

**ANÁLISIS DE PROYECCIÓN DE RESULTADOS DEL SISTEMA GENERAL
DEL REGALÍAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE
CANTAGALLO, BOLÍVAR 2012-2015**

INGRID CATALINA TRIVIÑO LEAL

Trabajo de grado para optar al título de politóloga

Director

JULIO CESAR OSORIO

Economista

Master en Planificación y Desarrollo territorial

Doctorado en curso de proyectos de ingeniería

**PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ
2012**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
METODOLOGIA	12
CAPÍTULO 1	14
MARCO TEÓRICO.....	14
1.1. DESCENTRALIZACIÓN	15
1.1.1. DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	17
1.2. GESTIÓN PÚBLICA	20
1.3. POLÍTICA PÚBLICA	22
1.3.1. TEORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
1.3.2. EL CICLO DE LA POLÍTICA (POLICY CYCLE)	25
1.3.3. OCHO PASOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
1.3.4. NIVELES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
1.4. LEY DE REGALÍAS	28
CAPÍTULO 2:	34
ACTO 1: RESULTADOS DEL SISTEMA DE REGALÍAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO 2008 -2011	34
2.1. CONTEXTO.....	34
2.2. VARIABLE 1. DEPENDENCIA DE LAS REGALÍAS EN LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO	35
2.3. VARIABLE 2. IMPACTO SOCIAL DEL SISTEMA DE REGALÍAS	37
2.4. VARIABLE 3. LOS RESULTADOS EN EL ESQUEMA DE PLANEACIÓN.....	38
2.5. VARIABLE 4. MANEJO ADECUADO DE LOS RECURSOS.....	40
CAPÍTULO 3	42
ACTO 2: ANÁLISIS PROYECTADO DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO, BOLÍVAR 2012 – 2015	42
3.1. VARIABLE 1. DEPENDENCIA DE LAS REGALÍAS EN LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO	43
3.2. VARIABLE 2. IMPACTO SOCIAL DEL SISTEMA DE REGALÍAS	45
3.3. VARIABLE 3. LOS RESULTADOS EN EL ESQUEMA DE PLANEACIÓN.....	46
3.4. VARIABLE 4. MANEJO ADECUADO DE LOS RECURSOS.....	47
CAPITULO 4	50
CONCLUSIONES.....	50
BIBLIOGRAFIA.....	52

CONTENIDO DE TABLAS

Tabla No. 1: EL CICLO DE LA POLÍTICA SEGÚN JONES (1970)	25
TABLA No. 2 DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS POR REGALIAS 2004-2011 – MUNICIPIO CANTAGALLO BOLIVAR.....	35
TABLA No. 3 PROYECCION DEPENDENCIA DE REGALIAS 2012-2015 – MUNICIPIO CANTAGALLO, BOLIVAR.....	43

INTRODUCCIÓN

Colombia vivió una reforma descentralista en el año 1991 considerada como una de las más audaces y avanzadas en el continente latinoamericano, comparable en su alcance al proceso chileno a comienzos de la década de los ochenta (Abalos, 1994) y al que también ha venido experimentando Bolivia en los últimos años (Velásquez, 1995).

Este proceso obedeció a dos factores, el primero de tipo internacional; por un cambio en el entorno mundial con tendencias hacia la revolución científica y tecnológica, el quiebre del sindicalismo a gran escala y la presencia de estructuras industriales que incorporaron procesos de deslocalización, desconcentración y descentralización (Velásquez, 1995). El segundo, debido a una respuesta del Estado colombiano derivado del agotamiento del modelo centralista que operó en la mayor parte del siglo XX en lo político, económico y administrativo.

Sin embargo, es a finales de los años setenta, que comienza el camino hacia un modelo viable, eficiente y compatible con el manejo macroeconómico del país, a partir de la apertura que generó el final del Frente Nacional. Pero, es hasta el año 1991 con la reforma constitucional, que se fortaleció el proceso de descentralización resaltando la importancia de la autonomía territorial y la participación de los Municipios, como principales actores de la organización del Estado colombiano (Velásquez, 1995). Esta carta política, posibilitó la autonomía fiscal y administrativa de los Municipios y, los empoderó como entidades fundamentales para el ámbito político-administrativo del Estado. Lo anterior, mediante delegación de funciones como el ordenamiento territorial, el bienestar de la población, la promoción del desarrollo local, la participación ciudadana y el manejo adecuado de las transferencias automáticas del gobierno central (Moreno, 1995, p 26).

Estas transferencias automáticas del nivel central a los Municipios ha traído efectos en la gestión pública de algunos entes territoriales, que ante la

presencia continua del flujo de recursos han disminuido el esfuerzo fiscal reduciendo el recaudo de sus ingresos propios (Moreno, 1995). Tal es el caso, del Municipio de Cantagallo en el sur del Departamento del Bolívar, en el cual la mayor parte del porcentaje de sus ingresos totales son las transferencias por concepto de regalías y éstas han desencadenado a su vez actividades corruptas debido al mal manejo de estos recursos; imposibilitando el mejoramiento en el desarrollo social, la prestación de servicios y condiciones adecuadas de infraestructura (Contraloría Nacional, 2009).

Con el nuevo Sistema General de Regalías, se pretende crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de las mismas, permitir el ahorro en épocas de escasez e ir en contra de la política económica cíclica (Decreto Ley 4923, 2011). Sin embargo, aunque este reajuste pareciera beneficiar a nivel macro a los entes territoriales en Colombia, a Municipios pequeños como Cantagallo este beneficio no parece ser el mismo. Lo anterior teniendo en cuenta la gran dependencia del Municipio en las transferencias por concepto de regalías que se venían presentado hasta el año 2011 y la nueva distribución de los recursos de regalías que consigo trae el reajuste, donde los porcentajes para entidades productoras van a disminuir considerablemente desde el año 2012 hasta el año 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo central de esta investigación es analizar los resultados del nuevo Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo para el periodo 2012- 2015. Para resolver éste objetivo general, los objetivos específicos son los siguientes: a) Abordar los conceptos de descentralización, gestión pública, políticas públicas y la generalidad del nuevo Sistema General de Regalías; b) Revisar los resultados del sistema de regalías para el periodo 2008-2011 en la gestión pública del Municipio de Cantagallo, Bolívar, e c) Identificar la proyección de los resultados del nuevo Sistema General de Regalías en la gestión pública en el Municipio de Cantagallo, Bolívar para el periodo 2012-2015.

METODOLOGIA

Antes de explicar con mayor detalle la metodología escogida para desarrollar correctamente éste trabajo de grado, es pertinente tener en cuenta ciertas precisiones. Primero, éste trabajo es de carácter exploratorio y prospectivo por cuanto se pretende analizar la proyección de los resultados del Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo, Bolívar para el periodo 2012-2015. Evidentemente al no contar con estudios previos que respondan a ésta inquietud, es acertado realizar esta exploración con el fin de encontrar evidencias de los posibles resultados. Segundo, el análisis también será una herramienta presente en éste trabajo, pues complementará el hallazgo de evidencias encontradas, transformándolas en argumentos sólidos que permitan dar posturas y proyecciones a los resultados del Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio en mención. Tercero, la revisión documental será una herramienta importante en este trabajo en la medida en que permitirá dar la base para el análisis de proyección de resultados, contando con información oficial desde el año 2008 hasta el año 2012.

El desarrollo de éste trabajo de grado va a realizarse a partir de tres capítulos: En primer lugar; un capítulo teórico donde a partir de categorías se explicarán y aclararán desde la teoría conceptos pertinentes para la investigación como: descentralización, gestión pública, políticas públicas y la generalidad del nuevo Sistema General de Regalías.

En segundo lugar, se desarrollará un capítulo descriptivo donde a partir de la delimitación teórica se pretende revisar los resultados del sistema de las regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo Bolívar desde el año 2008 hasta el 2011.

En tercer lugar se desarrollará un capítulo analítico; en donde a partir de los resultados del capítulo anterior, se construirá un argumento enfocado a la proyección de los resultados del Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo Bolívar para el periodo 2012-2015.

Por último en las conclusiones, se expondrán los aspectos hallados a lo largo del trabajo y, se propone a modo de conclusión, un enunciado con la proyección de los resultados del Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo Bolívar para el periodo 2012-2015.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

Con el fin de responder al planteamiento central de esta investigación, en el presente capítulo se desarrollarán tres puntos básicos. En primer lugar, se abordará el concepto de descentralización propuesto por Jean Francois Jolly (2005), Jordi Borja (2007) y Juan Carlos Jaramillo (1996). Así, teniendo claro el concepto, se hará una reconstrucción histórica del proceso de descentralización en el caso colombiano, lo cual permitirá entender por qué se aplicó éste modelo en Colombia. Lo anterior permitirá comprender las competencias otorgadas a los Municipios y por qué la gestión pública se vuelve un factor fundamental dentro el proceso de descentralización. Para ello, se aclarará el concepto de gestión pública a partir de autores como Bozeman (1998), Metcalfe (1990), Quintero (2010) y documentos del Departamento Nacional de Planeación y la ESAP (2007) con el fin de construir una definición de gestión pública que permita entender el fin de este trabajo.

En segundo lugar, se hará una primera aproximación al término de políticas públicas, retomando autores como Hechlo y Wildavky (1974), Meny y thoenig (1986) y Muller (2010). Luego, se abordarán algunas definiciones sobre el concepto de políticas públicas, esto ayudará a aclarar el término, y a sustentar el por qué esta investigación va a centrarse en el planteamiento de André-Noel Roth. Se explicará el ciclo de la política (*Policy Cycle*) propuesto por Jones (1970) con el objetivo de entender las diferentes fases de la política pública, y se mencionarán los niveles de las éstas. Posteriormente, se explicarán los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas de Bardach (2001) centrándose en el paso de proyección de resultados, el cual será el eje articulador para el análisis de este trabajo.

Por último, se explicará el nuevo Sistema General de Regalías teniendo en cuenta el Acto Legislativo No. 5 del 18 de Julio del 2011, el Decreto Ley 4923

del 2011, por medio de los cuales se constituye el nuevo sistema, y demás normatividad relacionada. En este punto se pretende abordar la generalidad del funcionamiento del nuevo sistema a partir de julio del 2012 con el fin de que el lector comprenda los cambios realizados y pueda hallar relaciones con el posterior análisis de los resultados proyectados de este sistema, para el 2012-2015 que se realizará en este trabajo.

1.1. DESCENTRALIZACIÓN

Como se mencionó, resulta necesario definir el concepto de descentralización ya que permitirá entender éste proceso en Colombia. Es así como se hará una revisión conceptual del término, empezando desde una visión amplia por Jean Francois Jolly, quien considera que el proceso colombiano de descentralización es un proceso híbrido, entre el *modelo económico*; eficiencia en la prestación de lo bienes públicos, y *el modelo político*; importancia de la democracia participativa. Este proceso de descentralización, responde a una doble necesidad de tener de manera simultánea que gobernar los territorios de Colombia y regir el territorio colombiano, lo anterior combinando dos maneras de gobernar: el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios (Jolly, 2005). La primera, afirma la primacía del Estado como manera de gobernar y la segunda, el reconocimiento de una multiplicidad de actores locales públicos y privados, pensando el territorio como una construcción social (Galvis, 2007).

Siguiendo este proceso de conceptualización, Juan Carlos Jaramillo define la descentralización como una técnica de distribución de poderes entre el Estado y la comunidad, utilizada como arma política en los países del Tercer Mundo para buscar una solución a la distribución desigual de la riqueza (Jaramillo, 1996) y como un sentido universal por los países desarrollados. Jaramillo, establece tres formas de descentralización, la primera; donde predomina la autonomía territorial, la segunda; como “*oficinas de la capital a la periferia en Estados de raíz napoleónica*” (Galvis, 2007) y, por último; como el traspaso de competencias o de gestión autónoma de intereses locales.

De otra parte, Jordi Borja (2007) define la descentralización como: la *“respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico”* (Borja, 2007:242) y, como un proceso político-administrativo. La revisión de éste autor es bastante útil en la medida en que incluye a agentes locales como ejes fundamentales para la descentralización. Lo cual permitirá abordar el tema en el caso colombiano como actores delegados del nivel central responsables del empoderamiento de la autonomía de competencias designadas.

Sin embargo, para fines de esta investigación la descentralización va a ser entendida como:

La descentralización es la respuesta a una doble necesidad de tener de manera simultánea que gobernar los territorios de Colombia y regir el territorio colombiano, lo anterior combinando dos maneras de gobernar: el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios. La primera, afirma la primacía del Estado como manera de gobernar y la segunda, el reconocimiento de una multiplicidad de actores (locales) públicos y privados (Jean Francois Jolly, 2005).

Esta definición tomada de Jean Francois Jolly (2005) permite entender la descentralización como un gobierno del territorio y la gobernancia de los entes territoriales, donde incluye dos componentes fundamentales; el Estado como manera de gobernar, donde se hace alusión al nivel central y por otro lado, la gobernancia de los territorios, donde se reconocen los actores públicos (autoridades locales) como agentes importantes en la delegación de poder y en la eficiente prestación de los servicios.

Esta definición es fundamental en la medida en que permite entender la dinámica del Municipio de Cantagallo como gobernancia de su territorio y por

ende autónoma de la gestión¹ de ciertas delegaciones las cuales serán abordadas más adelante en este capítulo.

1.1.1. DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Teniendo claro el concepto de descentralización a continuación se realizará una breve reconstrucción histórica del caso Colombiano con el objetivo de entender la aplicación de este modelo en el país.

En la mayor parte del siglo XX, el Estado colombiano tuvo un proceso de centralización continua en todos los campos; político, económico y administrativo. Es a finales de los años setenta, que comienza el cambio hacia un modelo viable, eficiente y compatible con el manejo macroeconómico del país (Plan Nacional de Desarrollo, 1990-1994, Cap. IV, p 2). En la mitad del siglo XIX, Colombia vivió una centralización y concentración fuerte en sus funciones, lo cual permitió la construcción de un Estado ineficiente y con legitimidad política limitada.

Con la Constitución de 1886, lo anterior se tradujo en una subordinación política, fiscal y administrativa de las entidades territoriales al gobierno central, perdiendo así la autonomía regional. Sin embargo, en el año 1990, las entidades territoriales obtuvieron una importante autonomía fiscal estipulando constitucionalmente la propiedad exclusiva de bienes y rentas a los Municipios y Departamentos (Plan Nacional de Desarrollo, 1990-1994, Cap. IV, p 4).

A pesar del anterior avance, el proceso centralista tomó fuerza con la misión Kemmerer, la cual en el año 1923, estableció el monopolio central sobre el manejo monetario, la emisión de papel moneda, el control fiscal y otras regulaciones. Sumado a esto, en 1936 con la reforma constitucional, el proceso

¹ Este concepto será explicado en la construcción de la definición de gestión pública realizada por el autor.

intervencionista se afianzó reflejado en el poder regulador del Estado en procesos económicos, desarrollo social y las capacidades del nivel centralista. Las reformas tributarias fueron diseñadas de tal forma que fueran flexibles a su transformación y surgieron funciones de “supervigilancia” de forma centralizada (Plan Nacional de Desarrollo, 1990-1994, Cap. IV, p 4).

Para los años 50, con la creación del Frente Nacional, el centralismo se extendió acompañado de políticas restrictivas que limitaron la participación ciudadana, y la acción estatal de planeación se dirigió hacia la gestión del crédito y a procesos de control más fuertes. Sin embargo, en el año 1968 ésta tendencia centralizadora tuvo menor expresión con la desconcentración de actividades del Estado y demás procesos que se plantearon como salida a ese excesivo centralismo de los años transitados (Plan Nacional de Desarrollo, 1990-1994, Cap. IV, p 4).

Sin embargo hasta los años 70, inició en Colombia el rumbo hacia la búsqueda del modelo descentralista a partir de la apertura que generó el final del Frente Nacional y debido a la incompatibilidad con los sistemas centralistas y al cuestionamiento de la visión de la perspectiva económica y social del momento. De ahí, que en los años 80 por iniciativa de López Michelsen, se incorporará la idea del modelo de descentralización en la administración territorial y se abriera el debate sobre la autonomía de los entes territoriales, la eficiencia de la gestión local, el traslado de competencias a Municipios y Departamentos, las relaciones intergubernamentales y, entre otras la planificación territorial (Velásquez, 1995, p 24).

No obstante, ya a finales de los años 70, sectores de la población habían manifestado su malestar por medio de paros cívicos (locales y regionales), tomas a edificios públicos y movilizaciones, como reflejo de la impotencia frente a la incapacidad del Estado colombiano para responder a las demandas de la comunidad. Así pues, el modelo de la descentralización fue la respuesta a la crisis política y social y, además el mecanismo por medio del cual los partidos

tradicionales pretendían retomar al poder político y recuperar legitimidad (Velásquez, 1995, 24 y 25).

En consecuencia, desde el año 1978 se empezó a vincular a los Departamentos en la tarea de la armonización de la planeación regional y municipal buscando así una coordinación interinstitucional, como se enuncia en el Plan Nacional de Desarrollo del ex presidente Gaviria (1990-1994). Más adelante, en 1981 por medio de la Ley 38, se pretendió incorporar a las regiones en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo y, en 1985 se crean las regiones de planificación y los CORPES con el propósito de fortalecer la planeación territorial. Finalmente antes de la gran reforma, en el año 1983 se fortaleció a los Municipios, generando mayor autonomía y trasladando función y recursos del nivel central. En este mismo periodo, se estableció la elección popular de alcaldes (Plan Nacional de Desarrollo, 1990-1994, Cap. IV, p 7).

En resumen, con la reforma constitucional del año 1991, se fortaleció el proceso de descentralización, resaltando la importancia de la autonomía territorial y la participación de los Municipios como principales actores de la organización del Estado colombiano (Velásquez, 1996). La carta política, posibilitó la autonomía fiscal y administrativa de los Municipios y los empoderó como entidades fundamentales para el ámbito político-administrativo del Estado. Lo anterior, mediante la delegación de funciones como el ordenamiento territorial, el bienestar de la población, la promoción del desarrollo local, la participación ciudadana y, la responsabilidad del adecuado manejo de las transferencias automáticas desde el nivel central (Velásquez, 1995, p 26).

La anterior explicación del modelo de descentralización en el caso colombiano y las competencias que se transfieren con éste a los entes territoriales, conlleva a la necesidad de explicar el concepto de gestión pública y la importancia de ésta tanto en el modelo de descentralización en Colombia como para el fin de este trabajo. Por esta razón a continuación se abordarán conceptos de gestión

pública con el objetivo de construir una definición que permita direccionar la intención de esta investigación.

1.2. GESTIÓN PÚBLICA

Según Barry Bozeman (1998) existen dos “gestiones públicas rivales”; la versión de la escuela de las políticas públicas y la versión de la escuela comercial. La primera, fundamentada en el rechazo a la administración pública vieja y orientada al análisis cuantitativo formal aplicado a la economía, que con el tiempo tuvieron que reconocer la limitación derivada del poco análisis cuantitativo que había en el sector público. Por el contrario, existía gran demanda de gestión, de ahí el surgimiento de la gestión pública en los años 70 y la necesidad de emplear el término; *gestión pública*.

Sin embargo, ésta gestión pública según el autor, guiada por las escuelas políticas, surgió como respuestas a un problema y no como una oportunidad, lo que permitió que no se concibiera la adaptabilidad del concepto a todas las realidades. Pero con el tiempo, este enfoque se ha fortalecido centrándose en la gestión de políticas de alto nivel haciendo hincapié en los aspectos políticos de la gestión pública.

De otro lado, la gestión pública guiada por las escuelas de comercio hace menos distinciones entre los sectores público y privado, aunque tiene nexos fuertes con la administración pública. Este enfoque presta mayor interés por la teoría empírica, la gestión estratégica y la concentración del administrador público de carrera, más que de el ejecutivo político.

Sin embargo, autores como Metcalfe (1990) consideran que el nuevo énfasis de la gestión pública se resume en tres grandes “D”; diagnóstico, diseño y desarrollo. La primera, fundamental para definir adecuadamente los problemas que afectan a los gobiernos pues según este autor, un buen diagnóstico es requisito para comenzar cualquier tipo de reforma. La segunda, el diseño como

capacidad de abordar soluciones a los problemas públicos. Y por último, el desarrollo entendido como un proceso de adaptación y aprendizaje colectivo que se debe renovar en la medida que van cambiando y surgiendo diferentes problemas públicos (Losada y Dove, p 13).

De otro lado, la gestión pública orientada a resultados toma fuerza con el modelo de descentralización otorgando a los diferentes niveles un papel importante en poder y competencias. Para el caso colombiano en los Municipios se delegó: la prestación de servicios determinados por la ley, un ente constructor de oportunidades hacia el progreso local y el mejoramiento social, promotor de la participación y, entre otras el desarrollo del mismo ente territorial (DNP Y ESAP, 2007, p. 9). Dentro de este enfoque, el concepto de gestión pública orientado a resultados es un proceso dinámico, sistemático, integral y participativo que articula la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo de una administración con base a unas metas acordadas (DNP Y ESAP, 2007, p. 11).

Más recientemente, autores como Andrés Navas Quintero (2010) se empoderan de la nueva gestión pública o *new public Management*, como una herramienta de cambio que adapta la gestión empresarial al manejo de asuntos públicos, enfocado a la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, efectividad y competencia en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010, p 1)

Sin embargo para el efectos de ésta investigación, se entenderá gestión pública como:

La gestión pública es un proceso dinámico e integral que articula la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas (DNP Y ESAP, 2007, p. 11), de la adecuada prestación de servicios como respuesta a

las necesidades de la población (Navas, 2010) con base a unas metas acordadas.

1.3. POLÍTICA PÚBLICA

Con el fin de aproximar una definición sobre lo que es una política pública, primero se abordarán definiciones retomadas por Roth (2012:26) de autores como Hecló y Wildavsky (1974:XV), quienes consideran que una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de los objetivos fuera de ella misma. Por otro lado, Hogwood (1984:23) enuncia que para que una política pública sea considerada como tal, es necesario que ésta haya sido tratada al interior de ciertos procedimientos, organizaciones gubernamentales e influencias. Para Budnick (1987:7), la política pública está instituida por las acciones gubernamentales es decir, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia.

Siguiendo otros autores como Mény y Thoenig (1986:8), definen la política pública como aquella que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública. Por su lado, autores colombianos como Vargas Velásquez (1999:57) argumentan que las políticas públicas son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la solución o llevar las problemáticas a niveles manejables. A su vez, Salazar (1999:50), define la política pública como el conjunto de respuestas del Estado o de un gobierno específico, frente a situaciones socialmente problemáticas.

Sin embargo, las últimas definiciones son limitadas en la medida en que se percibe las políticas públicas como estrictamente respuestas y, al Estado como único reactivo a eventos exteriores a él (Roth, 2012, p. 27). De acuerdo a lo anterior, Pierre Muller (2010) enuncia su preocupación argumentando que existe una tentación al afirmar que una política pública aparece porque hay un problema para resolver (Muller, 2010, p. 73). Muller argumenta que estas

posturas están cargadas de sentido común; es decir que sus bases son forjadas a partir de falsas creencias y para el autor, es necesario tener cierta desconfianza (Muller, 2010, p. 74). Lo anterior conlleva a otro problema, y es que no se tiene claridad sobre lo que es un problema político²; esto quiere decir que la puesta en marcha de un programa de acción política no tiene que estar ligado al inicio del problema. Por ejemplo, así como lo argumenta Muller, no existe relación directa entre el surgimiento de la contaminación industrial y la implementación de políticas públicas de protección del medio ambiente en la década del setenta (Muller, 2010, p. 74).

De ahí la importancia de retomar las definiciones ya desarrolladas, con el objetivo de considerar cuatro elementos articuladores que permiten identificar las políticas públicas; primero; la implicación del gobierno, segundo; la percepción de problemas, tercero; definiciones de objetivos y por último, definiciones de procesos (Roth, 2012, p. 27).

Aunque no existe una definición absoluta sobre política pública, este trabajo se apoyará en una definición con el objetivo de comprender el concepto y del buen desarrollo de la investigación. En ésta investigación la política pública va a ser entendida como:

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2012, p. 27).

Será útil esta definición ya que permite identificar los cuatro elementos que hacen posible la existencia de una política pública. Las políticas públicas según esta aproximación, surgen de acuerdo a necesidades o demandas declaradas

² Un problema político es necesariamente un construido social, cuya configuración dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado. la cuestión no es saber si tal problema es “en sí” político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decidor. (Muller, 2010, p. 75)

por la sociedad. Y es el Estado, es quien pretende orientar y transformar el comportamiento de la sociedad teniendo en cuenta objetivos colectivos en busca de soluciones concretas. Es por esta razón, que el argumento de Roth (2012:27) se escoge debido a la claridad del concepto de política pública y al abordaje de esta investigación.

1.3.1. TEORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Roth (2007) divide las teorías para el análisis de las políticas públicas en tres grupos. Primero, las teorías centradas en la sociedad, donde el Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad (Roth, 2012, p. 29). En este grupo de teorías los enfoques más reconocidos son los marxistas, neomarxistas y la teoría de la dependencia. Con otra posición ideológica se encuentran los enfoques racionalistas (*rational choice*), la elección pública (*public choice*), los pluralistas y los elitistas (Roth, 2012, p 29). Aunque existen diferencias ideológicas considerables entre estos dos enfoques, tienen en común considerar la dependencia del Estado como la minimización de la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, los valores y sus agentes pueden originar sobre las políticas públicas (Roth, 2012, p 30).

Un segundo enfoque son las teorías centradas en el Estado, las cuales tienden a ser independiente de la sociedad. El Estado funciona como selector de las demandas y proveedor de los servicios (Roth, 2012, p 30). Dentro de este grupo de teorías se encuentran; por un lado los enfoques *decisionistas* al cual pertenece el modelo racional, el incremental, el *garbage can* y el de racionalidad limitada. El enfoque burocrático o *neoweberiano*, también pertenece a esta corriente, donde las elecciones públicas resultan de la competencia entre clanes y grupos y de conflictos (Roth, 2012, p. 30).

En un tercer enfoque se encuentran las teorías mixtas, las cuales se sitúan en un punto intermedio entre los dos grupos anteriormente mencionados. Ya que no comparten ideologías de tipo racional-económico o social, ni conciben a la sociedad sometida al Estado. Por el contrario, las teorías mixtas pretenden

predecir el resultado de la política pública, basada en presiones sociales (*society centered*), de burócratas o políticos (*state centered*), es decir, comprender la interrelación entre el Estado y la sociedad, donde los dos se sientan socios el uno del otro, y no en una relación vertical, donde una parte trata de imponerse (Roth, 2012, p. 31).

Los enfoques que manejan este grupo de teorías mixtas son; el neocorporativista, las teorías de entramado, *policy network* y *policy community*, el enfoque neoinstitucional, neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo y elección racional, neoinstitucionalismo económico, el enfoque de coaliciones discursivas (*advocacy coalitions*) y el neoinstitucionalismo sociológico.

1.3.2. EL CICLO DE LA POLÍTICA (POLICY CYCLE)

El *policy cycle* propuesta por Jones (1970), es una descomposición de la política pública en una serie de *fases lógicas*, que permite la distinción de cinco etapas del desarrollo de una política pública; Identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2012, p 49). La ventaja de este modelo es que es suficientemente general para utilizarlo en el análisis de cualquier política y, facilita la delimitación del objetivo de análisis (Roth, 2012, p 49).

Tabla 1: El Ciclo de la Política según Jones (1970)

FASE I Identificación de un problema	FASE II Formulación de soluciones o acciones	FASE II Toma de decisión	FASE IV Implementación	FASE V Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> - Apreciación de los acontecimientos. - Definición de un problema. - Agregado de intereses. - Organización de las demandas. - Representación y acceso ante las autoridades públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Elaboración de respuestas. - Estudio de soluciones. - Adecuación a los criterios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Creación de una coalición. - Legitimación de la política elegida. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ejecución. - Gestión y administración. - Producción de efectos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reacciones a la acción. - Juicio sobre los efectos. - Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política afectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Tomado y adaptado libremente de Meny, Thoenig (1992)

En la fase I, una situación se percibe como una problemática por actores políticos y sociales, preferiblemente partidos políticos, sindicatos y gremios, los cuales traducen el problema y solicitan una acción pública con el fin de que el problema sea inscrito en la agenda del sistema político (*agenda setting*). En la fase II, una vez lograda la inscripción del problema en la agenda gubernamental, la administración propone una o varias alternativas de solución (*policy formulation*). En la fase III, actores e instituciones autorizados para la toma de decisiones (gobierno o parlamento), analizan las posibles soluciones y eligen la más indicada. En la fase IV, se decide la implementación o no implementación; la administración por lo general es la encargada de traducir la decisión en hechos reales (*implementation*). Por último, en la fase V la respuesta al problema y los impactos causados por la implementación son evaluados por actores sociales y/o políticos (*Policy evaluation*), lo cual puede ocasionar el reinicio del ciclo ya desarrollado, con el fin ajustar la solución planteada (*feedback*) o suprimir la política (*program termination*) (Roth, 2012, p 51).

1.3.3. OCHO PASOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Otros autores como Bardach (2001), argumentan que además de fases generales de las políticas públicas, existe una técnica para formular una política pública. Esta se desarrolla en ocho pasos; definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos y, finalmente la decisión (Bardach, 2011, p 14).

El primer paso, definición del problema; permite dar el sentido de dirección para obtener evidencia e información y en la etapa del análisis permite estructurar una argumentación de la propuesta: ésta definición, debe ser evaluativa. El segundo paso, es la obtención de la información, que tiene que ver con la búsqueda de datos, documentos y bibliografía que permita sustentar la definición del problema y darle un rumbo hacia selección de alternativas bajo un criterio argumentado. En el paso tres; selección de alternativas, Bardach (2001)

sugiere comenzar de lo general a lo particular, analizar las causas del problema y por último simplificar la lista de alternativas.

Existe un cuarto paso el cual se denomina; selección de criterios, que se deben aplicar para juzgar resultados y no alternativas. Se basa entonces, en selección de criterios basados en la definición del problema, que sean también evaluativos. El quinto paso, y tal vez el más complejo según el mismo Bardach (2001), es el de proyección de resultados, pues aunque la política tiene que ver con el futuro, no se sabe a ciencia cierta cómo será este. Sin embargo, no se puede llegar al extremo de ser optimistas ni tampoco pesimistas; en este paso se debe optar por ser lo más realistas posibles y contar con información de base oficial. Para ello, el autor propone desarrollar enunciados con resultados positivos y negativos con el fin de construir un enunciado realista pensando también en la magnitud de los resultados es decir, estimar la magnitud positiva o negativa del resultado a largo plazo.

El sexto paso al que se refiere el autor, tiene que ver con la confrontación de costos y beneficios de las posibles alternativas de solución. El séptimo paso, es la decisión, donde se escoge la solución al problema. El último paso Bardach (2001) lo denomina "Cuente su historia" donde se analiza la experiencia y se realiza una retroalimentación de todo el proceso con el fin de evaluar la política pública.

Para efectos de esta investigación el análisis se centrará en el quinto paso; proyección de resultados, pues será bastante útil para realizar el ejercicio de prospectiva para los próximos años y entender cómo serán los resultados del Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo, ubicado en el sur del Bolívar.

1.3.4. NIVELES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque podrían identificarse tres niveles de políticas públicas (Nacional, Regional y Local), generalmente se mencionan solo dos niveles (Nacional y Regional) o (Nacional y Local) dependiendo del análisis que se esté realizando. Esto quiere decir que habitualmente se analizarán dos situaciones; por un lado, un nivel de políticas nacionales, centrales, amplias y de cobertura a todo un país. Frente a políticas regionales, reducidas, focalizadas a una o ciertas regiones de un país (Armstrong y Taylor, 2000. Citado por Barón, et al, 2004). O políticas locales “(...) cuya lógica es horizontal y territorial” (Jolly, 2010, p. 30), considerando una articulación entre actores públicos y privados, donde el territorio es considerado como el punto de interés (Jolly, 2010).

En este caso se van a analizar dos niveles de política pública (Nacional y Local), por cuanto el tema de investigación así lo demanda. En este orden de ideas, se empezará por definir lo que se entiende por nivel nacional y local según Jolly; en cuanto a lo Nacional, el autor lo va a definir como “(...) lógica de sectorialidad (defendida por las instancias nacionales)” (Jolly, 2010, p. 34) donde las políticas públicas serán verticales, percibiendo la centralización del poder. Y lo Local como “lógica de territorialidad (a cargo de los ejecutivos locales)” (Jolly, 2010, p. 34) donde se observaran políticas públicas horizontales e implicará descentralización.

1.4. LEY DE REGALÍAS

Desde el diseño de la Ley 141 de 1994, no se había modificado dicha Ley de regalías situación única si se compara con otras fuentes de financiamiento de las entidades territoriales, como transferencias desde el nivel central y los ingresos tributarios propios, las cuales han sido actualizadas normativamente los últimos años (Konrad Adenauer, 2010). Sin embargo, por medio del Acto Legislativo No. 5 del 18 de Julio del 2011, se constituye el nuevo Sistema General de Regalías, modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución

Política de Colombia y, se dictaron otras disposiciones y compensaciones. La explotación de un recurso natural no renovable, conllevará una contraprestación a favor del Estado a título de regalía y, será la ley quien determine las condiciones de la explotación de éstos recursos (ART. 1, Acto Legislativo No. 5 del 2011). Igualmente, la Ley determinará “...*la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías*”.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo ambiental, económico y social de las entidades territoriales. Igualmente, el ingreso se distribuirá para el ahorro pensional, inversiones en ciencia y tecnología e innovación, educación, cartografía geológica del subsuelo, ahorro público, fiscalización de la exploración, explotación de yacimientos y para aumentar la competitividad de la economía de las entidades territoriales (ART. 2, Acto Legislativo No. 5 del 2011).

Para cumplir con lo anteriormente mencionado, el Acto Legislativo No. 5 del año 2011 liquida el Fondo Nacional de Regalías y el Decreto 4971 del 30 de diciembre del 2011 define el procedimiento y plazo para la liquidación de éste fondo, comprometiendo los recursos vigentes a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a zonas afectadas por la ola invernal. Se crean entonces, los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación y, Ahorro y Estabilización (Decreto 4923, 2011).

Es así como el Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación, tiene como objeto incrementar la competitividad de las regiones por medio de proyectos que permitan la producción, integración, uso y apropiación de conocimiento en la sociedad. Lo anterior, relacionado con biotecnología y tecnologías de la

información y las comunicaciones, permitiendo impulsar el crecimiento sostenible, el dinamismo económico, el progreso social y mayor prosperidad en la población colombiana (Art. 29. Decreto 4923, 2011). Por su parte, el Fondo de Desarrollo Regional, tendrá como objeto mejorar la competitividad económica, promover el desarrollo ambiental, institucional, económico y social, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional acordados ente el gobierno nacional y las entidades territoriales (Art. 33. Decreto Ley 4923, 2011).

En cuanto al Fondo de Compensación regional, tendrá la misión de financiar proyectos de impacto local o regional de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país (Art. 34. Decreto Ley 4923, 2011). En el Fondo de Ahorro y Estabilización, los recursos serán destinados anualmente y éstos se distribuirán entre los Departamentos, en la misma proporción en que participen los recursos destinados en el año correspondiente (Art. 46. Decreto Ley 4923, 2011). Por último el Fondo de Ahorro Pensional, será manejado por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), el cual distribuirá anualmente a las éstas los recursos (Art. 56. Decreto Ley 4923, 2011).

El Decreto Ley 4923 del 26 de diciembre del 2011, por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías, crea condiciones para la equidad en la distribución de los ingresos provenientes por regalías, permite el ahorro en épocas de escasez, y va en contra de la política económica cíclica.

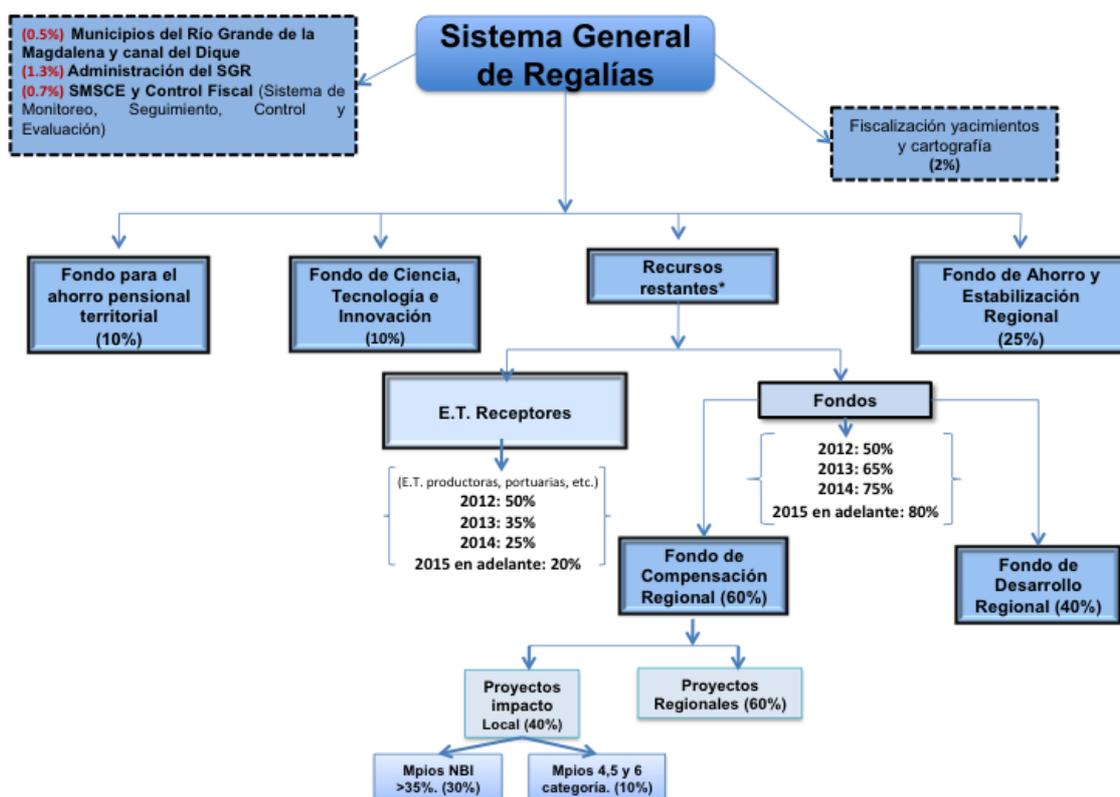
Según la presentación del director de regalías, Mauricio Santa María en Tibu Norte de Santander, el Decreto Ley se refiere a equidad, en la medida en que la riqueza de los recursos naturales se reparten a todos los Municipios de Colombia. Antes con el sistema de regalías del año 2011, el 80% de los recursos estaba destinados solamente a los Departamentos productores y el 20% para el Fondo Nacional de Regalías, al cual tenían acceso las regiones. Ahora con la reforma, el Sistema General de Regalías para el año 2012

destinará el 50% de las regalías a las entidades territoriales productoras y el 50% para los nuevos fondos ya mencionados. En el año 2013 el 35% de los recursos de regalías serán destinados a las entidades territoriales productoras y el 65% para los nuevos fondos, en el 2014 el 25% de los recursos de regalías serán distribuidos en las entidades territoriales productoras y el 75% para los fondos. Y finalmente del año 2015 en adelante, el 20% de las regalías se destinará a las entidades territoriales productoras y el 80% será distribuido en los nuevos fondos.

La distribución de los recursos entre los fondos y las entidades territoriales se harán de la siguiente forma:

Gráfico 1

Esquema Sistema General de Regalías: Distribución de recursos en Porcentaje



FUENTE: Elaboración del autor basado en: Presentación DNP Orientaciones Regalías 2012 y en Decreto Ley 4923 del 2011.

El 10% de los recursos de regalías serán distribuidos al Fondo para el ahorro territorial, otro 10% para el fondo de Ciencia y Tecnología e innovación. Para el caso del fondo de ahorro y estabilización se destinará hasta el 30% de los recursos de regalías, sin embargo en el año 2012 esta destinación será del 25%. Un 2% será utilizado para la fiscalización de yacimientos y cartografía, un 0.5% para Municipios del río grande del Magdalena y Canal del Dique, un 1.3% para efectos de la administración del sistema General de Regalías y, un 0.7% para el control fiscal. Los recursos restantes, serán divididos entre las entidades territoriales productoras y los fondos de compensación regional y desarrollo regional. En el año 2012, se distribuirá un 50% para cada una de las partes, en el 2013 el porcentaje disminuirá para las entidades territoriales productoras siendo del 35% y un aumento para los fondos reflejado en el 65%. Para el año 2014, los Municipios productores recibirán el 25% de los recursos por concepto de regalías y los fondos el 75% restantes. Finalmente del año 2015 en adelante los entes territoriales productores quedarían con sólo el 20% de los recursos por regalías y el 80% será destinado a los fondos ya mencionados. Cabe aclarar, que dentro del porcentaje destinado al fondo de compensación regional (60%), el 40% será distribuido a proyectos de impacto local que a su vez el 30% será destinado a Municipio con NBI mayor al 35% y, 10% será distribuido Municipios de categoría 4, 5 y 6 (Decreto Ley 4923, 2011). Para acceder a estos recursos será necesario que el ente territorial presente un proyecto de acuerdo a los objetivos establecidos en cada fondo y que ya fueron mencionados.

En cuanto al impacto regional del Sistema General de Regalías, los Departamentos serán el centro articulador y estarán conformados por siete regiones; Región Pacífico, Eje cafetero, Caribe, Centro, Sur, Orinoquía y Amazonía (*Ver anexo 1*). La priorización de los proyectos serán de alto impacto para la regiones, por lo cual se crearon los fondos regionales ya explicados.

Como menciona el Director de Regalías, Mauricio Santa María la transparencia y el uso eficiente de los recursos también es un eje fundamental de la reforma,

que por medio de la creación de los OCADs, pretende regular la inversión de los recursos de las regalías. Estos, son cuerpos colegiados denominados triángulos de buen gobierno y están conformados por el gobierno nacional, el gobierno departamental y el gobierno municipal. Allí, se promueve la coordinación entre el gobierno nacional y las regiones para la planeación de la inversión de los recursos, la ejecución de los mismos y la priorización de grandes proyectos que promuevan el desarrollo regional. Por último, menciona Santa María en la misma presentación que hasta un 30% de los recursos se destinarán al Fondo del Ahorro y Estabilización, lo cual permitirá mantener el gasto público en el tiempo, generar ahorro para épocas de escasez e ir en contra de la política económica cíclica (Decreto Ley 4923, 2011). .

Con el anterior sistema de regalías, las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de coberturas para financiar los proyectos priorizados en el Plan de Desarrollo. Ahora, con el Sistema General de Regalías, todos los recursos financiarán proyectos de inversión y, serán los OCADs, los encargados de definir, evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos presentados por las entidades territoriales (Decreto Ley 4923, 2011).

CAPÍTULO 2:

ACTO 1: RESULTADOS DEL SISTEMA DE REGALÍAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO 2008 -2011

En este capítulo se realizará una breve contextualización del Municipio de Cantagallo y se revisarán los resultados del sistema de regalías en la gestión pública del Municipio en el periodo 2008 - 2011. Lo anterior por medio de cuatro variables de análisis construidas a partir de la definición de gestión pública propuesta en el capítulo 1. Las variables de análisis son las siguientes: primero, la dependencia de las regalías en los ingresos del Municipio, segundo; los resultados en el ámbito social de éste sistema, tercero; los resultados en el esquema de planeación y por último el manejo adecuado de éstos recursos.

2.1. CONTEXTO

El municipio de Cantagallo, está ubicado en el sur del Departamento de Bolívar, en la región conocida como magdalena medio. Esta rodeado por el río magdalena, el río Cimitarra y la serranía de San Lucas. Limita al norte con el Municipio San Pablo Bolívar, al sur con Yondó, Antioquia, al este con el Municipio Puerto Wilches, Santander y al oeste con el Municipio de Remedios, Antioquia (Alcaldía Cantagallo, PDM 2012-2015). La población total del Municipio es de 8.625 personas, tiene una extensión territorial de 869 km², y está clasificado en la categoría sexta de acuerdo a los parámetros de la Ley 617 del año 2002 (Contraloría Nacional, 2009).

Cantagallo se creó como Municipio en 1994, sin embargo la búsqueda de petróleo comenzó en 1941, pero fue hasta el año 1943 cuando la empresa petrolera Socony encontró petróleo en el entonces corregimiento y desde ahí transformó la vida de la población. La compañía fomentó la llegada de inmigrantes provenientes de San Pablo, Puerto Wilches y Barrancabermeja. Con el tiempo Socony vendió las instalaciones a Shell, empresa holandesa,

hasta que el gobierno colombiano revirtió la concesión a manos de ECOPETROL (Alcaldía Cantagallo EOT, 2011). Desde entonces, el Municipio se ha caracterizado por su gran producción petrolera en el Departamento y por diferentes factores que han generado ésta explotación y que serán mencionados en las siguientes variables de análisis.

2.2. VARIABLE 1. DEPENDENCIA DE LAS REGALÍAS EN LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO

La primera variable; *la dependencia de las regalías en los ingresos del Municipio de Cantagallo* se revisará a partir de las ejecuciones presupuestales del Municipio desde el año 2004 hasta el año 2011 de acuerdo a la información disponible en la pagina Web del Departamento Nacional de Planeación y a partir de la liquidación de las regalías directas por explotación de hidrocarburos.

TABLA No. 2

DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS POR REGALIAS 2004-2011 – MUNICIPIO CANTAGALLO BOLIVAR

VIGENCIAS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INGRESOS TOTALES	13.413.180	16.987.609	24.894.205	32.172.226	42.425.702	28.142.403	26.483.488	14.830.650
REGALIAS LIQUIDADAS	9.778.180	11.590.609	19.205.205	23.375.226	33.846.702	21.229.403	20.910.488	6.818.698
% DEPENDENCIA REGALIAS	73%	68%	77%	73%	80%	75%	79%	46%

Fuente: Elaboración del autor a partir de cifras³ del DNP

³ Valores expresados en Miles de Pesos.

Al observar la tabla 1 se puede evidenciar que en el año 2004 el porcentaje de dependencia del Municipio por concepto de regalías fue del 73%, en el año 2005 éste porcentaje fue del 68%, para el 2006 la dependencia aumentó con un porcentaje del 77% y en el 2007 la dependencia de las regalías en los ingresos totales del Municipio fue del 73%. Por su parte, en el año 2008 el Municipio recibió \$42.425.707 de ingresos totales con una dependencia del 80%, la mayor en las vigencias revisadas.

Para los años 2009 y 2010 la dependencia de las regalías en el Municipio fueron de un 75% y un 78% respectivamente. Sin embargo, en el año 2011 el Municipio tuvo 14.830.650 de ingresos totales con dependencia de un 46% por concepto de transferencia del nivel nacional asociadas con las regalías.

La anterior revisión, demuestra la gran dependencia de las transferencias por concepto de regalías en éste Municipio, debido a un esfuerzo fiscal bajo por parte del ente territorial causado por el esquema apropiado en el país (Moreno, 1995). Pues existen dos tipos de transferencias; las sujetas a contrapartidas o a la condición de formulación de proyectos para su obtención y, las transferencias de tipo automático en la cual no existe ninguna contrapartida ni están sujetas a la presentación de un proyecto por parte de la entidad. Las segundas, han sido apropiadas por el Estado colombiano provocando un efecto negativo en la medida en que éstas transferencias automáticas han reducido el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales (Moreno, 1995). Esto, se evidencia en el promedio de dependencia de regalías desde el año 2004 hasta el año 2011 en el Municipio de Cantagallo el cual fue del 71%.

Según Moreno (1995) la respuesta a éste efecto tiene que ver con un argumento muy sencillo; cuando existe la presencia de un flujo continuo de recursos que llegan a los Municipios sin ningún esfuerzo de los mismos, el comportamiento más probable y racional, es que los alcaldes prefieran disminuir el recaudo de sus recursos propios, con el fin de evitarse conflictos

políticos y movilizaciones sociales a causa del aumento en los impuestos locales.

2.3. VARIABLE 2. IMPACTO SOCIAL DEL SISTEMA DE REGALÍAS

A pesar de la gran cantidad de ingresos de regalías por concepto de la explotación petrolera en el Municipio de Cantagallo, esta aparente ventaja hasta el momento no ha sido aprovechada para lograr un desarrollo planificado y coherente para cubrir las necesidades básicas de la población (Alcaldía Cantagallo, EOT 2011).

En Cantagallo, los problemas de salubridad están asociados a problemas de saneamiento básico, bajo nivel de cobertura en salud, malos hábitos alimenticios y pocas campañas de medicina preventiva. Quizás el mayor obstáculo radica en la distancia de algunas veredas al casco urbano, sumado a la mala infraestructura vial, lo cual dificulta el acceso a los servicios médicos por la lejanía y los problemas en el orden público del Municipio (Alcaldía Cantagallo, PDM 2012-2015, p 55).

En cuanto al nivel escolar de la población, según SISBEN 2011, se evidencia que un 41% cursó y aprobó la primaria, el 27% la secundaria y sólo el 1.2% tiene alguna técnica o tecnología. En cuanto al nivel profesional, se refiere sólo el 1.9% de los registrados han alcanzado este nivel y un 0.1% han alcanzado algún título de postgrado. Lo anterior evidencia que el ente territorial debería enfocar sus estrategias de planeación e inversión en educación superior (Alcaldía Cantagallo, PDM 2012-2015, p 29). Sin embargo, la anterior afirmación es bastante paradójica cuando en 2009, el Municipio aparentemente financió con recursos de regalías los estudios superiores de 307 estudiantes en diferentes universidades del país, pero esta selección se realizó sin la mediación de un convenio educativo, ni evidencias claras de tal inversión, ni el cumplimiento de parámetros específicos incumpliendo con lo establecido en la

Ley 1012 del año 2006 donde se estipulan los créditos para la educación superior (Contraloría Nacional, 2008).

Lo anterior, debido a que los recursos de regalías han permitido el aumento de los niveles de corrupción en el Municipio disminuyendo el bienestar social y distorsionando los incentivos económicos lo cual ha generado el desperdicio de los recursos (Viloria de la Hoz, 2009, p 79). Esto, ha provocado malestar en la población quienes en repetidas ocasiones han salido a las calles a protestar por el mal manejo de los recursos de las regalías, como en el año 2010, cuando el ex alcalde Ramiro Escobar anunció la escasez de recursos para atender peticiones de la comunidad asociadas con educación y salud. Esto se presentó por el congelamiento⁴ de los ingresos por concepto de regalías debido al mal manejo de los mismos dos vigencias atrás (*Vanguardia*, 2010, 3 Enero [En línea]).

Esta suspensión de las regalías se debió al incumplimiento por parte del Municipio a los compromisos del plan de desempeño del Departamento Nacional de Planeación. Al destinar sólo el 6% para alcanzar las coberturas mínimas en educación, en salud fue del 76% y en agua potable y alcantarillado no hubo destinación alguna, lo cual provoco la suspensión de estos recursos. Como consecuencia, no se ejecutaron los proyectos con impacto a la comunidad incumpliendo así con el Artículo 14 de la Ley 765 del año 2002 (Contraloría Nacional, 2009, p 12).

2.4. VARIABLE 3. LOS RESULTADOS EN EL ESQUEMA DE PLANEACIÓN

Los resultados del sistema de regalías hasta el año 2011, en el esquema de planeación serán revisados a partir del Plan de Desarrollo del Municipio 2008-2011 y del diagnóstico realizado por la International Finance Corporation - IFC (2009) al ciclo de la gestión pública en Cantagallo.

⁴ Mediante el oficio No. DR-SPC-20081530238451 del 26 de marzo de 2008, el DNP ordenó la suspensión de las Regalías Directas al Municipio de Cantagallo por el mal manejo de éstos recursos.

La visión expuesta en el Plan de Desarrollo 2008-2011: “Desarrollo con dignidad y equidad para todos”, está propuesta hasta el año 2011 (Alcaldía Cantagallo, PDM 2008-2011) lo cual evidencia una planeación a corto plazo y no cumple los parámetros de evaluación del Departamento Nacional de Planeación donde se propone hacer un ejercicio de prospectiva de mínimo diez años. Por otro lado, el Plan estaba diseñado para atender necesidades de tipo sectorial y no se enunció una estrategia encaminada al desarrollo regional (IFC, 2009). Si bien en una de las estrategias planteadas en el Plan: “Romper con la dependencia económica que tiene el Municipio de Cantagallo basada en economías de enclave como la del petróleo (...)” (Alcaldía Cantagallo, PDM 2008-2011, p 148) se reconoce el efecto negativo de la explotación de petróleo los resultados entre el periodo de tiempo revisado no cambiaron, la dependencia a las transferencias por concepto de regalías siguió su misma tendencia (Contraloría, 2009).

Lo anterior responde al diagnóstico realizado por la IFC (2009) donde se encontró debilidad en la planeación del Municipio de Cantagallo y a los procesos de contratación pública. Esto, derivado de una desorganización en los archivos, contratos celebrados sin pólizas que los ampare, deficiencias en las minutas de los contratos, ordenes de prestación de servicios con el mismo objeto y aún más grave recursos de regalías dejados de incorporar en el presupuesto del Municipio (Contraloría Nacional, 2008).

De igual forma, la formulación de proyectos en el Municipio era deficiente; el banco de programas y proyectos no tenía un manual de operación y los proyectos eran formulados por personas externas a los funcionarios. Lo anterior, debido a que existían en la oficina de banco de programas y proyectos poco personal con competencias para asumir esta responsabilidad (IFC, 2009).

Sumado a lo anterior, la misma IFC (2009) expone en su diagnóstico la preocupación por la ausencia de un seguimiento a las inversiones que permita monitorear la ejecución de los contratos y la destinación de inversiones. Así

pues, el resultado de éste diagnóstico arrojó un estado crítico en: planeación, formulación de proyectos, contratación pública y seguimiento a las inversiones, ponderado en una eficiencia por debajo del 40%.

2.5. VARIABLE 4. MANEJO ADECUADO DE LOS RECURSOS

En algunos Municipios pequeños de Colombia no existe un proceso dinámico e integral de la planeación, ejecución y control del manejo de los recursos posibilitando actividades corruptas. Lo anterior debido a un modelo mental único compartido (Yunis, 2005) de los colombianos caracterizado por la cultura del atajo⁵ donde el aproveche es la regla (Mockus y Cante, 2005). Esta gran característica permite entender por qué los recursos por concepto de regalías fueron el foco de corrupción en el Municipio de Cantagallo. Las grandes sumas desfiguraron los incentivos económicos (Cárdenas y Steiner, 1998) y facilitaron las intenciones corruptas.

El anterior argumento, es un reflejo del deficiente manejo de los recursos en el Municipio de Cantagallo los últimos años, tanto así que del año 2008 al 2009 por escándalos de corrupción no hubo gobernabilidad permanente, ya que el Municipio tuvo ocho alcaldes encargados, quienes no lograron desarrollar los programas, planes y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo 2008-2011 (Contraloría Nacional, 2009). Como se mencionó anteriormente, el mal manejo de los recursos ocasionó también, que en el mismo periodo los ingresos por regalías directas fueran suspendidas.

Del mismo modo, la auditoría realizada por la Contraloría Departamental de Bolívar en los años 2008 y 2009, encontraron recursos de ETESA y regalías no incorporados en el presupuesto, pagos de estudios con recursos de regalías superiores sin algún convenio, contratos pagados sin llenar requisitos,

⁵ Entendiendo atajo, como caminos cortos, tentadores y fáciles que por vía mas rápida permiten alcanzar fines (Mockus y Cante, 2005).

adquisición de elementos sin soporte de su utilización y contratos sin soporte de ejecución.

Este capítulo, reafirma la dependencia del Municipio a las transferencias por concepto de regalías, el mal manejo de éstos recursos y derivado de ello la ausencia de inversión a necesidades básicas de la población. Igualmente se demuestran evidencias de actividades corruptas, debilidad en la planeación, ejecución de recursos, procesos contractuales, formulación de proyectos y seguimiento a las inversiones públicas. Lo anterior como consecuencia, de la ausencia de una visión del conjunto de problemas locales y desconocimiento de los fundamentos de la gerencia pública que han impedido que gobiernos locales (Velásquez,1995) como el de Cantagallo respondan a funciones otorgadas por el nivel nacional.

Según Velásquez (1995), el proceso habría sido más fácil si la asignación de transferencias se hubiese hecho en forma diferencial según categorías de Municipios. Pero, por el contrario éstas fueron trasladadas a todos los Municipios productores sin distinción de tamaño, capacidad técnica, desarrollo institucional y presupuesto.

CAPÍTULO 3

ACTO 2: ANÁLISIS PROYECTADO DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO, BOLÍVAR 2012 – 2015

Si se analiza la política pública por medio de la cual se generó el sistema de regalías hasta el año 2011 en el *policy cycle* propuesto por Jones (1970), ya explicado en el capítulo 1 de este trabajo, se podría decir que entre la fase IV (Implementación) y la fase V (Evaluación), se tomó la decisión de hacer un reajuste a la política pública con el objetivo de: crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes por regalías, permitir el ahorro en épocas de escasez, promover proyectos regionales e ir en contra de la política económica cíclica (Decreto Ley 4923, 2011).

Sin embargo, aunque el reajuste de cualquier política pública implica la retroalimentación de todas las fases, pareciera que dicho ajuste no contempló la fase II (Formulación de soluciones o acciones) del *policy cycle* o lo que Bardach (2001) denomina “Proyección de resultados”. Si hubiese sido así, se hubiera tenido en cuenta la proyección de resultados en entes territoriales pequeños como el caso de Cantagallo y, no sólo se hubiese pensado en el impacto del Sistema General de Regalías a nivel macro.

De esta forma, a continuación se revisarán las variables propuestas en el Capítulo 2: primero, la dependencia de las regalías en los ingresos del Municipio, segundo; los resultados en el ámbito social de éste sistema, tercero; los resultados en el esquema de planeación y por último el manejo adecuado de éstos recursos. Lo anterior, permitirá analizar de forma prospectiva y basados en la “proyección de resultados” qué efectos positivos y/o negativos tendrá el Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de

Cantagallo. Para ello, será fundamental los resultados revisados en el capítulo 2 y el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Municipio.

3.1. VARIABLE 1. DEPENDENCIA DE LAS REGALÍAS EN LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAGALLO

Según lo expuesto por Bardach (2001) la “proyección de resultados” debe ser lo más realista posible y debe contar con información oficial que permita cumplir con éste objetivo. Por ello para el análisis de esta variable se tuvo en cuenta las proyecciones que realizó el Ministerio de Hacienda a los ingresos totales del Municipio y datos suministrados por la Alcaldía de Cantagallo en cuanto al ingreso por margen de comercialización. Para la proyección de las regalías se tomó el presupuesto aprobado para el año 2012 en el Municipio y se calculó la proyección teniendo en cuenta lo expuesto en el Decreto Ley 4923 del 2011, donde se estipulan los porcentajes de distribución de los ingresos de regalías para el periodo 2012-2015 en los entes territoriales productores y que fueron explicados en el Capítulo 1.

TABLA No. 3

PROYECCION DEPENDENCIA DE REGALIAS 2012-2015 – MUNICIPIO CANTAGALLO, BOLIVAR

VIGENCIAS	2012	2013	2014	2015
INGRESOS TOTALES	11.452.723	8.500.305	8.755.314	9.017.973
REGALIAS LIQUIDADAS	5.864.753	4.105.327	2.932.376	2.345.901
% DEPENDENCIA REGALIAS	51%	48%	33%	26%

FUENTE: Elaboración del autor a partir de datos del Ministerio de hacienda, información de la Alcaldía de Cantagallo y a partir del Decreto Ley 4923 del 2011.

Al observar la tabla No. 2 se puede evidenciar que para el año 2012 el Municipio tendrá un porcentaje de dependencia del 51%, para el 2013 los ingresos totales serán de \$8.500.305 y por concepto de regalías serán de \$4.105.327 disminuyendo este rubro en comparación con la vigencia anterior, y por ende también el porcentaje de dependencia por regalías en un 48%. En el 2014 la dependencia de las regalías en los ingresos totales del Municipio será del 33% y, por último para el año 2015 ésta dependencia será de un 26%, la menor en las proyecciones realizadas.

Lo anteriormente expuesto evidencia la disminución de la dependencia de las regalías si se tiene en cuenta ésta hasta el año 2011 (Capítulo 1). El promedio de la dependencia por concepto de regalías proyectado desde el 2012 hasta el 2015 será del 40%, lo cual es un gran reto para el Municipio y tendrá que buscar estrategias que permitan compensar la disminución de los ingresos de regalías, si se tiene en cuenta que éstos eran fundamentales para el presupuesto del Municipio y que la dependencia ponderada entre los años 2004 a 2011 fue del 71%. Cantagallo, tendrá que asumir entonces, el rol de una administración local responsable y mejorar el esfuerzo fiscal del Municipio por medio del aumento de sus recursos propios (Moreno, 1995).

Para ello, el actual gobierno local de Cantagallo diseñó en el Plan de Desarrollo “Cantagallo Somos Todos” 2012-2015, estrategias encaminadas a la generación de recursos propios donde se propone las siguientes metas: Política de cobro de cuentas por cobrar pertenecientes a ingresos tributarios, creación de oficina de control interno y, creación de una política de pago por consumo directo de servicios públicos domiciliarios. Las anteriores metas, según el mencionado Plan de Desarrollo permitirían la generación de recursos propios.

Teniendo en cuenta que la “proyección de resultados” debe tender a ser realista y no optimista (Bardach, 2001, p 50), un posible escenario a lo

anteriormente propuesto por el Plan de Desarrollo del presente gobierno del Municipio de Cantagallo, es que la comunidad al no estar acostumbrada al cobro de impuestos se movilice como mecanismo de defensa y reflejo de descontento (Moreno, 1995). Lo cual traería como efecto por un lado, una comunidad descontenta sin saber que están aportando para el buen manejo y futuro de los recursos y posibles inversiones en el Municipio (Viloria de la Hoz, 2009, p 77) y, por otro lado la evidencia de un ente territorial preocupado por un buen esfuerzo fiscal que permita eliminar los efectos negativos del Sistema General de Regalías.

3.2. VARIABLE 2. IMPACTO SOCIAL DEL SISTEMA DE REGALÍAS

A pesar del anterior efecto negativo argumentado en la variable 1 de este capítulo, el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Municipio plantea estrategias encaminadas a: garantizar la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico, incrementar la cobertura y calidad de estos servicios, incrementar en un 60% el porcentaje de aguas residuales tratadas, llegar al 100% de beneficiarios del régimen subsidiado identificados en una base de datos depurada y el 100% de la población pobre recibiendo servicios de salud (Alcaldía Cantagallo PDM 2012-2015, 132 y 133).

En cuanto a educación las metas propuestas por el Plan son: aumentar la cobertura escolar rural en un 90%, aumentar la cobertura escolar urbana en un 100%, aumentar la clasificación de los resultados del ICFES a calificación media en los próximos cuatro años, mejorar el apoyo a estudiantes universitarios y, aumentar los ingresos por gratuidad y calidad educativa.

Si esta variable se compara con la del capítulo 2, se observa que las estrategias anteriormente mencionadas mitigarían los resultados negativos encontrados en el Municipio en el periodo 2008-2011. Sin embargo, en el Plan de Desarrollo no se especifica de qué forma se realizarán las metas anteriormente planteadas ni con qué recursos se harán posibles. Si bien es

cierto, al no tener la disposición de los mismos ingresos por concepto de regalías el Municipio tendrá que acudir al incremento de sus recursos propios, gestionar recursos o endeudarse (Viloria de la Hoz, 2009), el reto es bastante grande y tendrá que ser la administración actual responsable y libre de la tendencia corrupta que se evidenció en el capítulo 2.

3.3. VARIABLE 3. LOS RESULTADOS EN EL ESQUEMA DE PLANEACIÓN

Si se analiza la visión expuesta en el Plan de Desarrollo 2012-2015, en ésta se realizó un ejercicio de prospectiva al año 2019, contemplando al Municipio a largo plazo y no limitándose a los años de gobierno, como el caso del Plan revisado en el capítulo 2. Para el año 2019 se espera tener un Municipio que sea ejemplo regional por la armonía ambiental por medio de la generación de oportunidades sociales y económicas, potencializando los recursos naturales hídricos y agropecuarios (Alcaldía Cantagallo PDM 2012-2015, p 107). Lo anterior, pensando en fortalecer otros sectores de la economía del Municipio diferentes a la explotación de los hidrocarburos. Lo cual, si llegado el año en mención este fortalecimiento se cumple, sería un mecanismo perfecto para aliviar la reducción de los ingresos de transferencia nacional por concepto de las regalías (Viloria de la Hoz, 2009).

Sin embargo, ésta visión no contempla un factor fundamental; la interrelación regional que debe empezar a cosechar para acceder a recursos de regalías. Si bien es cierto, el porcentaje de los ingresos por regalías directas disminuirán para los Municipios productores en el transcurso de los próximos cuatro años (Decreto Ley 4923, 2011), el Municipio puede acceder a recursos dispuestos en los fondos explicados en el Capítulo 1. Lo anterior, claro esta si presentan proyectos comunes con otros entes territoriales y éstos tienen un impacto regional importante (Decreto Ley 4923, 2011).

Por otra parte, dentro de las metas propuestas en la parte estratégica del Plan de Desarrollo de Cantagallo 2012-2015, se direcciona la administración hacia

el fortalecimiento de sus funcionarios por medio de capacitaciones en formulación de proyectos, regalías y contratación pública, lo cual será fundamental para no cometer los mismos errores de años pasados y evidenciados en la misma variable del Capítulo 2. Igualmente, se plantea una reestructuración al banco de programas y proyectos con el fin de fortalecer la formulación de proyectos (Alcaldía Cantagallo PDM 2012-2015, p 163), lo cual deberá ir de la mano con capacitaciones a los funcionarios en la Metodología General Ajusta – MGA de regalías por medio de la cual se presentarán los proyectos a los fondos.

Teniendo en cuenta *la estimación de magnitud* propuesto en la “proyección de resultados” (Bardach, 2001), se podría decir que de acuerdo al compromiso expuesto en el Plan de Desarrollo, estudiado en esta variable, y pensando en que se cumplan las metas propuestas, la magnitud de los resultados serán positivos en el medida en que el ente territorial sería fuerte en los procesos de planeación, con una administración con capacidades técnicas suficientes y con el fortalecimiento de otras economías enclaves diferentes la explotación de hidrocarburos.

Lo anterior, si es acompañado de una administración responsable con esfuerzo fiscal considerable y, sobre todo lejos de actividades corruptas que entorpezcan lo propuesto en el Plan de Desarrollo “Cantagallo Somos Todos” 2012-2015.

3.4. VARIABLE 4. MANEJO ADECUADO DE LOS RECURSOS

Aunque en la Variable 1 del presente capítulo, se exponen estrategias que la actual administración del Municipio diseñó para aumentar el incremento de los ingresos propios, el manejo adecuado de los recursos sólo será posible si la administración tiene un seguimiento continuo de las inversiones y un mecanismo que permita evaluarlas. Si bien es cierto, con el Decreto Ley 4923 del 2011 se crean los OCAD como órganos colegiados que permiten la

viabilización de los proyectos por recursos de regalías y éstos regulan la forma en que se accede a los mismos, no se pensó en un órgano que hiciera seguimiento permanente a la ejecución de los recursos. Es decir, el Sistema General de Regalías se centró en fortalecer y regular la planeación y la formulación de los proyectos y no en el seguimiento de los mismos, siendo éste una de las debilidades presentadas en los entes territoriales como en el caso de Cantagallo y evidenciado en el Capítulo 2 de éste trabajo.

Es entonces, reto del Municipio crear estrategias que permitan el seguimiento del manejo de los recursos por ingresos de regalías, y no permitir el espacio para que estos recursos se vuelvan incentivos perversos y desdibujen iniciativas responsables en la administración del Municipio de Cantagallo como se presentó años atrás (Capítulo 2).

En resumen y, teniendo en cuenta que la “Proyección de resultados” (Bardach, 2001) propone: ser lo más realista posibles basados en la información disponible, hacer un ejercicio causa-efecto y tener en cuenta la estimación de la magnitud de los resultados; éstos proyectados para el periodo 2012-2015 en el Municipio de Cantagallo no son del todo desalentadores, si se tiene en cuenta que en el Plan de Desarrollo de la presente administración se realiza un esfuerzo considerable para incrementar los ingresos por recursos propios y compensar el bajo porcentaje de transferencias por concepto de regalías.

De igual forma, en el mencionado Plan de Desarrollo se diseñan estrategias y metas encaminadas a mejorar las condiciones y necesidades de la población, lo cual había sido una debilidad de los años anteriores, ya que los recursos que debían destinarse a la prestación de servicios para la comunidad eran desviados con intenciones corruptas o no existía un buen manejo de estos recursos (Capítulo 2).

Pero, en el Plan de Desarrollo 2012-2015 no se diseña una estrategia enfocada al desarrollo regional y a la formulación de proyectos comunes con Municipios

vecinos, ni proyectos enfocados a la ciencia y la tecnología, lo cual dificulta el acceso a los recursos de las regalías en los fondos dispuestos (Capítulo 1) para tal fin.

En el siguiente capítulo se recopilarán las conclusiones generales de lo desarrollado en éste trabajo con el objetivo de aplicar la “proyección de resultados” al fin de esta investigación y arriesgarse el autor a un enunciado que integra los resultados proyectados del Sistema General de Regalías en la gestión pública para el periodo 2012-2015.⁶

⁶ Será expuesto dicho enunciado en el capítulo de las conclusiones, pues según la “proyección de resultados” propuesta por Bardach (2001) se debe recopilar los hallagos obtenidos en forma de conclusiones con enunciados positivos y negativos que propicien a una proyección realista.

CAPITULO 4

CONCLUSIONES

Si se tiene en cuenta el planteamiento anterior, y la “proyección de resultados” (Bardach, 2001) en la cual se plantea que para proyectar los mismos, se debe tener en cuenta un enunciado con efectos positivos y uno con efectos negativos, con el objetivo de llegar a una proyección realista sin quedarse en el optimismo, ni tampoco en el extremo pesimista. A continuación se plantea un enunciado de resultados con efectos positivos:

Para el año 2015, el Municipio de Cantagallo habrá aumentado sus ingresos propios mejorando el manejo de los recursos y la prestación de servicios a la comunidad, con procesos fortalecidos de planeación que permitirán la consolidación de una administración responsable y el desarrollo de economías de enclave diferentes a la explotación de petróleo⁷.

Enunciado de resultados con efectos negativos:

Para el año 2015 el Municipio de Cantagallo tendrá dificultad en la formulación de proyectos con impacto regional y enfocados a la Ciencia y la Tecnología. Los habitantes del Municipio estarán inconformes con las medidas tomadas por la administración con referente al aumento de los impuestos y a estrategias de cobro de cuentas reflejado en movilizaciones sociales.

De acuerdo a los dos posibles resultados ya mencionados; con efectos negativos y positivos, y cumpliendo con los objetivos de la “proyección de

⁷ Lo anterior, derivado de un forzoso esfuerzo fiscal que tendrá que desarrollar el Municipio debido a la disminución del ingreso de regalías, y a lo propuesto por Plan de Desarrollo del Municipio donde se expresan metas dirigidas al mejoramiento de la prestación de servicios a la comunidad, de una administración libre de actividades corruptas y con el desarrollo de una economía enclave diferente a la explotación del Petróleo.

resultados” (Bardach, 2001) se procederá a la formulación de una proyección de resultados realista concluyendo que:

Para el año 2015, el Municipio de Cantagallo habrá aumentado sus ingresos propios por medio de estrategias de cobro de impuestos, de cuentas por pagar y endeudamiento, lo cual llevará a un inconformismo por parte de la comunidad quienes expresarán su malestar a través de movimientos sociales. Igualmente, tendrá dificultades en la formulación de proyectos con impacto regional y en Ciencia y Tecnología lo cual afectará la obtención de posibles recursos. Sin embargo, la administración ejecutará responsablemente las estrategias y metas diseñadas en su Plan de Desarrollo, con el objetivo de mejorar el manejo de los recursos y la prestación de servicios a la comunidad, con procesos fortalecidos de planeación que permitirán la consolidación de una administración responsable libre de actividades corruptas y el desarrollo de economías de enclave diferentes a la explotación de petróleo⁸.

⁸ La formulación de esta proyección de resultados del Sistema General de Regalías en la gestión pública del Municipio de Cantagallo se realizó por el autor a partir de la información obtenida en los Capítulos 2 y 3 y, de autores como: Moreno (1995), Velásquez (1995), Vilorio de la Hoz (2009) y Bardach (2001).

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Cantagallo, Bolívar. (2008) PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011, “Desarrollo con Dignidad y Equidad para Todos”.

Alcaldía Cantagallo, Bolívar. (2012) PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2012-2015, “Cantagallo Somos Todos”.

BARDACH, EUGENE. (2001). Los ocho paso para el análisis de las políticas públicas. 2da ed., Mexico D.F. Librero-editor

BORJA, Jordi (2007). “Descentralización: una cuestión de método” En: *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Gabinete de Ministros, Argentina.

CARRION, Fernando. (2002) "La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada" EN: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*. pp. 118-131.

Decreto número 4923 del 26 de Diciembre del 2011, por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (2008), Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (2009), Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral.

GALVIS, F. (2007). El municipio colombiano, Bogotá, Temis.

JOLLY, Jean-François. (2010). Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) Facultad de Arquitectura y Diseño.

JOLLY, Jean-François (2005). El gobernador regidor y actor gobernante en crisis y futuro de los departamentos en Colombia, Bogotá, Universidad Externado-Fundación Konrad Adenauer

LOSADA, R. y CASAS, A. (2008), Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

MOCKUS, Antanas y CANTE, Fredy (2005). Superando la guerra y otros atajos. En Acción política no-violenta, una opción para Colombia. Bogotá, Universidad del Rosario.

MORENO, Carlos (1995). “Transferencias y esfuerzo fiscal Municipal” en: *Revista Nomadas* núm 3, pp. 40-40.

MULLER, Pierre (2010). Las políticas públicas. 3da ed., Colombia: Universidad Externado de Colombia.

ROTH, André-Noel. (2012) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.

Vanguardia (2010), 12 Octubre). “Tensión en Cantagallo por movilización social” en [En línea], Disponible en:<http://www.vanguardia.com/historico/78669-tension-en-cantagallo-por-movilizacion-social>, Recuperado Marzo 24 del 2012

VELÁSQUEZ, Fabio (1995, septiembre), “Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia” en: *Revista Nomadas* núm. 3, pp. 23-39.

VIOLORIA DE LA HOZ, Joaquín. (2009) “Economía y Conflicto en el Cono sur del departamento del Bolívar. Banco de la Republica,