera de contraer esas estructuras de gasto para ajustarlas a las nuevas condiciones del entorno.

## **Beneficios Del Nuevo Sistema General De Regalías**

Entre los puntos de mejora del sistema se pueden señalar como los más importantes, los siguientes:

- Aumento en el capital, dado que en el sgr se proyectan \$18 billones para inversión entre 2012-2020.
- La mayoría de los proyectos aprobados buscan atacar las falencias de los proyectos de bajo impacto y su fragmentación.
- Los recursos de regalías son una fuente adicional para dinamizar las economías de las regiones, buscando encadenamientos sectoriales y nuevas inversiones.
- Las regalías están más orientadas a inversión que a funcionamiento. Esta nueva orientación tiene más efectos en crecimiento y distribución dentro de los territorios.
- Hay más recursos destinados a ciencia, tecnología e investigación.

## **Los impactos del sistema**

El trabajo de Mehlum, Moene y Torvik (2005) sugiere que la riqueza en recursos naturales puede constituir tanto un insumo de pérdida como de ganancia con respecto al crecimiento. Afirma además que es la calidad de las instituciones la que determina si los recursos naturales serán usados como insumos para la creación de una riqueza socialmente construida y base del bienestar, o serán acaparados en su explotación y uso por actores e instituciones de naturaleza rentista, que no contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

## **La inversión regional en el Plan de Desarrollo 2014-2018**

El Plan de Desarrollo actual incorpora unas "estrategias transversales y regionales" a través de las cuales se hace posible articular los pilares de "la paz, la equidad y la educación".

Dentro del plan, las estrategias regionales permiten observar que por primera vez hay una delimitación geográfica tajante. Con ello, se pretenden establecer una serie de acciones concretas. Por un lado, se busca identificar las brechas en infraestructura basada en las

tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y las regiones del país. A su vez, se pretende realizar una caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional y una articulación del sistema de ciudades, corredores urbano-rurales en el territorio, así como la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas (dnp, 2014).

Para ello, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías serán necesarios, aunque en una proporción mínima. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018, está estimado en \$703 billones de pesos, de los cuales alrededor de \$20 billones provendrían del sgr (un 2,8 % del total). De esos 20 billones, un poco más de la mitad (\$10,6 billones) estaría destinado a la Estrategia de Infraestructura y Competitividad Estratégica.

A través de esta se pretende impulsar el desarrollo minero-energético, el desarrollo productivo, las tic, la consolidación de la estructura Ciencia-Tecnología-Innovación y la Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración regional. Por su parte, la Estrategia de Movilidad Social dispondría de un rubro de aproximadamente \$6,6 billones provenientes del SGR.

Aquí se busca cerrar la brecha con respecto al acceso y la calidad de la educación, impulsar la idea de ciudades amables y sostenibles, el fortalecimiento de las capacidades de la población en situación de pobreza extrema, el desarrollo de alternativas para el empleo de calidad, y el mejoramiento de las condiciones de salud.

La Estrategia Transformación del Campo dispondría de \$1,5 billones provenientes del SGR. Se pretende reducir la pobreza y ampliar el espectro de una clase media rural, impulsar la competitividad, establecer pautas para un ordenamiento del territorio rural y para el acceso a la tierra por parte de pobladores, así como cerrar brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social. Las demás estrategias (Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz; Buen Gobierno; Crecimiento Verde) dispondrían de aproximadamente \$1,6 billones del SGR para su desarrollo (DNP, 2014).

Lo anterior nos permite vislumbrar un panorama poco alentador para la inversión en las regiones, dado que el presupuesto previsto para el SGR es limitado y no se está dirigiendo al desarrollo de las estrategias que contribuyen al cierre real de la brecha. De ese 2,8 % de

recursos del Plan Nacional de Inversiones Públicas destinado para distribuir a través del SGR, al menos un 1,4 % serviría para financiar proyectos de infraestructura y competitividad.

El problema es que, aunque la potencialización de este sector dinamiza la economía, lo hace a través de la penetración en mercados periféricos de actores económicos provenientes del centro que ya se encuentran consolidados. Por otro lado, las estrategias destinadas a la transformación del campo y a la movilidad social por vía del apoyo a las iniciativas locales, parecen destinadas a un segundo plano.

### **¿Qué tanto influye la capacidad administrativa en la asignación de recursos de regalías?**

No existe una marcada relación ni antes ni después de la reforma del sgr entre la capacidad administrativa de los departamentos y el número de proyectos aprobados con los recursos de regalías. El indicador de Capacidad Administrativa mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial. Ninguno de estos aspectos parece ser determinante para el acceso y éxito dentro del SGR.

En ese sentido, si se tienen en cuenta las vigencias anteriores a la entrada en funcionamiento del nuevo sistema (2007-2010), se observa que los departamentos con proyectos aprobados resultan tener niveles bajos de este indicador. Por ejemplo, en el año 2007, los únicos departamentos que aprobaron al menos un proyecto fueron Boyacá y Cesar, a pesar de que su capacidad administrativa reportaba niveles del 57,89 y 52,86 % respectivamente.

## Debilidad Institucional De Las Entidades Territoriales Productoras

La debilidad institucional de las entidades territoriales productoras y portuarias, han traído como consecuencia:

- A) Falencias en la formulación, estructuración, para acceder a los recursos de Regalías, de igual forma para hacer seguimiento, monitoreo, evaluación, control y ejecución de los proyectos de impacto regional.
- B) Debilidades en el sistema de contratación.
- C) Deficiencias en las interventorías.
- D) Las regiones que basan su actividad económica en la extracción de recursos mineros y de hidrocarburos, se caracterizan por la generación de rentas excedentes que provocan efectos físicos e institucionales sobre el territorio.
- E) En los municipios donde se reciben Regalías, el precio del suelo es significativamente más bajo.
- F) Se puede concluir que las Regalías afectan de manera negativa el equilibrio espacial a un con un mayor consumo de amenidades<sup>1</sup>.
- G) El Nuevo Sistema General de Regalías, (**SGR**), limita el crecimiento de los recursos destinados a inversión.

Frente a lo observado podemos considerar respetuosamente, que, en aras de lograr fortalecimiento institucional, que nos permita tener mayor capacidad para acceder a los recursos del **SGR**, se debe generar en las entidades territoriales productoras de recursos naturales no renovables o de hidrocarburos:

- 1) Una cultura de gestión, formulación, evaluación, seguimiento y ejecución de proyectos y macro proyectos de impacto local y regional.
- 2) Alianzas estratégicas entre sector, público, privado, gremios, academia y organizaciones no gubernamentales, para diseñar una política eficiente y eficaz de fortalecimiento institucional.
- 3) Establecer o implementar política de mejoramiento continuo, en los procesos y procedimientos administrativos, que apunte a fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales productoras.

---

<sup>1</sup> Revista desarrollo y sociedad, 1er trimestre 2013, precio del suelo y regalías en Colombia.

## Evaluación Del Comportamiento Del Sistema General De Regalías

En cuanto a la evaluación del nuevo **SGR**, tenemos que decir que:

- A) Con el **acto legislativo 05 de 2011**, que modificó los artículos **360 y 361** de nuestra carta magna, se vulneró la descentralización administrativa que fue establecido como un principio rector constitucional y la autonomía administrativa y financiera de las entidades territoriales productoras de recursos naturales no renovables e hidrocarburos.
- B) El Sistema General de Regalías (**SGR**), fortalece el sistema centralizado del país; el criterio a aplicar en el Sistema General de Regalías es el poblacional, para lograr equidad.
- C) La aplicación del criterio poblacional en el país ha demostrado que no es justa, todas estas políticas apuntan a fortalecer el sistema centralista, donde se desarrollan los grandes centros poblados (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla).

### Cómo Se Ha Evidenciado Los Problemas Con El Nuevo Sistema General De Regalías (SGR), Generando Una Falta De Motivación En Las Comunidades.

El Nuevo Sistema General de Regalías (**SGR**), promovió cambios administrativos y financieros para los entes territoriales y genera posibilidades de aprovechamiento de recursos para estos.

La entrada en vigencia del Nuevo Sistema General de Regalías (**SGR**), cambió no sólo la forma de distribución de los recursos también incluyó reformas en la destinación de estos y la administración de los proyectos que se desarrollan en aprovechamiento de los mismos. Lo anterior hace necesario un análisis de las implicaciones administrativas producidas por el cambio en la legislación referente a las Regalías.

Es evidente que estos cambios tuvieron una implicación financiera importante en las entidades territoriales productoras y portuarias.

La actividad petrolera en Colombia ha cambiado de forma sustancial el panorama económico de las regiones productoras, la alta generación de rentas provenientes del sector

ha creado una actividad económica ligada a la actividad extractiva y una dependencia importante de las Regalías como parte de los recursos fiscales de los gobiernos locales. Si hacemos un análisis comparativo del antiguo Sistema de Regalías con el actual Sistema General de Regalías, (**SGR**), podemos observar las enormes diferencias:

- A)** En la distribución de los recursos.
- B)** la disminución ostensible y progresiva de las regalías directas o asignaciones directas.
- C)** Las enormes dificultades, para acceder a los recursos de los Fondos de, Compensación Regional, Desarrollo Regional, Ciencias, Tecnologías e Innovación, por lo improvisado, engorroso y demasiados trámites, acompañado de la debilidad institucional de las entidades productoras de recursos naturales no renovables e hidrocarburos, han generado desfinanciamiento en los presupuestos, y en las inversiones en los proyectos, programas de gran impacto social.
- D)** Este Nuevo Sistema General de Regalías, no ha contribuido a cerrar brechas sociales, todo lo contrario, han crecido las necesidades básicas insatisfechas, generando más pobreza, que se ha desencadenado, en una problemática social y de índole de inseguridad.

### **Evaluación De La Nueva Redistribución De Regalías, Para Determinar Si Ha Sido Equitativo O No.**

Con referencia a la evaluación de la redistribución de regalías, podemos decir que las entidades territoriales productoras de recursos naturales no renovables e hidrocarburos, son las que sufren las externalidades, por dicha exploración y explotación, entre ellas podemos enunciar:

- 1)** La contaminación ambiental, daño al ecosistema, flora y fauna.
- 2)** Genera una economía de enclave.
- 3)** Economía inflacionaria transitoria.
- 4)** Destrucción del tejido social.
- 5)** Afectación a la salud.
- 6)** Desarraigo por cercenamiento de la autonomía territorial, y el irrespeto a la identidad étnica y cultural.
- 7)** Modificación de la vocación productora, generando transformación de la base

económica.

Razón por la cual, consideramos respetuosamente, que, con el Nuevo Sistema General de Regalías, **(SGR)** no se materializa el Principio de Equidad, para las entidades territoriales productoras y portuarias de recursos naturales no renovables, e hidrocarburíferas; ya que han sido estas entidades territoriales las que se han visto afectadas con el funcionamiento y distribución de los recursos del Nuevo Sistema General de Regalías, **(SGR)**.

## CONCLUSIONES

La situación de disparidad regional es una historia de vieja data, que requiere de medidas combinadas tanto de política pública como de diseño institucional para crear condiciones de paridad entre los departamentos.

**El SGR** ha concebido de manera adecuada los objetivos de desarrollo regional y la orientación de la inversión con esta finalidad, pero el funcionamiento del sistema ha permitido que los recursos lleguen mayoritariamente a complementar el SGR por encima de la inversión que apalanca tanto el crecimiento como el PIB departamental.

La reforma del SGR ha permitido la entrada en escena de municipios de categorías 4, 5 y 6, que con anterioridad no tenían acceso a los recursos del sistema, con excepción de los municipios productores. No obstante, el grueso de los proyectos se ubica en municipios de los departamentos centrales del país, lo que reequilibra de forma intradepartamental, pero no interdepartamental.

A pesar de que las bases del SGR propenden por "premiar" la mejora de la capacidad administrativa de los departamentos y municipios, ni antes ni después de la reforma se observa una relación entre el indicador de capacidad y el número de proyectos aprobados.

En el caso de los municipios que son nuevos receptores de recursos del SGR, se hace necesario advertir la reducción de los índices de desempeño fiscal de estos. Este fenómeno no se presenta en los municipios productores.

Existen suficientes indicios que permiten pensar que la injerencia política electoral y la cooptación de las instituciones públicas locales y departamentales explican el destino de recursos y numerosos proyectos hacia territorios que en el conjunto de la nación no resultan

prioritarios en atención a necesidades de la población, ni a inversiones que apalanquen desarrollo territorial.

Pese a que el Plan de Desarrollo del presente mandato se estructura alrededor de “estrategias transversales y regionales”, la inversión en las regiones a través del SGR es mínima y se concentra en sectores que no permiten la dinamización real de las entidades territoriales.

## **Bibliografía**

**- Procedimiento Especializado para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos de Regalías.**

Autor: Procedimiento Especializado para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos de Regalías.

**- Reformas al Sistema General de Regalías.**

Autor: Ministerio de hacienda-2013.

**- Lineamientos para la evaluación de gestión de resultados y operación de proyectos de inversión financiados por el Sistema General de Regalías.**

Autor: DNP

**-El Sistema General de Regalías ¿mejoró, empeoró o quedó igual?**

Autor: Banco de la república.

**-Los efectos de las Regalías sobre el Desarrollo Económico Regional en Colombia 2008-2012: un análisis de datos panel.**

Autor: Ángela Pérez Zabala-Jennifer Gordillo Sánchez.

**-La incidencia del Nuevo Sistema General de Regalías en la Descentralización.**

Autor: Angélica María Castillo Henao.

**El Sistema Nacional de Regalías y su impacto en la inversión social del Departamento de la Guajira.**

Autores: Edwin Salas Solano, Darcy Luz Mendoza Fernández, Danny Daniel López Juvinao.

**-Minería y petróleo en Colombia. Maldición interna de los recursos.**

Autor: Pascual Amesquita Zarate.

**-Esquema financiero del SGR, marco normativo.**

Autor: Contraloría General de la República.

**-Evaluación del Sistema General de Regalías.**

Autor: PNUD.

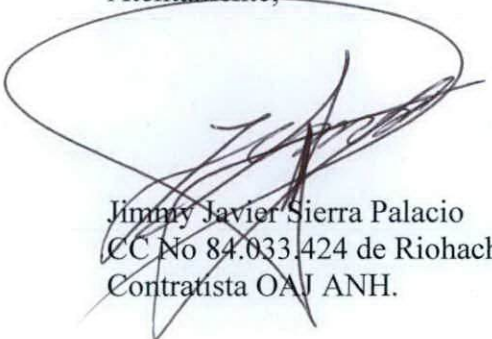
**-Caracterización del Nuevo Sistema General de Regalías y su efecto fiscal en los Municipios de sexta categoría del Departamento de Boyacá.**

Autor: Nury Yesenia Benítez Ibagué.

**-Impacto Socio Económico del Sistema General de Regalías en Colombia en el Bienio 2012-2013.**

Autor: Luis Enrique Barón Tello.

Atentamente,



Jimmy Javier Sierra Palacio  
CC No 84.033.424 de Riohacha  
Contratista OAJ ANH.