

**LAS REGALIAS EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS SOBRE LOS POSIBLES  
CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL  
DESARROLLO EN PUERTO GAITÁN, ACACIAS, ARAUCA Y AGUAZUL**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013**

**LAS REGALIAS EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS SOBRE LOS POSIBLES  
CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL  
DESARROLLO EN PUERTO GAITÁN, ACACIAS, ARAUCA Y AGUAZUL**

**ANDRÉS FELIPE HERNÁNDEZ BARCO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013**

**LAS REGALIAS EN COLOMBIA: UN ANALISIS SOBRE LOS POSIBLES  
CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL  
DESARROLLO EN PUERTO GAITÁN, ACACIAS, ARAUCA Y AGUAZUL**

**ANDRÉS FELIPE HERNÁNDEZ BARCO**

**Trabajo de Grado para optar por el título de politólogo**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**SEBASTIÁN LÍPPEZ DE CASTRO**

Master in Public Administration

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
---------------------------	----------

### **Capítulo I**

#### **Concepción general del desarrollo, definición y aplicación en el ámbito local**

I. Del crecimiento económico al desarrollo a escala humana.....	9
I.I Sobre el desarrollo regional y las inequidades interregionales.....	13
I.II La Planificación del Desarrollo Local en Colombia.....	16
I.II.I La modernización de los Entes Territoriales: Sobre la Desconcentración de Funciones y la autonomía.....	17
I.II.II Fuentes de ingreso y tipos de gasto de los entes territoriales.....	21
I.II.III ¿Qué son las Regalías? .....	21

### **Capítulo 2:**

#### **Los regímenes de regalías en Colombia**

II. El Antiguo régimen de regalías.....	22
II.I Motivos de la reforma.....	25
II.II El Nuevo Sistema .....	28
II.II.I Los cambios Sustanciales .....	32

### **Capítulo 3:**

#### **Territorios Productores y sus prioridades de Inversión**

III. Territorios receptores de Regalías Directas.....	34
III.I Puerto Gaitán - Diagnostico General.....	36
III.II Acacias - Diagnostico General.....	37
III.III Arauca- Diagnóstico General.....	38
III.IV. Aguazul- Diagnóstico General.....	40

### **Capítulo 4:**

#### **Análisis de las preferencias de inversión de los Municipios analizados**

IV Inversión en Coberturas Básicas vs. "Otros Sectores".....	42
IV.I Puerto Gaitán.....	47
IV.II Acacias.....	45
IV.III Arauca.....	47
IV.IV Aguazul.....	50

<b>V. Conclusiones</b> .....	<b>53</b>
------------------------------	-----------

<b>Anexos</b> .....	<b>61</b>
---------------------	-----------

### **Lista de Gráficos presentes en el texto**

- Grafico No. 1 Inversión coberturas vs otros sectores Puerto Gaitán 2010 – 2013
- Grafico No. 2 Inversión coberturas vs otros sectores Acacias 2010 – 2013
- Grafico No. 3 Inversión coberturas vs otros sectores Arauca 2010 – 2013
- Grafico No. 4 Inversión coberturas vs otros sectores Aguazul 2010 – 2013

### **Lista de tablas presentes en el texto**

- Tabla No. 1: Recursos de regalías directas en Puerto Gaitán 2010 a 2013
- Tabla No. 2: Recursos de regalías directas en Acacias 2010 a 2013
- Tabla No. 3 Recursos de regalías directas en Arauca 2010 a 2013
- Tabla No. 4: Recursos de regalías directas en Aguazul 2010 a 2013

### **Lista de Gráficos sección anexos**

- Anexo No. 1 Principales beneficiarios de regalías directas
- Anexo No. 2 Porcentaje de población bajo Línea de Pobreza e Indigencia, 2005
- Anexo No. 3 Necesidades Básicas Insatisfechas
- Anexo No. 4 Participación de regalías por tipo de recurso natural no renovable 1994-2009
- Anexo No. 5 Distribución de Regalías directas por Departamento beneficiario (1994-2003)
- Anexo No. 6 Distribución de regalías Directas por Municipio Beneficiario (2007 – 2012).
- Anexo No. 7 CD de datos tablas y gráficos adicionales

## Introducción

Durante la administración del Presidente Juan Manuel Santos se produce un cambio en la normatividad que regula la liquidación, distribución, asignación y uso de las regalías en Colombia. Es mediante la aprobación del acto legislativo No. 05 de 2011 que constituyó el Sistema General de Regalías, se modificaron los artículos 360 y 361 de la constitución y se dictaron disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Mas tarde a comienzos del 2012 entra en vigencia la ley No. 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR)<sup>1</sup>. De acuerdo con el gobierno, el cambio obedeció a la necesidad de reducir los impactos de una posible bonanza minero-energética e impulsar el crecimiento y la equidad, al tiempo de aprovechar éstos recursos para reducir los índices de pobreza y aumentar la competitividad de las regiones (Acto legislativo No. 13, 2010). Con esta intención, la reforma supuso una reducción en los ingresos de regalías directas<sup>2</sup>, hecho que como contrapartida supuso el aumento en el acceso de los entes territoriales no productores a un mayor número de recursos. Además de la disminución en las regalías directas, la reforma también implicó la asignación de los recursos provenientes de las regalías a fines o sectores diferentes a los que tradicionalmente estaban destinados mayoritariamente estos recursos con anterioridad a la reforma, que fundamentalmente consistían en las coberturas básicas, es decir, “el nivel mínimo de servicios con los que la población residente debe contar en los municipios y departamentos beneficiarios de regalías” (art. 120 ley 1747 de 1995 y la ley 1151 de 2007) en los sectores de mortalidad infantil, cobertura básica en salud y educación, agua potable y alcantarillado.

La importancia de las regalías radica en que se constituyen en uno de los dos<sup>3</sup> componentes de financiación de los gastos de inversión de las entidades

---

<sup>1</sup> Las regalías es una contraprestación económica a favor del estado que se produce por la explotación de un tercero de los recursos del subsuelo. Más adelante se abordará de manera más rigurosa

<sup>2</sup> Las regalías directas son los recursos que reciben los territorios en donde se lleva a cabo la explotación de un recurso natural no renovable –denominados productores-, o de aquellos por donde se transportan dichos recursos una vez han sido explotados, los cuales se denominan transportadores

<sup>3</sup> El otro corresponde a las Participaciones o Sistema General de Participaciones

territoriales. Los gastos de inversión son recursos que contribuyen a generar y satisfacer las necesidades de las personas, retornándose en beneficios económicos o sociales a largo plazo. Para dimensionar la relevancia de la inversión que puede realizarse con cargo a los recursos provenientes de las regalías es preciso resaltar que, por ejemplo en los periodos de 1994 a 2009 se generaron regalías cercanas a los \$42,2 billones de pesos a precios constantes de 2009, es decir el equivalente a 3,1 veces el presupuesto general de Bogotá para el año 2013<sup>4</sup>. En donde \$33,3 billones correspondieron a regalías directas y \$8,9 billones a indirectas (Acto legislativo, 2010, cap. V) y que en consecuencia lo correspondiente a las asignaciones directas tuvo una importancia sobresaliente para los ingresos de los entes territoriales productores y transportadores. Solo cuatro departamentos participaron aproximadamente del 50% de los recursos de regalías generados durante el periodo de 1994 a 2003, en donde lo mínimo que recibieron fue el 10% del total de la producción. Estos fueron Casanare con 23,5%, Meta 12,1% y Arauca 10,4% (Acto legislativo, 2010, cap. V). De estos Departamentos, los cuatro municipios que tuvieron los mayores ingresos de regalías durante el periodo 2007-2012 fueron Puerto Gaitán (Meta), Acacias (Meta), Arauca (Arauca) y Aguazul (Casanare), que llegaron a recibir cerca de \$400.000 millones (SIGP, 2012), el equivalente a 6,89 veces el presupuesto de Puerto Gaitán para el 2014.

Para realizar este análisis se aborda el concepto del desarrollo a través de una revisión de las diferentes teorías o corrientes que lo han estudiado para conocer los diferentes matices que ha adquirido. Se partirá desde una postura economicista, fundamentada en el crecimiento económico y finalizando en una postura más humana y centrada en las necesidades, en el bienestar, en la realización y la libertad de los individuos. Luego expondremos las tendencias y corrientes de planificación del desarrollo, desde el Keynesianismo o el intervencionismo de estado, pasando por la crisis de gobernabilidad que derivó en las reformas que impulsaron la

---

<sup>4</sup> Fuente: Oficina de prensa alcaldía de Bogotá Diciembre 10 de 2012 disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/2784-en-2013-bogota-contara-con-un-presupuesto-superior-a-los-13-billones-de-pesos>

descentralización en diferentes ámbitos como el económico, el administrativo y el político dando paso a corrientes que se enfocaron en la potenciación del territorio (la región y la localidad) como generador de desarrollo. De esta manera se describirán las diferentes configuraciones que han tenido las relaciones Estado-Mercado-sociedad y el empoderamiento e interacción de estos actores para incentivar procesos de desarrollo desde el ámbito Nacional hasta el Local. Posteriormente ahondaremos en el caso Colombiano y describiremos cómo se aplicaron estas reformas en el sistema político y administrativo del Estado, modernizando y transfiriendo los procesos de gestión y planificación que derivaron en una mayor autonomía territorial y que tuvo su máxima expresión en el municipio y el nuevo rol que éste empezó a desempeñar con la asignación de funciones.

Posteriormente se realizará una revisión del antiguo régimen y el Sistema General de Regalías con la pretensión de describir las características generales de estas dos reglamentaciones para poder identificar cuales fueron los cambios sustanciales y fundamentales en la normatividad que regulaba la explotación, liquidación, distribución y uso dado a las regalías en Colombia. Adicionalmente se estudiarán los casos de -Puerto Gaitán, Acacias, Arauca y Aguazul, ya que, como se mencionó previamente, tuvieron una alta participación de regalías directas en los seis últimos años y en ellos podría observarse con mayor nitidez las implicaciones de la reforma al SGR. De destacarse la altísima participación de las regalías sobre la totalidad de los ingresos de estos entes territoriales ya que para el 2011 esta fue del 53.5% en el caso de Arauca, del 64.5% en el de Aguazul, del 40,8 en el de Acacias, y de 71.8 en el de Puerto Gaitán (DNP, 2011).

Dadas las condiciones de participación de las regalías en los presupuestos de estas entidades territoriales y conocer las implicaciones de la reforma ya mencionadas antes es importante revisar la medida en que esta coyuntura afectó las prioridades de financiación y planificación del desarrollo en algunos entes territoriales, particularmente de aquellos que han sido los principales receptores de regalías. Para revisar la incidencia de la reforma en la planificación y financiación del

desarrollo, en cada uno de los casos se parte de identificar las prioridades de inversión señaladas en los planes de desarrollo municipales, para luego analizar los tipos de inversiones realizadas en el contexto del nuevo SGR y, derivado del contraste entre las primeras y los segundos, analizar los posibles cambios de sus preferencias de inversión antes y después de la entrada en vigencia del sistema general de regalías; de tal manera que se pueda revisar la medida en que la reforma que da lugar al nuevo SGR, hasta el momento ha incidido o afectado la manera en que estas entidades territoriales financian y planifican su desarrollo. Para el estudio estas preferencias de inversión se tuvieron en cuenta un periodo de análisis de cuatro años del 2010 al 2013. Este estudio no solo busca conocer de qué manera el cambio de régimen afecta la planificación y la financiación del desarrollo de estos cuatro entes territoriales, sino que nos permite sentar un precedente sobre los alcances y limitaciones que tienen las entidades territoriales a la luz del nuevo SGR y plantear un posible escenario sobre la nueva tendencia de desarrollo que seguirán estas entidades territoriales, claro está, de la mano del Gobierno Nacional

## **Capítulo I:**

### **Concepción general del desarrollo, definición y aplicación en el ámbito local**

#### **I. Del crecimiento económico al desarrollo a escala humana**

Con el transcurso de las décadas se han estructurado diferentes teorías y corrientes con las que se ha buscado generar cambios y transformaciones que impliquen la superación de etapas que reflejen atraso o subdesarrollo. Inicialmente el concepto de desarrollo se relacionó con el de crecimiento económico, pero según Todaro

Después de décadas de vigencia de su discurso y políticas, no se alcanzó el propósito que animó su concepción: la superación del atraso. Así aunque se hubieran conseguido algunas metas en cuanto al crecimiento económico, las condiciones materiales de la pobreza que enfrenta la mayor parte de la población están intactas o se han profundizado (citado por Maldonado, 2010).

Donde se reconoció la necesidad no solo de incluir factores económicos dentro del concepto de desarrollo, sino aspectos políticos y sociales, permitiendo dar paso a concepciones alternativas que le darían un significado polisémico y multidimensional que lo caracteriza hoy en día. Entre las corrientes alternativas a la visión economicista se encuentra la teoría de la dependencia que en palabras de Coronado 2010 “surge de la necesidad de proponer una lectura de la realidad que respondiera a las condiciones propias que explicaran la situación del subdesarrollo que agobió las sociedades latinoamericanas de los 70’s y los 80’s (p. 43).

Esta teoría se fundamentó en que el origen de la pobreza y el atraso estaban en los términos de intercambio desigual con los que se legitimaba la explotación de los recursos naturales y bienes primarios para su posterior exportación a los centros de desarrollo mundial, y que posteriormente eran retornados en bienes manufacturados de segundo nivel. Bajo esta teoría se crea el modelo económico latinoamericano de Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que buscaba dinamizar y fortalecer las economías nacionales por medio de la producción propia de bienes y servicios que satisficieran la demanda interna propia. Con este modelo se buscaba acabar con el intercambio desigual, con la explotación y exportación de materias primas y por ende con la importación de bienes de consumo, permitiendo que la riqueza generada se quedara en los países del mundo subdesarrollado. Los esfuerzos de este modelo económico latinoamericano por modernizar la producción y la economía no fueron suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población ya que como lo señala Coronado (2010) “no se alejó del énfasis excesivo en la generación del crecimiento económico como motor de desarrollo. Tampoco lograron la generación de industrias nacionales que produjeran empleo y cumplieran con la expectativa de la demanda interna que no fue suficiente para superar la pobreza” (p. 45).

Lo que produce un cambio en la manera en que se entiende el desarrollo, que pasa de una mirada basada en indicadores económicos que revelan y exponen la situación agregada de un país a una mirada que privilegia la atención sobre las

necesidades de los individuos, para orientar las políticas de desarrollo. Dando paso a la concepción del Desarrollo a Escala Humana. Uno de cuyos máximos exponentes es Manfred Max Neef (citado por Coronado, 2010) quien indica que “la apuesta principal del discurso y las practicas sobre el desarrollo debe orientarse a la satisfacción de necesidades humanas que le permita a los seres humanos alcanzar el bienestar” (p.46). De esta manera ya no son los países ni sus economías, ni las instituciones ni el mercado, los objetos del desarrollo, sino los seres humanos los que se convierten en los sujetos principales del proceso de cambio y transformación que debe llevar al bienestar (Coronado 2010, p.49).

Dentro de esta concepción de desarrollo encontramos varios enfoques como el del **Desarrollo Humano** propuesto por el PNUD, que consiste en generar a las personas capacidades y libertades que les permitan enfrentar y satisfacer sus expectativas y metas que tienen como fin último la consecución de la libertad” (Coronado, 2010, p.47). Este enfoque fue criticado porque su propuesta puede resultar limitada para comprender la compleja realidad social en la cual se genera la exclusión, la pobreza y la miseria, ya que dentro de su concepción se cuentan con limitadas variables que impiden medir las transformaciones sociales y abordar complejos fenómenos de la realidad por medio de políticas y programas de desarrollo. Otro enfoque dentro de esta misma línea es el **Desarrollo como Libertad**, propuesto por Amartya Sen, para quien “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada” (citado por Coronado 2010. p. 48), aportando y reconociendo la libertad de los seres humanos como el fin máximo de los procesos de desarrollo.

De esta manera el desarrollo tiene múltiples enfoques y corrientes que han surgido en el transcurso de este último medio siglo, lo que nos obliga a casarnos con una definición específica que combine los diferentes enfoques de acuerdo con los intereses de este estudio. Saavedra (2001) define desarrollo como “un proceso de cambio social que debe asegurar el crecimiento y distribución equitativa en toda la

población. Su finalidad es ampliar la gama de opciones de autorrealización de la población. Debe ser sostenible, es decir, que proteja las opciones para las generaciones futuras (p. 31)”.

Para este autor el desarrollo y el bienestar son conceptos dependientes uno del otro, de tal forma que el bienestar alcanzado por una sociedad es consecuencia del nivel de desarrollo al cual ha llegado:

“En su aspecto individual, el bienestar está relacionado de una parte, con la mayor disponibilidad de bienes materiales y servicios, (**cuestión cuantitativa del bienestar**); y de otra parte, con el conjunto de condiciones de existencia referidas. En su aspecto colectivo, hace referencia a las relaciones del ser humano con los demás en la sociedad (**cuestión cualitativa del bienestar**), aspectos que implican juicios de valor dependiendo de las normas, costumbres, ideología de progreso y modo de pensar que impera en la sociedad [...] De allí que el bienestar se considere como una condición multifacética y dinámica que significa ser, estar y hacer mas allá de una actitud centrada en lo adquisitivo y en el tener (Saavedra 2001, p. 31)

Para este caso de estudio abordaremos ambas cuestiones del bienestar ya que si bien está relacionada con bienes materiales y servicios, que parten de unas condiciones de existencia básicas fundamentadas en el *tener-no tener, acceder-no acceder*, también está profundamente relacionada con una concepción colectiva de progreso que impera en la sociedad, determinado por la capacidad de participación y autorrealización tanto de individuos como de comunidades sobre la posibilidad que estos tienen de definir su futuro y la forma de alcanzar un estado de cosas deseadas a través de la participación política. Se parte de la necesidad de que primero es necesario alcanzar este estadio básico de bienestar para luego pensar en la cuestión cualitativa del bienestar. Es decir, sin unas condiciones mínimas de bienestar las personas no pueden encargarse de realizarse porque el tiempo del que disponen para poder alcanzar sus deseos lo invierten en alcanzar condiciones básicas de bienestar, por lo que aquí consideramos que el papel que juega el Estado es fundamental ya que mediante la prestación de unos servicios básicos que generen las condiciones adecuadas para que tanto individuos como sociedades

puedan pensar en realizarse y alcanzar el grado de bienestar deseado. Sin estas condiciones básicas ningún ser humano puede pensar mas allá que en sobrevivir.

### **I.I Sobre el desarrollo regional y las inequidades interregionales**

Desde el desarrollo del Keynesianismo se plantea la necesidad de regular ciertos aspectos del desarrollo económico como un tema que le compete al estado central, ya que se considera que hay asuntos que sólo éste puede solucionar, no así el mercado. Esta concepción surge con la crisis de los 30's en donde se hace necesario un intervencionismo de Estado mediante una fuerte inversión de capital que dinamizara la economía, facilitara la superación de la recesión y promoviera el bienestar de la población. A partir de ese intervencionismo en la década de los 50's la literatura sostenía que el Estado Nacional podía ser dinamizador de procesos internos de crecimiento regional gracias a su capacidad de generar efectos de difusión y arrastre sobre diversos sectores productivos.

Por lo que los mecanismos de intervención estatal, a diferencia de los de mercado como lo sostenía Myrdal (citado por Diez y Gutiérrez, 2008) estaban lejos de mostrar una tendencia a eliminar las diferencias entre regiones, todo lo contrario las acentuaban. Esto produjo que el reconocimiento de los mercados como instituciones eficientes para generar desarrollo se debilitara. Fue a través de este mecanismo que se buscó alcanzar el despegue de las regiones durante varias décadas. De acuerdo con Diez y Gutiérrez (2008) el funcionamiento de esta política fue cuestionado, dado que no condujo a una elevación generalizada del nivel de ingresos regional, ni a un mejoramiento de su distribución, lo que significó que la inversión de capital de mano del estado no generara el efecto esperado, sino todo lo contrario, generó enclaves económicos con fugas hacia centros económicos dominantes, por lo que los efectos positivos de esta política parecían ser exitosos sólo en espacios geográficos con características específicas, tales como los recursos de tipo económico, sus instituciones y sus prácticas sociales. De esta manera, como lo plantea Saavedra

durante los años 80's se acentúa la crisis de gobernabilidad en Latinoamérica, haciéndose evidente la incapacidad de los estados para asegurar y mantener la paz pública, garantizar la seguridad física y jurídica de su población, consolidar un crecimiento económico sostenido y el bienestar en el sentido de redistribución y justicia social, exigiendo un replanteamiento tanto para la sociedad como para la gestión del estado y soluciones tales como: reformas que impulsen la descentralización y desconcentración política, económica y administrativa, el fortalecimiento de la democracia local que permita cambios en la relación Estado-Sociedad Civil y que facilite la participación ciudadana como un proceso permanente. El impulso y apoyo a la planificación de abajo hacia arriba y modernizar los procesos de administración y gestión del estado, de tal forma que responda a las exigencias de bienestar y justicia social (Saavedra et al, 2001, p.29).

En este sentido, el desarrollo dejó de ser concebido como algo que podía imponerse “desde arriba”, es decir, desde el estado central a través de inversiones en capital físico, para pensarse como algo que debía ser construido a partir de las capacidades locales. Es así como la concepción de desarrollo se transforma y da paso a nuevas **corrientes de planificación** en el escenario latinoamericano.

Entre ellas está la corriente **regional participativa**, que se caracteriza por su propensión a privilegiar la acción organizada e impulsada desde el territorio, mediante la exaltación de los recursos existentes en el mismo y la recurrente mención a la necesidad de su potenciación (*self-reliance*<sup>5</sup>). Esta concepción, se enfoca en dos aspectos, el productivo y el participativo. El primero invita a retener los excedentes para que se genere desarrollo por medio del crecimiento económico en la región y el segundo resalta el vital papel que juegan los actores sociales en los procesos de planeación regional. Desde esta mirada entonces, se destaca la necesidad de aumentar la capacidad de negociación de las regiones, así como de ampliar los niveles de participación en ellas. Según Diez y Gutiérrez (2008), esta corriente va evolucionando de acuerdo al contexto de la globalización que hace que la misma estructura del Estado y la sociedad cambien. Así, con la crisis del Estado

---

<sup>5</sup> Confianza en las propias fuerzas

de Bienestar y con la llegada del proceso de apertura (neoliberalismo) se genera una crisis económica y social que plantea cambios a partir de una serie de demandas sociales, situación que desemboca en la generación de procesos de descentralización, en donde se transfieren funciones y competencias a los territorios, dando paso a la aparición del municipio como un nuevo actor bajo un enfoque local de desarrollo. En palabras de Cuervo (citado por Diez y Gutiérrez, 2008) “El enfoque local del desarrollo es una respuesta a los problemas del desempleo y desorganización económica causados por la decadencia industrial y las deslocalizaciones. Después del fracaso relativo de los proyectos de organismos públicos nacionales, la idea de utilizar procedimientos locales ha ido ganando vigencia” p.123)

Posteriormente, este enfoque es influenciado por los modelos y comportamientos de la empresa privada en cuanto a la estructura municipal, proponiendo métodos de planificación estratégica y de cooperación público-privada para prestar servicios basada bajo un enfoque de cliente (Diez y Gutiérrez, 2008), por lo que el estado empieza a adaptarse de acuerdo con el modelo económico imperante del momento, dando paso a innovaciones que producen que éste se modernice y cambien las relaciones Estado-mercado-sociedad. Otra corriente es la *Regional participativa y el paradigma de la sociedad civil organizada*, la cual sostiene esencialmente, según lo planteado por Diez y Gutiérrez que “la diferencia de desarrollo entre los pueblos está dada por su capacidad de acción colectiva que se encuentra estimulada por una cultura de compromiso y colaboración que puede encontrarse activa o latente en el territorio y que resulta de interés potencial para alcanzar los fines deseados” (2008, p.126). Según Durston (Citado por Diez y Gutiérrez, 2008)

...desde esta perspectiva la idiosincrasia local proporciona los medios para crear una identidad colectiva y un sentimiento de pertenencia en los individuos, que se traduce posteriormente en el estímulo para la acumulación de capital en el territorio ya que hay autoconfianza mutua por la que puede circular información relevante para el crecimiento económico (p. 126).

De esta manera, se observa cómo evoluciona el concepto de planificación del desarrollo en donde se pasa de la hegemonía del inicialmente Estado central generador de desarrollo a una transición en donde se le otorga mayores poderes a las regiones y al nivel local como mejores potenciadores del desarrollo, a la vez que se abren canales de participación que contribuyen a incluir nuevos actores e instrumentos que permiten hacer mas eficientes, focalizados, democráticos y dinámicos los procesos de desarrollo en cada territorio, pasando de una cuestión que involucraba únicamente al Estado nacional a incluir otros niveles de gobierno, actores privados y de la sociedad civil en estos procesos.

## **I.II La Planificación del Desarrollo Local en Colombia**

En el caso Colombiano debe señalarse que la crisis de gobernabilidad que atravesaba el estado central en cuanto a prestación eficiente de servicios, la ausencia de canales de participación política y la presión de ciertos sectores de la sociedad que reclamaban cambios de diverso orden, llevaron a que se planteara el camino hacia la reforma constitucional que derivó en la Constitución Política de 1991, la cual emana de tres ideas de cambio fundamentales:

La primera fue **democratizar**, mediante la apertura de los canales de participación y representación política (sistema político) lo que implicaría una transición de la política no competitiva a la política competitiva, mediante la inclusión de terceras fuerzas y grupos insurgentes que habían sido excluidos durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974). Una vez desmontados los grupos armados y acabado el conflicto se daría paso a **la paz**, que una vez consolidada, se empezaría a generar las condiciones necesarias para que el país se modernizara<sup>6</sup>. De esta manera el estado se empieza a reformar en tres aspectos fundamentales: 1. Su forma de gobierno, 2. Las relaciones Estado-iglesia y 3. Y las relaciones entre el centro-periferia. El efecto de estas reformas impulsadas por el malestar general, empiezan a reducir el excesivo centralismo que tenía el sistema de gobierno, el Estado confesional y unos entes subnacionales raquíuticos y vigentes durante más de

---

<sup>6</sup> Reflexión sacada de la clase Problemas de Gobierno dirigida por Tania Guzmán durante el periodo I-2013

cien años, lo que da paso a un periodo de apertura económica y de descentralización en donde se transfieren competencias en lo fiscal (establecer tributos), en lo administrativo (manejo de sus propios recursos) y en lo político (elección de autoridades propias)<sup>7</sup>, buscando fortalecer las entidades territoriales, particularmente a los municipios, posicionándolos como unidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado y buscando que ello tenga implicaciones positivas en la efectiva superación de los principales problemas sociales en la gobernabilidad local. Lo que Wiesner denomina los argumentos económicos y políticos a favor de la descentralización de competencias que le otorgaría mayor autonomía a los entes subnacionales. Es así como la función y la capacidad de intervención y generación de bienestar empieza a ser transferida del Estado central intervencionista a las regiones y localidades, permitiendo modernizar y focalizar los mecanismos de gestión y planificación para así generar un desarrollo desde lo local que permitiera acabar con esta crisis de gobernabilidad dejada por el estado central.

### **I.II.I La modernización de los Entes Territoriales: Sobre la Desconcentración de Funciones y la Autonomía.**

Este proceso de modernización se da en la organización político-administrativa del Estado donde los Departamentos y municipios se fortalecen ya que adquieren un papel fundamental en la nueva organización territorial en Colombia. Con la Carta política de 1991 constitucionalmente se facultó y se le brindó herramientas jurídicas, legales y de gestión a los entes subnacionales, para que estos asumieran determinadas competencias, bajo el modelo de desconcentración de funciones<sup>8</sup>, en

---

<sup>7</sup> Ya en los años 80 la descentralización empieza hacer eco con la elección popular de alcaldes y gobernadores (acto legislativo 1 de 1986)

<sup>8</sup> La descentralización y la desconcentración son formas de organización territorial consagradas en la constitución política de Colombia (art.209). La descentralización administrativa a nivel territorial comporta el ejercicio de competencias por mando de la ley, los entes descentralizados tienen autonomía administrativa, fiscal y personería jurídica, pueden gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y participar en las rentas nacionales (art.287 C.P.). En cuanto a la Desconcentración, según Gustavo Penagos (2003) es cuando hay un traslado parcial de competencia y funciones a otros organismos o entidades administrativas, orientadas por los jefes superiores de la administración.

donde se le otorgó a cada nivel de gobierno un papel básico y unas competencias determinadas.

“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Estos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y la prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes.” (C.P., art.298). Por otro lado “Al municipio como entidad fundamental en la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes”. (C.P., art.311).

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, reconociéndose como principio fundamental que “Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...” (C.P. Art., 1). Esta autonomía se materializa en cuatro aspectos fundamentales: Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus propios recursos, participar de las rentas nacionales y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (C.P., art. 287). Es así como las entidades territoriales adquieren la capacidad de forjar y edificar su propio modelo de sociedad deseado. Para ejercer sus competencias las entidades territoriales disponen de una serie de instrumentos técnicos que les permiten focalizar los procesos de gestión con el objetivo de asegurar el uso eficiente de los recursos y, sobre todo, materializar las metas que se plantean a corto, mediano y largo plazo. Entre algunas de estas herramientas está principalmente los Planes de Desarrollo, El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)<sup>9</sup> y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

---

<sup>9</sup> Si bien Existen otros instrumentos como el Plan Indicativo Cuatrienal, el cual permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo; los Planes

En cuanto a los Planes de Desarrollo, según lo establece la constitución “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo, con el objetivo de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones” (C.P., Art. 339); lo que implica que la gestión de los gobernantes estará sujeta a un ejercicio de planificación. Según la ley Orgánica del plan de desarrollo - Ley 152 de 1994-:

“El plan de desarrollo está conformado por dos partes: una de carácter estratégico y otra por un plan de inversiones de carácter operativo a mediano y corto plazo, que garantiza el financiamiento de los programas y proyectos propuestos durante el periodo de gobierno para que, mediante estos recursos, sea posible alcanzar los resultados de desarrollo propuestos” (DNP, 2007, Pp. 21 y 22).

Es decir, el territorio por medio de una carta de navegación formula una serie de políticas, programas, subprogramas, proyectos y metas que son construidos con la participación concertada de la comunidad y que se articula a las posibilidades de financiación de la entidad que, en su conjunto deben contribuir a alcanzar una situación deseada o superar una situación de atraso. Otra herramienta de gestión principal, es el MFMP, que según el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (citado por DNP y ESAP, 2007) “Es una herramienta de análisis y prevención de la situación de ingresos y gastos para un plazo futuro de diez años, permite programar inversiones a largo plazo y tomar medidas para fortalecer ingresos, reducir gastos y programar el endeudamiento pagable (DNP y ESAP, 2007, p. 27). Esta misma institución define el POT, como “el instrumento, con una mirada de largo plazo, 9 años o más, que contribuye a reordenar físicamente el territorio del municipio, de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social y ambiental. Permitiendo determinar los usos que debe tener cada parte del territorio municipal (p.25).

---

Operativos Anuales de Inversión que son un instrumento de inversión anual de tareas, los planes de acción, que contiene la distribución y organización para cumplir los compromisos del plan de desarrollo municipal y los presupuestos, todos estos se constituyen como herramientas para la gestión con las que cuentan los municipios para su gestión.

Es mediante estos instrumentos que se logra establecer unas metas de desarrollo, un plan para financiarlas y otro plan para ordenarlas físicamente en el territorio. Es mediante su uso que estas herramientas que las entidades territoriales posibilitan no solo su autonomía, sino que pueden ejercer las funciones y competencias establecidas por la ley, especialmente para el caso del municipio que empieza a desempeñar un rol muy importante para superar la crisis de gobernabilidad y fomentar un desarrollo mas focalizado, ya que al ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano se le puede catalogar como el mejor conocedor de las demandas y necesidades de la población al constituirse como el principal canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, otorgándole una mayor responsabilidad a la hora de traducir esas necesidades, planes, proyectos y recursos financieros en bienes y servicios que tengan un impacto en el bienestar de la población, propiciando condiciones deseadas de desarrollo social y económico en el territorio. Por ello, como lo señala el DNP (2007):

“El municipio es el escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales del Estado y es donde se puede medir la eficiencia, la efectividad y equidad de las políticas públicas [...] su fin último es satisfacer las necesidades básicas de la población de su territorio para alcanzar un desarrollo permanente y sostenible a escala local.” (p.21-22)

Así la descentralización no solo otorga autonomía administrativa, fiscal, política, sino que permite la desconcentración en la prestación de servicios y la transferencia de herramientas de gestión delegadas (en cierto grado) del nivel nacional a los entes subnacionales, permitiéndole a estos hacer un manejo más eficiente y focalizado de los recursos, al poder enfocar la inversión en la áreas de mayor necesidad e insatisfacción de la población que en muchos casos no se encuentran al alcance de los otros niveles de gobierno. De esta manera en palabras de Saavedra “los cambios sustanciales para salir de la crisis de gobernabilidad se resumen en el surgimiento de nuevos actores, la participación de abajo hacia arriba y un Estado mas eficiente y conocedor de necesidades” (Saavedra, 2010 p. 35).

### **I.II.II Fuentes de ingreso y tipos de gasto de los entes territoriales**

La forma en que las entidades territoriales enfocan la inversión en áreas de mayor necesidad e insatisfacción social es mediante el **presupuesto de gastos**, el cual está compuesto por el Servicio a la deuda (intereses y amortizaciones), Funcionamiento (servicios personales, gastos generales, transferencias) e *Inversión* (Educación, Salud, Agua potable y saneamiento básico, otros). Siendo este último el tipo de gasto más relevante en nuestro estudio ya se encuentra financiado por las Regalías y Transferencias de la Nación, principales instrumentos de redistribución de los ingresos entre regiones. Según el informe de la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (2011) “**los gastos de inversión** son los gastos productivos que contribuyen a generar bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas” (2011, p.145).

La Dirección de desarrollo territorial del DNP (2010) indicó que la composición del gasto en inversión realizado por las entidades territoriales para el 2010 fue para municipios de un 83,9% y para departamentos de un 81,4%, respecto a la totalidad de su presupuesto de gastos. Para 2011 los municipios presentaron los siguientes gastos de inversión respecto a sus gastos totales: Arauca presenta un porcentaje de gastos de inversión equivalentes al 89,8%, respecto a la totalidad de sus gastos totales, Aguazul un 94,6%, Acacias el 88% y Puerto Gaitán el equivalente al 95,9% (DNP 2011). Por lo que es el rubro principal del que los entes territoriales, específicamente los municipios dependen para ejercer sus competencias en materia de inversión social. De esta manera las regalías se constituyen como una de las principales fuentes de financiación de los gastos de inversión para los principales territorios productores, teniendo un alto grado de importancia al estar vinculadas directamente con la generación de bienestar económico y social en un territorio y por lo tanto con el grado de desarrollo que puede ser alcanzado por este.

### **I.II.III ¿Qué son las Regalías?**

Con la constitución de 1991 se estable el marco general que condiciona y sustenta la explotación de recursos naturales no renovables, así como los derechos que tienen las entidades territoriales sobre los mismos. Se establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, cuya explotación causará a favor del mismo una contraprestación económica a título de regalía (C.P. Art 332 y 360). Según Octavio Moreno Amaya, Director postgrados en economía de la Universidad javeriana

Una regalía es una contraprestación económica que un tercero debe entregar al Estado, por la cesión del derecho a explotar ese recurso[...] su objetivo es reemplazar un activo de corta duración, por otro que genere rendimientos para un mayor numero de años [...] su objetivo implícito es permitir que generaciones futuras tengan la posibilidad de disfrutar, si no de los recursos, por lo menos sí de los rendimientos que esas regalías deberían generar, en este sentido estas no constituyen un impuesto, sino que existen para compensar al Estado por la explotación y agotamiento de un recurso no renovable (2011, p. 37).

Por otro parte, la reglamentación que ha regulado la explotación, liquidación, distribución y uso dado a las regalías en Colombia ha variado en las últimas décadas. Esto hace necesario revisar los cambios para construir una visión general sobre este tema. A continuación se presenta una síntesis de los cambios en la normatividad que ha reglamentado y reglamenta las regalías en nuestro país.

## **Capítulo 2: Los regímenes de regalías en Colombia**

### **II. El Antiguo régimen de regalías**

Este sistema se implementó entre 1991 y 2010. Se reglamentó con la ley 141 de 1994, la cual determinó las reglas para su liquidación, distribución y uso, además le otorgó su forma institucional, con la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la comisión Nacional de Regalías (CNR)<sup>10</sup>. Este sistema estuvo conformado por las

---

<sup>10</sup> Entidad encargada de administrar el FNR, posteriormente será liquidada con el Decreto 149 de 2004 y sus funciones pasaron a ser delegadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el decreto 195 de 2004.

Regalías Directas y las Regalías Indirectas. Las directas se caracterizaron por ser asignadas a entidades territoriales en donde se llevaba a cabo actividades de explotación o transporte<sup>11</sup> de recursos no renovables sobre su jurisdicción, estas entidades territoriales recibían cerca del 76% de las regalías generadas por la explotación de los recursos (Moreno, 2011). La regalías directas tenía como propósito cubrir las necesidades básicas de la población, principalmente mediante la inversión en proyectos relacionados con el acceso a servicios básicos como educación, salud, agua potable y alcantarillado, los cuales estaban determinados por unos porcentajes de destinación específica tanto en inversión de recursos como en cobertura, que los entes territoriales productores tenían que alcanzar. En cuanto a porcentajes de inversión los municipios debían destinar el 75% y los departamentos el 60% de sus ingresos y en cuanto a coberturas básicas se tenían que alcanzar los siguientes porcentajes por sectores: educación básica 90%, salud para los más pobres 100%, agua potable 70%, alcantarillado 70% y mortalidad infantil 1% (Ley 1151 de 2007 Art., 120)<sup>12</sup>.

En cuanto a las Regalías Indirectas son aquellas no asignadas a los departamentos productores y que conformaban el FNR. Estaban destinadas a financiar proyectos establecidos como prioritarios en el plan de desarrollo (Moreno, 2011), principalmente en un 50% a título de inversión regional al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)<sup>13</sup>, proyectos regionales de energización 15%, destinaciones específicas 15,5%, preservación del medio ambiente 17.55%, Proyectos Regionales de Inversión (PRI) 31.59%, Cormagdalena 10%, fomento a la minería 8.78%, Funcionamiento 1%.(DNP, 2007). Para que las entidades territoriales pudieran tener acceso a estos recursos debían presentar proyectos de inversión ante el ministerio correspondiente (dependiendo del área del proyecto a financiar), en donde intervenían las entidades reguladoras, todas del orden nacional (el DNP y

---

<sup>11</sup> Puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos no renovables

<sup>12</sup> La ley estipula que cuando las entidades territoriales hayan cumplido con las coberturas establecidas en la ley podrán usar los recursos de regalías para financiar otro sector como proyectos productivos, recreacionales deportivos y otros.

<sup>13</sup> Ley 863 de 2003

el Consejo Asesor de Regalías) hasta que se realizara la gestión de estudio, aprobación y desembolso.

El flujo de las regalías pasa por diferentes niveles, desde la declaración de lo extraído y la liquidación de las regalías hasta la distribución final, que depende del tipo de recurso que es explotado. En la explotación de recursos minero-energéticos existe la obligación de declarar el material explotado ante la entidad competente (Ingeominas, gobernación o alcaldía). El recaudo, la liquidación y el giro son los cuatro componentes adicionales que componen el sistema de regalías en Colombia.

De acuerdo al DNP (citado por Candelo, 2010), “el recaudo es la recepción de los recursos provenientes de las regalías, la liquidación es el cálculo de las contraprestaciones económicas, la distribución es “la aplicación de los porcentajes de distribución a las entidades beneficiarias y finalmente el giro, es la transferencia de los recursos a las entidades beneficiarias”

El marco institucional en este régimen de regalías varía dependiendo del mineral o recurso a explotar, ya que la entidad encargada de cada componente del sistema difiere de acuerdo al material explotado. Por ejemplo para hidrocarburos la entidad encargada de recaudar es la ANH, la que liquida es el Ministerio de Minas y Energía y el que distribuye y gira los realiza nuevamente la ANH. Para el caso del carbón, esmeraldas, níquel, sal y metales preciosos la entidad que se encarga de recaudar, liquidar, distribuir y girar es Ingeominas. Para los recursos como rocas, minerales no metálicos y materiales de construcción las alcaldías municipales se encargan de llevar a cabo los tres procesos.

Respecto al modelo liquidador de las regalías “en Colombia la regalía se liquida sobre la producción bruta de cada mineral” (art. 227, ley 685 de 2001). Esta ley de regalías determinó la tarifa de liquidación para cada tipo de explotación, dichos porcentajes se relacionan a continuación:

Hidrocarburos de 8% a 25% dependiendo de la producción diaria promedio mes de un campo (ver Ley 756 de 2002, artículo 16). Carbón: 10% por explotación mayor a 3

millones de toneladas anuales, 5% explotación menor a 3 millones de toneladas. Gas: 8% a 25% 1 barril equivalente a 5700 pies cúbicos de gas, Níquel: 12%, 8% para cerro matoso, Oro y plata 4%, platino 5%, esmeraldas 1,5%, sal 12%, calizas, yesos, arcillas y grava 1%, minerales metálicos 5%, materiales de construcción 1%, minerales radioactivos 10%, otros minerales 3%.

Del total de regalías directas, las generadas por la explotación de hidrocarburos ascendieron en el mismo periodo a \$27,4 billones a precios de 2009, que representan el 82% del giro total durante esta vigencia, seguidas por las derivadas de la explotación de Carbón que correspondieron a 4,1 billones, níquel con \$1,1 billones y otros recursos naturales con \$0,6 billones, que representaron el 12%, 3% y 3% respectivamente (Acto legislativo, 2010). Véase Anexo No. 4. Donde los hidrocarburos y el carbón son los recursos que ocupan los lugares más relevantes en cuanto a la explotación de recursos minero energéticos del país. Los siguientes son los territorios (departamentos y municipios) donde se lleva a cabo la mayor explotación de recursos naturales no renovables y por lo tanto la mayor recepción de regalías directas del país.

El funcionamiento de éste régimen empezó a ser cuestionado por diferentes motivos, lo que llevó al Gobierno Nacional a postular un proyecto de ley que reformara el sistema de regalías y que estuviera en concordancia con el reciente contexto económico y social del país y con los objetivos de gobierno.

## **II.I. Motivos de la reforma**

El cambio de normatividad se da por iniciativa del Gobierno Nacional, específicamente por los ministros de Hacienda y crédito público- Juan Carlos Echeverry Garzón y el de Minas y Energía – Carlos Rodado Noriega, quienes presentaron ante el Senado de la República la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo No. 13 de 2010. Éste se centró en dos argumentos principales.

El primero es hacer frente al *boom* minero-energético por el que estaría atravesando Colombia en los próximos años, producto de los posibles aumentos en la

producción y en el aumento en el precio internacional de las materias primas. Este aumento en la producción tendría un impacto significativo directamente sobre las cuentas fiscales de los entes territoriales, por su significativa contribución en impuestos y regalías.

la proyección de regalías, bajo un alto grado de producción en los próximos diez años, es posible que alcance un poco más de \$10 billones durante la década, con un aumento anual promedio de 5% entre 2010 y 2020; lo que significa que se podría tener un incremento de más de 60% en los próximos 10 años (2010, p. 11).

Este aumento en los ingresos generaría un incremento insostenible del gasto público ya que, como lo explica Echeverry en la exposición de motivos del proyecto (2010),

...”los gobiernos tienden a aumentar el gasto en inversión y a endeudarse, patrocinados por condiciones favorables de acceso a crédito. Sin embargo una vez desaparece esta fuente de ingresos, por efecto de caídas en la producción o de precios domésticos o internacionales, el acceso a mercados de créditos se cierra. Dado que el sector público no cuenta con ahorros, por su decisión de gastarse la bonanza, sobreviene un fuerte ajuste y recesión, generando un efecto adverso sobre el bienestar de la población, en especial de la más vulnerable” (p.5).

Ante este pronóstico el gobierno nacional plantea, con el objetivo de suavizar el ciclo de los ingresos minero-energéticos, la creación del SGR y al interior del mismo un fondo de ahorro que se alimentará de los ingresos por regalías que excedan la senda del gasto y de esta manera evitar un desequilibrio fiscal de tipo estructural que genere consecuencias negativas para el crecimiento económico a largo plazo.

El segundo argumento con el que sustentó la reforma al régimen de regalías fue la de utilizar los recursos, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país, con la espera a que los recursos generados por esta actividad contribuyan al desarrollo regional del país, privilegiando a las regiones más pobres (Acto legislativo, 2010). Este planteamiento se da frente a los problemas relacionados con el diseño constitucional y legal del viejo sistema en donde se identifican situaciones como la desigualdad, la pobreza y la ineficiencia.

En cuanto al tema de la desigualdad, la distribución del ingreso entre entidades beneficiadas de las regalías directas se presenta de acuerdo a presentado en la exposición de motivos (Acto legislativo 2010)” De las 790 entidades beneficiarias<sup>14</sup> de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios perciben el 95% de las mismas. Esta concentración se deriva del criterio de asignación de regalías ligado a la producción (p. 22).

Esto responde al criterio de distribución de los recursos del viejo sistema de regalías que se basaba en el tipo y el volumen de los recursos extraídos, sin tener en cuenta criterios sociales o económicos de distribución<sup>15</sup>, generando una excesiva concentración de recursos en pocas entidades territoriales y por lo tanto generando brechas de desigualdad entre las mismas. Según el DNP (citado en el proyecto de acto legislativo, 2010) la distribución de recursos de regalías con base en el viejo sistema vigente hasta el 2010, generó la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan el 17% de la población. Para ahondar un poco mas podemos mencionar a departamentos como Casanare, con menos de 1% de la población recibe 24% de regalías; Meta con el 2% de la población, recibe el 12% de las regalías y Arauca con el 0,5% de la población recibe el 10,8%; dejando a otros territorios con necesidades elevadas, excluidos de la participación de éstas rentas (véase el anexo No.1).

En cuanto al tema de la pobreza, los principales receptores de regalías no han logrado que esa fuente de recursos se convierta en un generador de riqueza en las regiones, así lo demuestran las variables presentadas por los representantes del gobierno quienes tuvieron en cuenta las variables de coberturas básicas y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De acuerdo con información de la Misión de pobreza (citado en el proyecto de acto legislativo, 2010)

---

<sup>14</sup> 32 departamentos, 751 municipios 7 corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>15</sup> Criterios como número de habitantes, necesidades básicas Insatisfechas, capacidad administrativa y financiera del ente territorial, etc.

En lo referente a las NBI de los ocho mayores departamentos receptores de regalías, después de diez años de recibir regalías directas, solamente los departamentos de Meta y Santander presentan un índice de NBI inferior al promedio nacional (27.7%). Adicionalmente, llama la atención el INB en departamentos como la Guajira y Córdoba que superan el 60%, incluso por encima de departamentos como Cauca y Vaupés que no cuentan con una actividad productiva significativa (anexo No.3).

En cuanto al tema de la ineficiencia ninguna entidad territorial beneficiaria logró cumplir con todas las coberturas mínimas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Art. 120 de la ley 1151 de 2007). Lo que es inconsistente e irrazonable, después de una década de asignación de regalías, de transferencias y de cofinanciación nacional, dicen los promotores del proyecto de ley. (2010, p. 34).

Fenómeno que hace evidente la ausencia de mayores mecanismos de control, incentivos y fortalecimiento institucional o mecanismos de gestión alternos que mejoren la efectividad en el manejo de los recursos de las regalías<sup>16</sup>.

De esta manera se identifican una serie de efectos en el ámbito económico, social e institucional del país, producto de las irregularidades presentadas en el sistema de regalías inicial, lo que permite finalmente que el proyecto de acto legislativo No 05 sea sancionado por el presidente y que a partir del 2012 entró a regir como el nuevo Sistema General de Regalías o la ley 1530 de 2012.

## **II.II El Nuevo Sistema**

Esta reforma presenta nuevos cambios en varios aspectos, entre los que se encuentra el normativo, el organizacional (o de estructura) y el distributivo.

La nueva ley modifica los artículos 360 y 361 de la constitución, que durante veinte años reglamentaron todo lo correspondiente a la explotación y distribución de los recursos de las regalías en Colombia. Con esta nueva ley se establece que

---

<sup>16</sup> Se evidenciaron 27.610 presuntas irregularidades contractuales, presupuestales, por problemas financieros, en proyectos y en la documentación, que fueron reportadas a los órganos de control y/o Fiscalía General de la Nación.

...”por su propia iniciativa el gobierno determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución y 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” (Art.1º, ley 1530 de 2012).

En cuanto a la determinación de los órganos del SGR encontramos la Comisión Rectora, el DNP, los ministerios de Hacienda y Crédito público, Minas y energía, así como entidades adscritas y vinculadas que cumplen funciones en el ciclo de las regalías como Colciencias y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD (Art. 3 ley 1530 de 2012), la mayoría de estos órganos provienen del orden nacional a excepción de los OCAD que se establecen a nivel departamental y municipal, pero que cuentan con representación del Gobierno Nacional<sup>17</sup>.

En cuanto a la distribución de recursos se introduce un cambio sustancial en la lógica de asignación de los recursos, ya que se crea una gran bolsa de recursos que se administra por medio de un manejo de cuentas conformado por fondos, beneficiarios y gastos definidos por la ley. Estos fondos se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, al ahorro para su pasivo pensional, para inversiones en ciencia y tecnología e innovación, para la generación de ahorro público, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población (Art.2º, del acto legislativo).

Estos fondos a los que serán asignados los recursos producto de la totalidad de la actividad minero-energética generada en el país son los correspondientes a Ciencia, Tecnología e Innovación (10%), Ahorro Pensional y Territorial (10%), Ahorro y

---

17 Para conocer la composición de la Comisión rectora y los OCAD véase el art. 4 y 6 de la ley 1530 de 2012.

Estabilización (FAE) hasta un 30%, que unidos representan hasta el 50% de la totalidad de los recursos del SGR. El otro 50% de los recursos restantes son destinados a los beneficiarios, donde se encuentran los territorios productores a quienes les corresponde las asignaciones directas (20%)<sup>18</sup>, los territorios con altos índices de pobreza, desempleo y población correspondiente a los Fondos de Compensación Regional (60%) y los correspondientes a todas las regiones del país sin importar su nivel de producción y explotación de recursos, correspondientes al Fondo de Desarrollo Regional (40%)<sup>19</sup>. En cuanto al rublo de gastos definidos por la ley existe la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo a quien le corresponde un 2% de destinación (Art. 2, Acto legislativo 05 de 2011).

De esta manera el viejo sistema de regalías permitió a los entes territoriales percibir y destinar los recursos hacia sectores específicos, en porcentajes determinados por la ley con el objeto de alcanzar unos mínimos de coberturas en la prestación de servicios básicos (véase el Decreto 1747 de 1995). Aspecto que les otorgó a las entidades territoriales, por parte del nivel central, direccionamientos específicos respecto a la destinación de sus gastos de inversión (SGP y SGR), gozando de una autonomía administrativa y fiscal relativa que con el nuevo SGR limita hasta tal punto que “es de completa iniciativa del gobierno Nacional establecer la administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento y las condiciones en que los beneficiarios participarán de esos recursos” (2010, p.39). Reduciendo aún más el margen de autonomía que tenían los entes territoriales en cada parte del proceso ya que recentraliza los recursos mediante la conformación de fondos que son vigilados y administrados por órganos e instituciones del orden nacional, en donde la autonomía territorial se limita a unos cuantos puestos de

---

<sup>18</sup> La distribución de recursos que se destinará a las asignaciones directas y a los Fondos de Compensación Regional y de desarrollo regional durante los tres primeros años será de: El primer año de un 50% para asignaciones directas y 50% los Fondos de Compensación Regional y de desarrollo regional; el segundo año 35% y 65% y el tercer año el equivalente a 25% y 75%. Esto indica que la participación de los entes territoriales productores pasa a ser gradualmente descendente, de un 70% de participación pasarán a un 25% para el año 2020 (parágrafo 2º transitorio acto legislativo 05 2011).

<sup>19</sup> El porcentaje que le corresponde a cada departamento será igual al producto de su factor de población y de pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

representación dentro de los OCAD para decidir en que se deben invertir estos recursos, adicional a esto los municipios productores se les reduce el monto que percibían anteriormente de regalías directas cada años, hasta alcanzar en el 2020 unos ingresos por regalías directas de un 25%.

De esta manera con esta nueva normatividad se crean poderosos límites institucionales verticales a las entidades territoriales para participar, gestionar e invertir los recursos de regalías, ya que el nivel central interviene en cada parte del proceso para crear mecanismos normativos que incentiven el uso adecuado de los recursos en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera el corazón de la reestructuración se centra en que los recursos se destinan al fomento del desarrollo regional, rompiendo el viejo esquema de distribución que generaba la concentración territorial de la mayoría de recursos. Así el actual SGR se constituye como un dispositivo de intervención del Gobierno que busca reducir la concentración espacial de los recursos, es decir, según el DNP (citado por González 2004) “la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o se limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño”. (p.16).

En teoría, con la reforma al SGR se diversificarían los esquemas básicos de inversión que tenía el anterior sistema, ya que abre la puerta a la postulación de proyectos en temas científicos, tecnológicos y de innovación con impacto regional que permitirán a los territorios empezar a incentivar su desarrollo mas allá de la inversión en sectores dispersos y desarticulados de la economía o más allá de cumplir con las coberturas básicas<sup>20</sup>. Buscándolos enfocar estos recursos para incentivar el desarrollo local y regional permitiendo generar no solo riqueza y competitividad, sino en palabras de Candelo (2010) garantizar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos mediante fuentes de recursos constantes y no esporádicas ni transitorias como son las regalías” (p. 168).

---

<sup>20</sup> Esto reglamentado por la ley 141 de 1994 que estableció la construcción y ampliación de una serie de servicios como actividades prioritarias y ligó su cumplimiento a la normatividad de coberturas mínimas en necesidades básicas

Deduciéndose que se busca trascender del modelo extractivista de desarrollo con el que tradicionalmente se ha financiado la inversión social de los entes territoriales, a un nuevo sistema donde se busca que las regalías (activo de corta duración), sean reemplazadas por otros que generan rendimientos para un mayor número de años. Estos otros activos se obtienen mediante la inversión estratégica y articulada de recursos en ciertos sectores (tecnología, innovación, productividad, conocimiento, capital humano, etc.) que permitan generar dinámicas económicas endógenas autosustentables que diversifiquen y fortalezcan la productividad de los territorios, por medio de la generación de bienes y servicios con valor agregado que nos permitan tener un mercado local y nacional más creciente y competitivo, menos desigual y menos concentrado que se emancipe de la explotación de los recursos naturales y se constituya en una fuente de desarrollo permanente. Dándonos a, en palabras de González (2004) que no basta con crecer. La lucha contra la pobreza tiene que estar acompañada de políticas que redistribuyan el ingreso y sobre todo, que reduzcan la concentración de la riqueza (p. 23).

### **II.II.I Los Cambios Sustanciales**

De esta manera la reforma alcanza cuatro cambios sustanciales en cuanto a su funcionamiento: mayor distribución de los recursos, flexibilidad en cuanto a la inversión de los mismos, mayores mecanismos de control e intervención frente a las inversiones y sobre todo un enfoque diferente de desarrollo.

En cuanto a la Distribución uno de los elementos diferenciadores de la reforma es que las regalías destinadas aquellos entes productores (regalías directas) pasan, de ocupar el 70% de la totalidad de los recursos a conformar solo el 20% de destinación directa con la reforma, permitiéndonos establecer que si bien las regalías directas no se eliminan se reducen drásticamente, ampliando la oportunidad de acceso a estos recursos a cualquier territorio de la nación que postule un proyecto de inversión. Respecto a la flexibilidad en la inversión de los recursos, se prescinde del esquema de coberturas mínimas (esquema condicionado), que ahora es más amplio y flexible en el sentido que permite que los proyectos de inversión estén relacionados con

vías, proyectos de vivienda, infraestructura turística, proyectos de ciencia, tecnología e innovación sin descuidar aquellos proyectos asociados con la prestación de servicios básicos, que tradicionalmente se han financiado con estos recursos. Permitiéndole a las entidades territoriales bajo el nuevo esquema de transferencia no condicionada, implementar estrategias articuladas que permitan invertir en sectores estratégicos de sus economías y así empezar a incentivar procesos endógenos que generen desarrollo local y regional, abriendo el espectro de posibilidades de inversión. Y en cuanto a los mayores mecanismos de Control, debido al carácter intervencionista y regulador con el que el gobierno nacional realiza la reforma y la forma en que se configura el nuevo sistema, sobre todo en los procesos de toma de decisión sobre los proyectos a financiar, ya que estos son aprobados en votación por los OCAD, en donde hallan asiento los representantes de los tres niveles de gobierno.

De esta manera la reforma permite, desconcentrar las regalías, flexibilizar la destinación de las inversiones sociales para focalizar e incentivar los procesos de desarrollo local, generando mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno, mayor alcance y acompañamiento del Estado central en cuanto al manejo e inversión de los recursos, pero a costa de un mayor intervencionismo del Gobierno Central en los asuntos y las competencias que le corresponden a los Departamentos y Municipios como planificadores y administradores de su propio desarrollo ejercer.

Por otro lado se plantea la cuestión de que si todos los entes territoriales tienen un mayor acceso a los recursos de las regalías para fomentar su desarrollo local y regional, rompiendo el viejo esquema de concentración territorial de los recursos ¿tiene esta reforma algún impacto en la financiación y la planificación del desarrollo de los municipios productores de regalías en Colombia? Esta pregunta surge de la hipótesis de que este cambio ha tenido un impacto negativo en las finanzas públicas de los territorios productores ya que con la creación de los diferentes fondos de inversión y por ende la consecuente reducción de las destinaciones directas determinadas por la ley, somete a los territorios productores a un menor acceso a

recursos directos (menor autonomía fiscal) y por lo tanto a competir y participar por el acceso a recursos de los diferentes fondos. A demás de someterlos a seguir una normatividad más regulada y procedimental, cosa que antes era innecesario hacer debido al esquema de distribución de los recursos, que privilegiaba la calidad y el volumen de producción de aquellos entes productores, además del mayor grado (relativo) de autonomía administrativa con el que contaban. Pero sobretodo la inquietud se centra a partir de la posible desarticulación en la inversión que se produce al cambiarse los esquemas de inversiones, en lo que se conocía inicialmente como los principales ejes de desarrollo territorial, las coberturas básicas.

Por eso nuestro objeto de estudio son los cuatro municipios que mas producen petróleo en el país para conocer qué tanto es el impacto que tiene la reforma sobre éstos por su nivel de producción tan significativa y teniendo en cuenta que la explotación y transporte de recursos minero-energéticos en Colombia genera un contraprestación llamada regalía, la cual esta destinada al gasto público, específicamente a la prestación de servicios básicos y satisfacción de necesidades de la población.

### **Capítulo 3:**

#### **Territorios Productores y sus prioridades de Inversión**

##### **III. Territorios receptores de Regalías Directas**

El total de entidades territoriales del país donde se llevan a cabo actividades de explotación o transporte de recursos naturales no renovables sobre su jurisdicción son: Casanare, Meta, Cauca, La guajira, Huila, Santander ,Cesar, Córdoba, Antioquia, Tolima, Bolívar, Boyacá, Sucre, Putumayo, Magdalena, Norte de Santander, Cundinamarca, Nariño, Cauca, Chocó y Caldas correspondientes al 65,6% del total de territorio nacional. Estos territorios reciben, en diferentes proporciones debido a su capacidad de producción, cierto porcentaje de las regalías generadas, en donde solo 6 de ellos (Casanare, Meta, Arauca, La Guajira, Huila, Santander y Cesar), equivalentes al 18,7% de departamentos, recibieron el 77.1%

del total de regalías generadas durante un periodo de nueve años (Proyecto de acto legislativo, 2010, cap. V. Véase adicionalmente el anexo No. 5).

De estos 7 departamentos la distribución de la producción de regalías por municipios durante un periodo correspondiente a los años 2007-2012 se ubicó en las siguientes posiciones: Puerto Gaitán (Meta) como máximo receptor se ubica en la primera posición, con un monto superior a los \$450.000 millones, seguido de los municipios de Arauca (Arauca) y Acacias (Meta) con ingresos por mas de \$400.000 millones cada uno, Aguazul (Casanare) que recibió poco menos de \$350.000 millones, en menor medida con poco mas de \$250.000 está Tauramena (Casanare) y Yopal (Casanare) con exactos \$250.000 millones seguidos por otros municipios en orden no tan relevante para este estudio (véase anexo No.6)

De esta manera los cuatro municipios que reportaron las tasas más altas de recepción de regalías directas en todo el país durante los últimos seis años fueron de mayor a menor: Puerto Gaitán, Acacias, Arauca y Aguazul con un monto superior a los 300.000 millones de pesos. De allí el interés de estudiar el caso de estos municipios en este documento. Además de resaltar el hecho de que con el viejo sistema el monto neto que se les giraba a los entes territoriales, correspondiente a las regalías directas, tenían que ir orientados al mejoramiento de los sectores sociales prioritarios determinados por las coberturas básicas (agua potable, saneamiento básico, educación, salud y mortalidad infantil), esquema que con el SGR, se desvinculan del gasto forzoso hacia los sectores mencionados, para poder ser invertidas en proyectos presentados por las entidades en los OCAD, haciendo que la inversión sea de libre destinación debido al enfoque de desarrollo local y regional que caracteriza la reforma.

De esta manera se indagará en qué proyectos prioritarios se invirtieron estos recursos y lo compararemos con los que se empezaron a financiar con el nuevo SGR, para conocer de qué manera el cambio de régimen afecta la planificación y la financiación del desarrollo de estos cuatro entes territoriales.

A continuación se presenta el diagnóstico de cada ente territorial sintetizando las prioridades de inversión identificadas en los Planes de Desarrollo Municipal 2012-2015 de tal suerte que se identifiquen de manera muy general las principales tensiones sociales, económicas, socioculturales y político-administrativas

### **III.I Puerto Gaitán- Diagnóstico General**

El municipio de Puerto Gaitán es un municipio ubicado en el departamento del Meta, posee una extensión de 17.492 km<sup>2</sup>, de clima cálido y nueve centros poblados, 27 veredas y 124 comunidades indígenas. Cuenta a 2013 con una población aproximada de 18.325 habitantes<sup>21</sup>, de los cuales 63% de la población vive en el área rural y el 37% en el área urbana; su composición demográfica es de 0,81% correspondiente a población afrocolombiana y el 35,15% a población indígena. Es un municipio ubicado a 2013 en categoría 4<sup>22</sup> cuenta con un índice de NBI de 65,47%<sup>23</sup>, siendo la del área urbana de 40,5% y del área rural de 83%.

Según la información de diagnóstico del Plan de desarrollo Municipal “Porque unidos Somos más” 2012-2015 se identifican varias tensiones en diferentes sectores:

Los principales sectores donde se presentan tensiones son *medio ambiente*, por varios factores: entre ellos ausencia de planes para la protección y recuperación de sus recursos naturales y la biodiversidad y desconocimiento del impacto de la explotación petrolera en este sector. En *Infraestructura vial y de transporte*, vías secundarias y terciarias, con capacidad de transitabilidad solo en época de verano, gran deficiencia en infraestructura vial en lo rural. En lo urbano hay déficit de pavimentación. En el tema de *prestación de servicios públicos domiciliarios*. Coberturas bajas en acueducto por el caudal de las bocatomas no genera el agua suficiente para cubrir el mínimo vital de la población urbana. En los centros rurales no se cuenta con servicio eficiente de acueducto. En cuanto a energía eléctrica cinco

---

<sup>21</sup> Consúltense las estimaciones y proyecciones del DANE <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

<sup>22</sup> Según la Contaduría General de la Nación [http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/03d61932-29f4-4b4a-9432-3bf827a3401d/CATEGORIAS\\_2013\\_PARA\\_WEB-2.xls?MOD=AJPERES](http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/03d61932-29f4-4b4a-9432-3bf827a3401d/CATEGORIAS_2013_PARA_WEB-2.xls?MOD=AJPERES)

<sup>23</sup> Ver anexos (actualización cifras de cabecera y resto 30 junio de 2011), aplica para el resto de municipios de la muestra. <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

de los nueve centros poblados no están interconectados y de los cuatro interconectados, dos no cuentan con la capacidad requerida en la demanda del servicio; respecto a la educación, bajo índice de cobertura que al 2010 fue de 53.8% de la población en edad escolar. En lo referente a la salud se encuentran por fuera del sistema de salud 3.306 personas.

En *fomento al desarrollo económico*, se ha disminuido la capacidad de innovación productiva. Se tiene una economía con débil presencia institucional en el pequeño y mediano productor. Han sido de difícil aplicación los mecanismos de cadenas productivas, y no se ha logrado consolidar un esquema prospectivo de la economía para el pequeño y mediano productor. Respecto a *competitividad e innovación*, la economía petrolera ha disminuido la capacidad de oferta en generación y emprendimiento empresarial, los grandes cultivos han desplazado al pequeño y mediano productor en cuanto a competitividad y asistencia técnica, además una clara debilidad institucional frente al desarrollo rural.

### **III.II Acacias - Diagnóstico General**

Municipio ubicado en la Orinoquía colombiana, específicamente en el departamento del Meta, fundado en 1920. En su zona urbana el municipio está compuesto por 97 barrios urbanizados, la zona rural está compuesta por 48 veredas. Cuenta con 1.149 Km<sup>2</sup> de extensión. Según las proyecciones del DANE cuentan con 65.800 habitantes, de los cuales el 17% de la población vive en el área rural y el 83% en el área urbana. El 0,97% de su población corresponde a población afrocolombiana y el 0,08% indígena. Se encuentra para la vigencia 2013 en la categoría 3 y cuenta con un 22,6% de NBI, según el DANE.

Según el análisis situacional del municipio, contenido en el Plan de Desarrollo de Acacias “La Decisión es Correcta” 2012-2015, los principales problemas y necesidades se centran en los siguientes sectores:

En sector *Educación*, deficiente equipamiento de las instituciones educativas, bajos niveles de rendimiento académico de población vulnerable, falta de alianzas

estratégicas para lograr coberturas de calidad y cobertura adecuadas. En el sector *Salud* : deficiencia en la calidad del agua, la precaria calidad en los servicios de primer nivel y mínima atención en los servicios de segundo nivel, falta de un hospital que preste servicios de salud de segundo nivel y la ausencia de cobertura y atención adecuada a la población. En cuanto a la *prestación de servicios públicos*: deficiencias en la cobertura y calidad en la prestación de cada servicio, la falta eficiencia de las empresas, la falta de construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en la vereda de Dinamarca y el deficiente suministro de agua potable al municipio.

En cuanto a *transporte y movilidad*: mejorar la red vial urbana y rural, la falta de ciclorutas, la falta de prolongación y ampliación de la malla vial para descongestionar la movilidad. En lo referente a *Emprendimiento y Productividad*, la falta de capacitación y promoción al emprendimiento empresarial, la falta de acuerdos para fomentar el capital semilla para del emprendimiento. En lo referente al *Capital Humano*, se requiere enfocar la formación integral para hacer del capital humano el principal motor del desarrollo sostenible y sustentable y además empoderarlo para enfocarlo en actitudes y aptitudes que fortalezcan la innovación y el emprendimiento en sus más amplias escalas.

### **III.III Arauca - Diagnóstico General**

Municipio fundado en 1780, geográficamente se encuentra ubicado en la Orinoquía y es la capital del departamento que lleva su mismo nombre. Cuenta con una extensión total de 5.841 Km<sup>2</sup>, es un municipio de categoría 4. Según lo proyectado por el DANE, cuenta con una población a 2013 de 85.994 habitantes. El 15% vive en el área rural, el 85% vive en el área urbana, el 3,08% corresponde a población afrocolombiana el 0,94% a población indígena. Según el Diagnóstico presentado en el plan de desarrollo de Arauca “Trabajo, Progreso y Solidaridad” 2012-2015 identifica variadas y preocupantes situaciones, en diferentes sectores, entre los que se encuentran:

En el sector *medio ambiente*, aumento generalizando los problemas ambientales, maltrato indiscriminado del territorio, grandes problemas de contaminación, pérdida de la cobertura vegetal, deterioro de los ecosistemas hídricos. En *Infraestructura vial y Movilidad*: carencia de circuitos peatonales en óptimas condiciones, andenes y senderos peatonales no cuentan con características técnicas y dimensiones adecuadas o que de manera contraria ya cumplieron su ciclo y se encuentran en pésimo estado. El 38,13% de la transitabilidad de la zona urbana está en mal estado, el 26,33% de las vías sin pavimento. En el sector rural solo se han realizado mejoramientos y realces. En cuanto al *Sistema de Acueducto*, gran deterioro de su infraestructura que impiden su funcionamiento continuo y eficiente. El *Sistema de alcantarillado* sanitario presenta déficit de conexiones de inmuebles al sistema correspondientes al 13.31%, generando focos de contaminación. En lo rural no se cuenta con sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas. Necesidad de construir y poner en operación un relleno sanitario en el municipio. En el sector rural se posee solo un acueducto, que tiene una cobertura de redes del 85% y actualmente requiere de un mejoramiento para aumentar su eficiencia. En las zonas dispersas donde no se cuenta con acueducto se han realizado soluciones de abastecimiento de agua mediante puntillos a una profundidad aproximada de 60 metros. En cuanto a la *Salud*: altas tasas de morbimortalidad, deficiente calidad, oportunidad, acceso y humanización en los servicios de salud, infraestructuras inadecuadas, escasa dotación e insuficiente talento humano especialmente para atención de servicios de segundo y tercer nivel de complejidad. La zona rural la infraestructura vial y en salud es insuficiente (Puestos de salud con infraestructura deteriorada, sin dotación ni talento humano). En *educación*: déficit en términos de cobertura, calidad y pertinencia educativa, limitados estándares de calidad y bajos índices de cobertura, bajos resultados en pruebas de conocimiento (Pruebas saber), necesidades insatisfechas presentadas en la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación, y el mejoramiento de los espacios escolares. En cuanto al sector *Habitad y Vivienda* el municipio de Arauca afronta déficit habitacional cuantitativo en el Municipio del 49,04%

representado en 8.802 hogares y el déficit habitacional cualitativo es del 18,38% con relación a los 17.948 hogares que se encuentran en el Municipio.

### **III.IV Aguazul - Diagnóstico general**

Refundado en 1954, debido a la situación de violencia que ha sufrido su territorio décadas atrás, es un municipio ubicado en el pie de monte llanero que limita con la Cordillera Oriental, es uno de los 19 municipios del departamento de Casanare, cuenta con una extensión total de 1.455 Km<sup>2</sup>, para 2013 tiene una población de 35.267 habitantes convirtiéndolo en el segundo municipio con mayor población después de Yopal, capital del departamento. El 27% de la población vive en el área rural y el 73% en el área urbana, el 1,18% corresponde a población afrocolombiana y el 0,09% de población indígena. A 2011 el municipio alcanzó un 26,69% de NBI y ocupa la categoría 5. En el diagnóstico territorial presentado por el plan de desarrollo del municipio "Hechos de Gobierno por Aguazul" 2012-2015 se identifican varias tensiones de tipo multidimensional:

En el sector *educación* a 2011 se presentan los siguientes indicadores: Débil apropiación y desaprovechamiento de los recursos y oportunidades en sistemas y tecnologías de la información, la comunicación, la ciencia, la tecnología, la innovación, niveles de calidad educativa bajos. En *salud* se presenta una concentración en la prestación de servicios en este sector en el área urbana, inseguridad ciudadana por desempleo, consumo de psicoactivos y movilización delincinencial. En el sector *Medio Ambiente*: en riesgo los ecosistemas y la capacidad hídrica, por mal uso de los recursos naturales, deforestación de micro cuencas y cuencas. No hay manejo de residuos sólidos domésticos. A nivel *laboral* el desempleo en el área urbana es del 20%. Hay bajo desarrollo empresarial, del 73 de las sociedades inscritas, el 70% son de actividad comercial y 10% operadores petroleros. Hay potencial turístico, pero es mínimo su desarrollo. Pérdida de vocación, apropiación y tecnología agropecuaria, bajo desarrollo del encadenamiento productivo, insuficiente capacidad productora, alta demanda

alimentaria, insuficiente y costosa oferta de mano de obra rural por expectativa salarial derivada del petróleo.

Una vez descritas las tensiones y situaciones identificadas como problema en cada uno de los municipios analizados, en el siguiente capítulo se describen los gastos realizados con cargo a los recursos provenientes de las regalías durante el periodo 2010-2013. Dos años antes y dos años después de la reforma para identificar contrastes y cambios en la asignación y ejecución de estos recursos.

## **Capítulo 4**

### **Análisis de las preferencias de inversión de los Municipios analizados**

Se realizó una tabla comparativa de cada municipio año por año, de 2010 a 2013, en donde se presentaron los principales sectores y subsectores al que se asignaron recursos, permitiéndonos tener una visión global a nivel financiero y presupuestal sobre cómo y en qué cuantía se está planificando y financiando el desarrollo, pero sobre todo hacia qué sectores se está enfocado su proceso de cambio social. Esta visión particular de cada municipio nos permite echar un vistazo a la manera en que los activos de corta duración como las regalías se transforman, en bienes y servicios que tienen un impacto positivo tanto en las capacidades de los individuos, como en las condiciones socialmente deseadas del conjunto su población, es decir desde la cuestión cualitativa y cuantitativa del bienestar.

Posteriormente se presenta un análisis en tres niveles que busca comparar, para cada uno de los cuatro casos estudiados, los tipos de inversiones realizadas en el marco del antiguo régimen de regalías durante 2010 y 2011, respecto de las inversiones realizadas en contexto del Sistema General de Regalías en 2012 y 2013. En general, se comparan los montos totales de las inversiones realizadas en el primer bienio, respecto a los montos de inversiones con cargo a regalías del segundo; también se contrastan las inversiones forzosas realizadas en el antiguo régimen y que buscaban alcanzar las coberturas en los sectores de Mortalidad infantil, salud, educación, acueducto y alcantarillado, respecto a las inversiones en

otros sectores; y finalmente, se observan los tipos o subsectores de esos otros “sectores de inversión” en los que se están realizando inversiones con cargo a regalías en el marco del nuevo SGR.

## Inversión en Coberturas Básicas vs. Otros Sectores

### IV.I Puerto Gaitán - Meta

Tabla No. 1: Recursos de regalías directas en Puerto Gaitán 2010 a 2013

Puerto Gaitán											
2010			2011			2012			2013		
Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%
<b>Educación</b>	<b>\$ 46.702</b>	<b>46,0%</b>	<b>Educación</b>	<b>\$ 43.339</b>	<b>40,1%</b>	<b>Educación</b>	<b>\$ 4.428.483.886</b>	<b>4,6%</b>			
			Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura educativa pública	\$ 40.511	37,5%	Servicios de alimentación escolar por	\$ 3.492.720.000	3,8%			
			Alimentación Escolar	\$ 1.948	1,7%	Servicio transporte escolar para esti	\$ 790.683.886	0,9%			
			Dotación de recursos pedagógicos	\$ 1.000	0,9%			0,0%			
<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 34.498</b>	<b>34,7%</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 35.474</b>	<b>32,8%</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 80.083.762.323</b>	<b>86,5%</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento</b>	<b>\$ 82.594.513</b>	<b>2,1%</b>
			Construcción, ampliación, Optimización y mejoramiento del sistema de acueducto	\$ 28.621	26,5%	Construcción alcantarillado pluvial y sanitario	\$ 7.241.751.089	75,9%	Mejoramiento de la estación c	\$ 82.594.513	2,1%
			Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento del sistema de acueducto	\$ 6.567	6,1%	Construcción para la ampliación y c	\$ 8.481.074.037	9,2%			
			soluciones alternativas de acueducto	\$ 286	0,3%	Diseño del retiro sanitario, estudio	\$ 360.937.387	0,4%			
<b>Salud y protección Social</b>	<b>\$ 4.124</b>	<b>4,2%</b>	<b>Salud y protección Social</b>	<b>\$ 4.921</b>	<b>4,6%</b>	<b>Salud y protección Social</b>	<b>\$ 1.889.933.070</b>	<b>2,0%</b>	<b>Salud y protección Social</b>	<b>\$ 1.939.654.301</b>	<b>3,9%</b>
			Salud infantil y matern	\$ 2.000	1,9%	Recuperación nutricional de niños y niñas menores de 5 años	\$ 1.887.933.070	2,0%	Estrategia en atención primaria en salud	\$ 1.939.654.301	3,9%
			Aseguramiento al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable	\$ 1.333	1,2%			0,0%			
			seguridad alimentaria y nutricional	\$ 943	0,9%			0,0%			
			prestación de servicios población afiliada al régimen subsidiado en lo no cubierto por el	\$ 665	0,6%			0,0%			
<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 11.765</b>	<b>11,8%</b>	<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 17.280</b>	<b>16,0%</b>	<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 635.594.087</b>	<b>6,9%</b>	<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 36.544.053.959</b>	<b>94,0%</b>
Fondamento Institucional	\$ 2.249	2,3%	Equipamiento	\$ 17.280	16,0%	Deporte y recreación	\$ 4.203.315.172	4,5%	Inclusión social y reconciliació	\$ 14.112.316.963	36,3%
Turismo	\$ 6.002	6,0%							Miwas y eregía	\$ 22.481.718.990	57,7%
Ambiente	\$ 1.400	1,4%									
Deporte y Recreación	\$ 2.114	2,1%									
<b>Inventoría técnica</b>	<b>\$ 2.211</b>	<b>3,2%</b>	<b>Inventoría técnica</b>	<b>\$ 7.009</b>	<b>6,5%</b>						
<b>Total</b>	<b>\$ 99.300</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 108.043</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 92.611.693.376</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 38.866.284.767</b>	<b>100%</b>
<b>Coberturas</b>			<b>Coberturas</b>			<b>Coberturas</b>			<b>Coberturas</b>		
Afiliación al régimen subsidiado		100%	Afiliación al régimen subsidiado		100%						
Cobertura Meta en educación básica		53,8%	Cobertura Meta en educación básica		125,80%						No presenta información
Cobertura mínima en agua potable		54,0%	Cobertura mínima en agua potable		54%						No presenta información
Cobertura mínima en alcantarillado		43,0%	Cobertura mínima en alcantarillado		43,20%						No presenta información
Tasa de Mortalidad Infantil		63,32	Tasa de Mortalidad Infantil		61,3						No presenta información

Fuente: Contraloría (2011) Informe de auditoría gubernamental con enfoque diferencial de la Contraloría, vigencia 2010; DNP (2011) Informe de la ejecución de los recursos de las regalías y compensaciones, vigencia 2011; informe de la IAF sobre ejecución de recursos de regalías vigencia 2011, Datos SGR sobre Proyectos aprobados y ejecutados por los OCAD vigencias 2012 y 2013, complementado con las Actas: No 002 de Octubre 29 de 2012, No 003 de Diciembre 14 de 2012 y los acuerdos No 001 del 29 Octubre de 2012, No 002 del 14 de Diciembre correspondiente a los OCAD del municipio de Puerto Gaitán, Meta. (Tabla elaborada por el autor, para mejor acceso a los datos y a la fuente véase el CD adjunto).

En el **primer bienio** para el 2010 el municipio realizó una ejecución de \$99.300 millones con cargo a recursos de regalías que comparados con el 2011 aumentaron, presentando una ejecución total de recursos por valor de \$108.043 millones para esta vigencia. Los recursos del primer bienio, es decir la suma del 2010 y 2011 representó una ejecución conjunta de **\$207.347 millones**. Para el **segundo bienio** se presenta, para el 2012 una ejecución de recursos de \$92.611 millones, que comparados con la vigencia 2013 presentan una reducción ubicándose en \$38.826 millones, reduciéndose la inversión realizada para la última vigencia. Este último bienio sumado representa un total de recursos ejecutados por valor de **\$131.437 millones**. Por lo que la ejecución de recursos para el segundo bienio con cargo a regalías se redujo en **36,7%** respecto a la inversión realizada en el primer bienio, donde entra a regir el SGR.

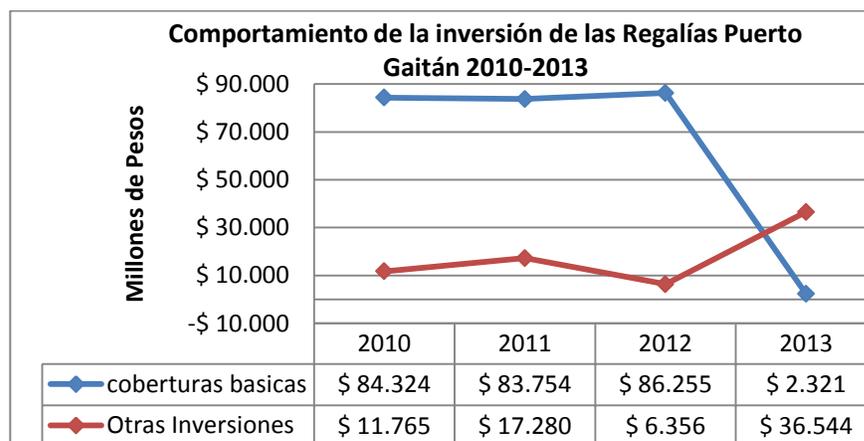
Una vez abordado el primer nivel de análisis, pasaremos al segundo en donde contrastaremos las inversiones forzosas hechas en coberturas respecto a las inversiones realizadas en otros sectores.

El comportamiento de la inversión para el municipio de Puerto Gaitán en cuanto a coberturas básicas presenta una participación casi constante durante los años 2010, 2011 y 2012 en donde se ejecutaron recursos superiores a los \$80.000 millones, por lo que se evidencia que durante ese periodo de tiempo el municipio no presenta cambios significativos en las preferencia de inversión, manteniendo una ejecución en promedio del 80% del total de los recursos asignados en regalías. Sin embargo, para 2013 los recursos destinados a los sectores de las denominadas coberturas básicas sufren una variación bastante significativa, ya que hasta el

momento en el que fue posible recoger información para este trabajo (12 de Octubre de 2013), apenas se había destinado el 6% de los recursos para estos sectores. Ello significa entonces una disminución drástica del 87,2% respecto al año anterior, un año después de la entrada en vigencia del SGR, haciendo la salvedad de que las cifras para la vigencia 2013 pueden variar debido a que no se ha cerrado, por lo que se podrían aprobar algunas inversiones más; aun así, llama la atención la reducción mostrada para el momento en el que se recabó la información.

Si las inversiones que hicieran falta por registrarse no presentan una variación importante, respecto de las ya presentadas, sería evidente el cambio en las preferencias de inversión del ente territorial. Esta situación tendría incluso mayor relevancia al considerar que en el sector de “Otras Inversiones” la entidad territorial presenta apenas una leve variación durante los tres primeros años analizados ya que en el 2010 presenta una participación del 11,8% en cuanto al total de recursos asignados y en el 2011 aumenta al 16%, variando positivamente en 4,2%, pero para el año 2012 la inversión disminuye pasando al 6,9, es decir una reducción del 9,1% respecto al año anterior. Pero es también durante el año 2013 donde se dispara la inversión en este sector. En el gráfico No.7 que se presenta a continuación, se exponen las variaciones descritas en millones de pesos:

**Grafico No. 1 Inversión coberturas vs otros sectores Puerto Gaitán 2010 - 2013**



Para el tercer nivel de análisis correspondiente a las inversiones realizadas los subsectores de “otros sectores” de inversión, vale la pena destacar la inversión realizada en la vigencia 2012, la mayor respecto al resto de los años, en donde se resalta una participación del 94% de este sector de acuerdo a la totalidad de recursos ejecutados. Los subsectores que más recibieron financiación fueron minas y energía con 57,7%, seguido de inclusión social y reconciliación con 36,3%.

#### **IV.II Acacias – Meta**

**Tabla No.2 Recursos de regalías Directas en Acacias 2010 a 2013**

Acacias											
2010			2011			2012			2013		
Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%
<b>Educación</b>	<b>\$ 8.899</b>	<b>31,7%</b>	<b>Educación</b>	<b>\$ 10.007</b>	<b>29,1%</b>	<b>Educación</b>	<b>\$ 11.864</b>	<b>60,6%</b>	<b>Educación</b>	<b>\$ 7.098</b>	<b>24,3%</b>
alimentación escolar	\$ 3.973.880	14,2%							Suministro de herramientas tecnológicas lúdicas, didácticas	\$ 7.098.780.564	24,3%
En infraestructura educativa	\$ 1.984.107	7,1%									
Dotación educativa	118.954	0,4%									
calidad educativa	\$ 910.520	3,2%									
transporte escolar	\$ 1.912.307	6,8%									
<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 8.773</b>	<b>29,5%</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 17.874</b>	<b>51,9%</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 7.718</b>	<b>39,4%</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>\$ 2.922</b>	<b>10,0%</b>
Conservación de Micro cuencas	\$ 7.557	26,9%									
Adquisición de microcuencas	\$ 874.797	3,1%									
manejo de residuos sólidos	\$ 1.111.747	4,0%									
infraestructura y redes de alcantarillado	\$ 1.028.266	3,7%									
Infraestructura redes de acueducto	\$ 1.477.806	5,3%									
Plan departamental de Aguas	\$ 3.000.000	10,7%									
Subsidio servicio de aseo	\$ 203.971	0,7%									
subsidio servicio de alcantarillado	\$ 172.942	0,6%									
Subsidio servicio de acueducto	\$ 396.877	1,4%									
Aseo	\$ 876.769	3,1%									
<b>Salud y protección Social</b>	<b>\$ 4.425</b>	<b>15,8%</b>	<b>Salud y protección Social</b>	<b>\$ 5.016</b>	<b>14,6%</b>	<b>Salud y protección Social</b>	<b>no registra</b>		<b>Salud y protección Social</b>	<b>no registra</b>	
Aseguramiento de servicios de Salud	\$ 1.190.826	4,2%									
prestación y desarrollo de los servicios de salud	\$ 829.472	3,0%									
Plan de Salud Pública de Intervenciones co	\$ 1.985.645	7,1%									
Infraestructura en el sector salud	\$ 419.435	1,5%									
<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 6.479</b>	<b>23,1%</b>	<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 1.527</b>	<b>4,4%</b>	<b>Otras Inversiones</b>	<b>no registra</b>		<b>Otras Inversiones</b>	<b>\$ 19.164</b>	<b>65,7%</b>
Atención a población vulnerable	\$ 1.000.000	3,6%							transporte	\$ 11.272.532.336	38,6%
Medio ambiente	\$ 819.797	2,9%							Vivienda	\$ 6.516.000.000	22,3%
Prioritarios	\$ 3.729.628	13,3%							indefinitidades	\$ 1.375.882.667	4,7%
cultura	\$ 510.000	1,8%									
aprovechamiento de tiempo libre	\$ 420.000	1,5%									
<b>Total</b>	<b>\$ 28.076</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 34.424</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 19.582</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 29.184</b>	<b>100%</b>
<b>Coberturas</b>			<b>Coberturas</b>			<b>Coberturas</b>			<b>Coberturas</b>		
Afiliación al régimen subsidiado		65,9%	Afiliación al régimen subsidiado		100%						
Cobertura Neta en educación Básica		109,0%	Cobertura Neta en educación Básica		108,6%						
Cobertura mínima en agua potable		89,6%	Cobertura mínima en agua potable		91%						
Cobertura mínima en alcantarillado		90,4%	Cobertura mínima en alcantarillado		85%						
Tasa de Mortalidad Infantil		22%	Tasa de Mortalidad Infantil		22,7%						
											No presenta información

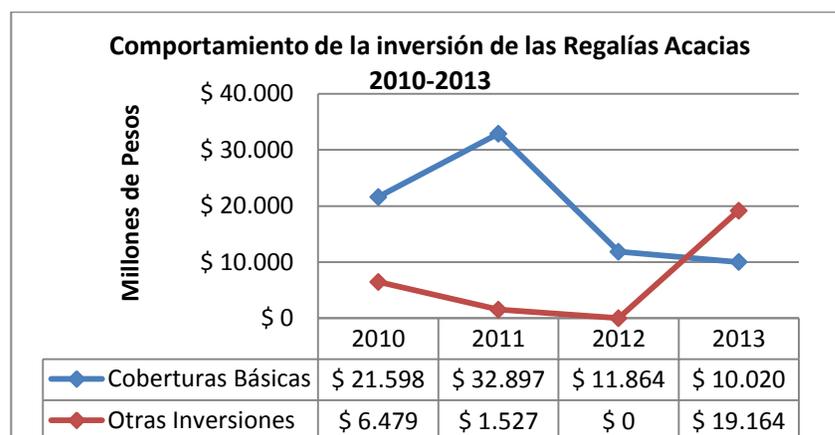
Fuente, Perez (2011) Informe de gestión año 2010. Ejecución, seguimiento y evaluación al cumplimiento del plan de desarrollo cambio saludable 2008-2011; Gerencia Departamental colegiada del Meta (2012) informe de auditoria recursos provenientes de regalías, vigencia 2011; Datos provenientes del SGR sobre los proyectos aprobados por el OCAD de Acacias vigencias 2012 y 2013 complementada con Información recabada de las Actas No 001 del 21 Junio 2012, No 002 del Jueves 13 Septiembre de 2012, No 003 de 19 Septiembre de 2012, No 004 del 16 Enero 2013, No 005 del 01 febrero 2013 y los acuerdos 002 del 16 de Enero 2013 y el 003 del 1 de Febrero de 2013, correspondiente a los OCAD del municipio de Acacias, Meta. (Tabla elaborada por el autor, para mejor acceso a los datos y a la fuente véase el CD adjunto)

Para el municipio de Acacias la inversión del **primer bienio** correspondió a \$28.076 millones para la vigencia 2010, monto que para el 2011 se incrementa en \$34.424 millones, implicando una ejecución total para el primer bienio de **\$62.500 millones**, antes de la reforma. Para el **segundo bienio**, 2012 presenta una ejecución de \$19.582 millones, que para el año siguiente aumenta, ubicándose en \$29.184 millones a 2013. El monto invertido con regalías para el segundo bienio corresponde a un total de **\$48.776 millones**. Por lo que la ejecución presupuestal del segundo bienio se reduce un **21,9%** respecto a la presentada en el primer bienio. Este municipio presenta un comportamiento irregular en cuanto a la inversión de recursos en coberturas mínimas ya que para la vigencia 2010 presenta un monto de participación inicial de 76,9% que varía positivamente en la vigencia 2011 alcanzando el 95,6%, es decir aumentando un 18,6% respecto al año anterior y siendo este el tope máximo de inversiones en estos sectores para el periodo estudiado. Para la vigencia 2012, año en que entró en vigencia la ley de regalías se presenta un descenso del 59,6% ya que la inversión en esos sectores bajó hasta el 36%, siendo el cambio más significativo durante todo el periodo. Para 2013 la inversión sigue decreciendo levemente hasta alcanzar un 6% que representa una disminución del 30% y la participación más baja de la inversión la inversión en coberturas básicas del periodo.

Por su parte el monto de recursos destinado a “otros sectores” diferentes al de coberturas básicas se calcularon para la vigencia 2010 en un 23,2% de participación respecto a la totalidad de recursos, reduciéndose para el 2011 en 18,6%, es decir ubicándose en una tasa de participación de 4,4%. Mientras que para el 2012 no se registraron proyectos durante este periodo, en 2013 las inversiones en estos sectores se disparan llegando a ocupar el 66% de participación de los recursos de regalías del municipio durante la vigencia, ello podría explicarse por la entrada en vigencia de la reforma que implicó un año de ajuste, preparación y presentación de proyectos que solo han empezado a ejecutarse en el 2013.

Esto evidencia cambios en las preferencias de inversión del municipio ya que la inversión en las coberturas básicas presenta una reducción significativa de recursos para el año 2012, mientras que para las “otras inversiones” se incrementa significativamente un año después de entrada en vigencia de la reforma. Véase el siguiente gráfico.

**Gráfico No. 2 Inversión coberturas vs otros sectores Acacias 2010 - 2013**



Respecto al tercer nivel de análisis, los subsectores correspondientes a “otras inversiones” que presentaron mayor ejecución de recursos correspondió en primer lugar a 2013, en donde se invirtieron recursos que representaron una participación del 65%, en donde el subsector más representativo fue transporte con un 38,6%, seguido por el sector vivienda 22,3%. La vigencia 2010 igualmente presentó ejecuciones proporcionales al 23,1% sobre la totalidad de la vigencia, en donde el sector sobre el que se ejecutaron más recursos fue el subsector identificado como “prioritarios” con un 13.3%

#### IV.III Arauca – Arauca

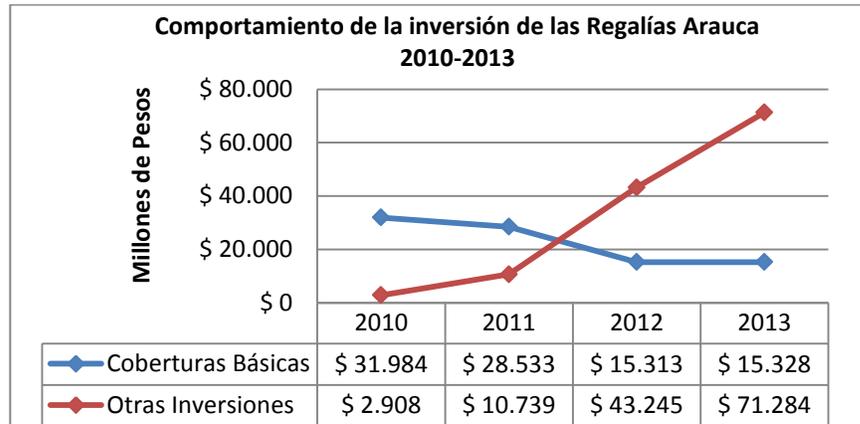
**Tabla No. 3 Recursos de regalías directas en Arauca 2010 a 2013**



correspondió a una ejecución de total de recursos por **\$76.559 millones**. El año 2012 presentó una ejecución de recursos de \$58.558 millones, aumentando a 2013 a unos increíbles \$86.612 millones lo que indica que para el **segundo bienio** se ejecutaron **\$145.170 millones**, siendo el primer municipio de los cuatro que con entrada en vigencia de ley de regalías aumentó sus recursos en un **47,2%** respecto a la inversión realizada al bienio anterior. En cuanto al segundo nivel de análisis, correspondiente a la inversión en el sector coberturas básicas el comportamiento general en la inversión en coberturas básicas de este municipio es decreciente para la totalidad del periodo analizado, ya que para 2010 hay una participación inicial del 88,9% que a 2011 varía al 70,3%, disminuyendo un 18,6%. Para el 2012 también se reduce alcanzando un 26,2% en su participación, es decir una disminución del 44,1%, respecto al año anterior y que para el año 2013 solo varía negativamente en unos cuantos decimales respecto al año anterior. Es interesante notar entonces, que la reducción en la inversión en estos sectores se da antes y después de la reforma.

En cuanto a la inversión en “otros sectores”, aquellos diferentes al de las coberturas básicas, el municipio presenta un incremento constante en la destinación de recursos. Para 2010 el municipio de Arauca contaba con una participación de 8,1% respecto a la ejecución total de la vigencia, pero es a partir del año 2011 donde esta participación aumenta constante y significativamente a un 26,5%, en el 2012 alcanzó una participación del 73,8% y en el 2013 alcanza su pico mas alto con una participación del 82% es decir una variación positiva del 47,3% en inversión de recursos respecto al año anterior. Estas tendencias en las inversiones de cada sector evidencian la debilidad en la financiación de las coberturas básicas y el fuerte y progresivo aumento que empiezan a tener la inversión de “otros sectores”.

**Grafico No. 3 Inversión coberturas vs “Otros sectores” Arauca 2010 a 2013**



Para el tercer nivel de análisis se puede descara la relevante ejecución de recursos que realizó este municipio en el rubro “otros sectores” ya que el correspondiente al año 2012 tuvo una participación respecto a la totalidad de los ingresos de 73.8% en donde el subsector con la mayor participación fue minas y energía (17.6%), seguido de transporte (16%) e inclusión social y reconciliación. Para la vigencia 2013 se presenta una inversión de “otros sectores” del 82.5%, respecto a la total inversión de esta vigencia, en donde el subsector que tuvo la participación más sobresaliente fue vivienda (47.5%), seguido del subsector transporte.

#### **IV.IV Aguazul – Casanare**

**Tabla No. 4: Recursos de regalías directas en Aguazul 2010 a 2013**

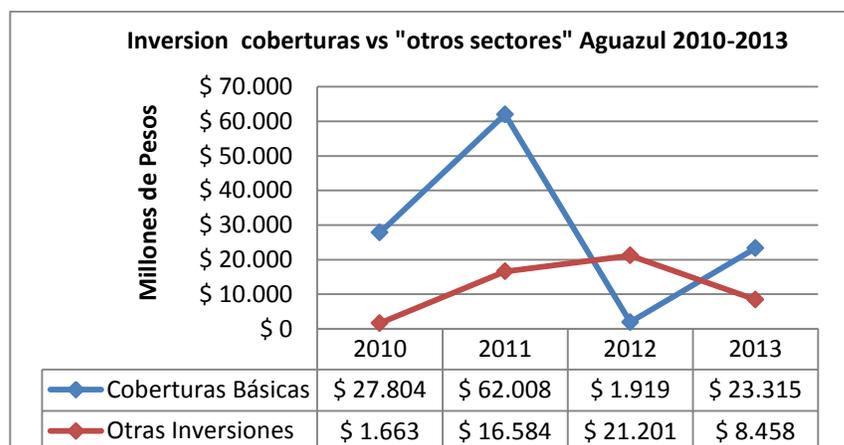
Aguazul											
2010			2011			2012			2013		
Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%	Sector	Inversión	%
Educación	\$ 8.918	30,3%	Educación	\$ 10.872	13,2%	Educación	\$ 13.919	44%	Educación	\$ 13.919	44%
			infraestructura educativa pública	\$ 5.842	53,7%				seguridad alimentaria de estudiantes	\$ 1.232.499.477	3,9%
			Ciencia, tecnología y Bilingüismo	\$ 2.592	23,8%				atención integral para las familias	\$ 5.510.870.481	17,3%
			servicio de alimentación escolar	\$ 2.327	21,4%				competencia lectora y escritora	\$ 7.176.324.400	21,6%
			atención integral a la primera infancia	\$ 111	1,0%						
Agua Potable	\$ 18.266	62,0%	Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ 47.961	59,3%	Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ 3.886	12,2%	Agua Potable y Saneamiento Básico	\$ 3.886	12,2%
			mejoramiento del sistema de acueducto	\$ 40.634	84,7%	infraestructura de alcantarillado	\$ 1.919.500.000	8,3%	Construcción colector de aguas residuales	\$ 3.886.208.416	12,2%
			Construcción, ampliación sistema de alcantarillado	\$ 6.768	14,1%	del área urbana					
			Construcción y optimización sistema de aseo	\$ 559	1,2%						
Salud y prote	\$ 620	2,1%	Salud y protección Social	\$ 3.157	3,8%				Salud y protección Social	\$ 5.510	17,3%
			Salud infantil y materna - mortalidad infantil	\$ 2.125	67,3%				atención integral para las familias	\$ 5.510.870.481	17,3%
			Afiliación al régimen subsidiado	\$ 627	19,9%						
			seguridad alimentaria y nutricional	\$ 320	10,1%						
			Plan Nacional de salud Pública	\$ 85	2,7%						
Otras Inversio	\$ 1.653	5,6%	Otras Inversio	\$ 16.594	20,2%	Otras Inversio	\$ 21.210	91,7%	Otras Inversio	\$ 8.458	26,6%
podación vul	\$ 1.653.823.450		transporte y vías	\$ 4.030	24,3%	Agricultura	\$ 18.604.334.000	80,3%	Fortalecimiento institucional	\$ 1.150.820.296	3,6%
			vivienda	\$ 2.179	13,1%	Comercio, industria y turismo	\$ 172.600.000	0,7%	vivienda	\$ 135.904.490	0,4%
			atención a grupos vulnerables	\$ 811	4,9%	Comunicaciones	\$ 1.327.000.000	5,7%	Deporte y recreación	\$ 891.416.693	2,8%
			cultura	\$ 349	2,1%	reconciliación	\$ 822.000.000	3,6%	Inclusión social y reconciliación	\$ 1.490.000.000	4,7%
			deporte y recreación	\$ 252	1,5%	vivienda	\$ 275.655.510	1,2%	Gestión del riesgo	\$ 2.096.872.663	6,6%
			Interventoría técnica	\$ 3.688	4,5%				Transporte	\$ 2.693.086.905	8,5%
Total	\$ 29.457	100%	Total	\$ 82.262	100%	Total	\$ 23.129	100%	Total	\$ 31.773	100%
CoBERTURAS			CoBERTURAS			CoBERTURAS			CoBERTURAS		
Afiliación al régimen subsidiado			Afiliación al régimen subsidiado		99,1%						
Cobertura Neta en educación Básica			Cobertura Neta en educación Básica		95,50%						
Cobertura mínima en agua potable	74,4%		Cobertura mínima en agua potable		80%						
Cobertura mínima en alcantarillado		89,0%	Cobertura mínima en alcantarillado		74,4%						
Tasa de Mortalidad Infantil		24,2	Tasa de Mortalidad Infantil		19,6						
											No presenta información

Fuente: Informe de ejecución de recursos de regalías, vigencia 2010 y 2011 de la IAF-DNP, proyectos aprobados por los OCAD 2012 y 2013-SGR información complementada con las actas: Acta No. 003 del 28 de Noviembre de 2012, Acta No. 004 del 19 Abril de 2013, acta No. 005 del 31 Julio de 2013 y los acuerdos No. 001 del 7 Diciembre de 2012, No. 002 del 24 Abril de 2013, No. 003 del 06 de Agosto de 2013. Correspondientes al OCAD de Aguazul – Casanare. (Tabla elaborada por el autor, para mejor acceso a los datos y a la fuente véase el CD adjunto)

Para el primer nivel de análisis en el 2010 aguazul recibió 29.475 millones y para el 2011 este monto aumento en la asombrosa suma de 82.262 millones que corresponden una ejecución de recursos del **primer bienio** por un valor total de **\$111.719 millones**. En lo referente al segundo bienio el municipio presentó ejecuciones a 2012 de 23.120 millones, valor que para el siguiente año se dispara a \$86.612 millones, por lo que el **segundo bienio** cuenta con ingresos totales de **\$109.732 millones**. Pero no es suficiente para que supere la muy significativa cantidad de recursos ejecutada en el primer bienio. Por lo que con la entrada en vigencia del SGR, la inversión del segundo bienio se reduce en un 1,7% la inversión respecto al bienio anterior.

Respecto al segundo nivel de análisis referente a la inversión en el sector coberturas básicas el municipio muestra una tendencia irregular de sus inversiones en cuanto a coberturas básicas ya que iniciando el periodo de análisis presenta un aumento del 19,1% en la tasa para el 2011, consolidándose como la inversión mas alta alcanzada en este sector. Para el 2012 la ley de regalías entra en vigencia y a su vez es donde la inversión sufre la mayor precipitación del periodo analizado, reduciéndose en un 67%, respecto a la vigencia anterior, ubicándose la tasa en un 8,3%. Para el 2013 la inversión en este sector se incrementa en una proporción del 65,1% ubicándose en una tasa del 73,4% de participación. Para las inversiones en otros sectores se presenta un aumento de manera irregular hasta el 2012, pero a partir de este año la inversión empieza a precipitarse significativamente en un 65% respecto al año anterior. Este comportamiento en ambos sectores evidencia que con la reforma inicialmente hay una precipitación de las inversiones en coberturas, pero en el 2013, estas vuelven a tomar impulso haciendo evidente que las prioridades de inversión del municipio siguen siendo las coberturas básicas que aumentaron significativamente un año después de la reforma.

#### **Grafico No. 4 Inversión coberturas vs “otros sectores” Aguazul 2010 – 2013**



El subsector que tuvo una mayor inversión en el segundo bienio es el de agricultura con una ejecución del 80.5% del total de recursos ejecutados con regalías en 2012.

#### IV. CONCLUSIONES

Una vez visto el comportamiento y analizadas las preferencias de inversión de cada municipio estudiado, y a pesar de lo reciente que es la reforma a las regalías, se puede observar que esta está incidiendo en las prioridades de desarrollo territorial, lo que por supuesto afecta los procesos de financiación y planificación en cada uno de estos cuatro municipios. De ello se observa que mientras que en un bienio son significativas las inversiones hacia algún sector específico, en el otro, contrariamente se hace evidente lo opuesto en las inversiones hechas en el sector coberturas básicas y las destinadas a “otros sectores”, ya que en el primer bienio las coberturas básicas se constituyen como la principal destinación de los recursos, pero en el segundo bienio, donde hace su entrada la reforma se hace evidente el cambio en las preferencias de 3 de los 4 municipios principales productores de regalías, ya que es en este periodo donde los “otros sectores” de inversión diferente al de coberturas básicas se convierten en la prioridad de la inversión, viéndose afectadas las inversiones en coberturas básicas. En cuanto a planificación los municipios con la reforma empiezan a postular y aprobar proyectos ajenos a las coberturas básicas, ya que las inversiones empiezan a ser focalizadas en estos sectores de manera significativa, evidenciando la flexibilidad del SGR en cuanto a la postulación,

aprobación y financiación de proyectos. Esto sin querer afirmar que algunos municipios no dejan de tener entre sus prioridades las coberturas básicas, como lo evidencia el municipio de Aguazul, que presentó un aumento en la inversión para coberturas básicas en el 2013, es decir, un año después de entrada en vigencia de la reforma.

De acuerdo a los tres niveles de análisis planteados en el capítulo IV se puede llegar a tres conclusiones:

1. Para el período analizado (2010-2013) el monto de recursos de regalías se reduce progresivamente una vez entrado en vigencia el SGR. Ello se corrobora en tres de los casos estudiados, excepto en el de Arauca.
2. Para el segundo bienio estudiado, después de la reforma, efectivamente hay un cambio en las prioridades o sectores de inversión, ya que en 3 de los cuatro municipios analizados se pasó a privilegiar la inversión hacia “otros sectores” durante el segundo bienio<sup>24</sup> del período analizado.
3. Los principales subsectores financiados del sector “otros sectores” indica que la mitad de los municipios analizados están destinando sus regalías principalmente a minas y energía, y transporte e inclusión social, mientras que la otra mitad destinó estos recursos al sector agricultura, vivienda y otros sectores no especificados. Ello evidenció el redireccionamiento de las regalías hacia sectores que implicaron tensión en el diagnóstico realizado en el plan de desarrollo de cada municipio.

A partir de estas observaciones de manera general se puede afirmar que efectivamente la reforma tiene un impacto sobre la forma en que los cuatro mayores receptores de regalías entre el período 2007 y 2012 financian y planifican su desarrollo, ya que se pasa de un esquema de inversión condicionada a uno de

---

<sup>24</sup> La única excepción para el caso la presentó Aguazul, en donde si bien se reduce la preferencia de inversión en el 2012 para coberturas básicas, esta se recupera significativamente para el año 2013.

inversión no condicionada, ampliando el espectro sobre las posibilidades de inversión que adquieren los entes territoriales en Colombia.

Por otro lado, la desarticulación de las inversiones evidenciada antes y después de la reforma implica la existencia de un posible cambio en los ejes de desarrollo territorial, en donde se pasa de financiar una serie de servicios públicos mínimos con los que debe contar la población (coberturas básicas) a una perspectiva mas amplia y diversa que implica la generación de desarrollo local y regional.

Hay que destacar que la reforma, impone serios cuestionamientos al objetivo descentralizador del constituyente, ya que implica una limitación de carácter administrativo y económico a la forma en que los municipios deciden invertir en su desarrollo a través de la participación de niveles superiores de gobierno en los OCAD donde se decide sobre la inversión local, como en otros aspectos. Esto se convirtió en un foco mas de tensión entre la necesaria coordinación de los diferentes niveles de gobierno frente a la pretendida autonomía territorial. Ya que además de que se les reduce progresivamente las asignaciones directas, éstos tienen que someter sus proyectos de inversión, no solo a la orientación, el control y la evaluación a la que tradicionalmente se han sometido, sino a la decisión del gobierno nacional y los departamentos para aprobar los proyectos de inversión que postulen en los OCAD, implicando un mayor intervencionismo del gobierno central en la planificación del desarrollo.

De esta manera el Sistema General de Regalías irrumpe en un momento donde las entidades territoriales ya habían diseñado su carta de navegación para el cuatrienio 2012-2015 implicando un impacto respecto a la posible desarticulación con las prioridades del plan de desarrollo municipal, por lo menos, en cuanto su planificación financiera (prioridades de inversión). Situación que nos llevó a preguntarnos cómo deben pensar ahora los territorios y sus comunidades los procesos de planificación y financiación del desarrollo ¿deben repensar sus prioridades o por el contrario se ajustan a las prioridades, objetivos y disposiciones de inversión planteados por el gobierno nacional? Adicionalmente ¿cómo pueden ajustarse y articularse las

herramientas de planificación y gestión del desarrollo (Plan de Desarrollo, MFMP, POT, etc.) a la metodología de formulación y presentación de proyectos de inversión en los OCAD y sobre todo a una mayor intervención y regulación del Estado?

Por supuesto estas preguntas serán resueltas en el futuro ya que nos encontramos a las puertas de un nuevo proceso en lo que respecta a los procesos de planificación del desarrollo en nuestro país. En donde sería interesante que se complementaran los esfuerzos realizados hasta acá con la recolección y análisis de las visiones de diferentes actores del desarrollo local y el SGR para conocer sus percepciones sobre la reforma y sobre los posibles cambios en las prioridades de inversión en lo local, con especial énfasis en los actores desplazados de escenarios de toma de decisiones como los OCAD, pero con un papel determinante en la planificación del desarrollo local como son los cuerpos colegiados de elección popular, es decir, concejos municipales y asambleas departamentales. Sería igualmente pertinente continuar con el monitoreo sobre las prioridades de inversión para obtener mas pistas y prever las tendencias o preferencias con mayor información.

## BIBLIOGRAFIA

Candelo, R. J., Durán, Y.L, Espitia, J. E., Garcés J. E., Restrepo, J. A. (2010). Las Regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional, en *Desafíos*, Vol. 22 (No. 1), Pp. 143-203.

Contraloría General de la República. (2011). *Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral, municipio de Puerto Gaitán Meta Regalías Directas Vigencia 2010 (CGR – CDSE – No)*. Recuperado del sitio de internet de la Contraloría General de la República:

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/54303304/Informe+Final+Regal%C3%ADas+PUERTO+GAITAN-2010.pdf/cbc98e4d-11be-4492-a435-b8f837749ac9?version=1.0>

Contraloría general de la República. (2012), *Informe de Auditoría, Recursos provenientes de Regalías Directas Municipio de Acacias - Meta vigencia 2011*.

Recuperado de: <http://acacias-meta.gov.co/apc-aa->

<files/30373335666231373334643230663138/informe-liberado-regalias-acacias-vig-2011.pdf>

Contraloría General de la República (2012). *Auditoría Gubernamental a los recursos provenientes de Regalías del municipio de Arauca, vigencia fiscal 2011 (CGR-CDME-NO)*. Recuperado del sitio de internet de la Contraloría General de la República:

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/75394654/AUDITORIA+A+REGALIAS+MUNICIPIO+DE+ARAUCA+VIG+2011.pdf/85029a19-50fb-4436-be4e-40cfa0409c27?version=1.0>

Coronado, S. A. (2010). *Tierra, autonomía y dignidad conflictos territoriales de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Diez, J. I., Gutierrez, R. R. (2008). La transformación de las políticas de desarrollo económico: de la planificación del Estado Nacional a la gestión de iniciativas locales. *Revista de Estudios regionales* (Nº 83), 111-142.

DNP.(2007) El proceso de planificación en las Entidades Territoriales: El Plan de Desarrollo y sus Instrumentos para la Gestión 2008-2011. Recuperado de [http://www.csircolombia.org/apc-aa-files/495aa9a254573b59d33063bb32b6ce5f/NOTA\\_8\\_1.pdf](http://www.csircolombia.org/apc-aa-files/495aa9a254573b59d33063bb32b6ce5f/NOTA_8_1.pdf)

DNP.(2007). *Actualización de la cartilla “las regalías en Colombia”*. Recuperado: [http://www.acp.com.co/assets/documents/Asuntos%20Publicos/Gestion%20Social/regalias/cartilladnp\\_regalias2007.pdf](http://www.acp.com.co/assets/documents/Asuntos%20Publicos/Gestion%20Social/regalias/cartilladnp_regalias2007.pdf)

DNP y ESAP. (2007). *Gestión Pública Local*. Bogotá D.C: Dirección técnica de Desarrollo Territorial Sostenible.

DNP. (2011). *Informe de la Ejecución de los Recursos de Regalías y Compensaciones, municipio de Puerto Gaitán (Meta), Vigencia fiscal 2011*. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=5nCY3nyHM6Y%3d&tabid=275>

DNP. (2011). *Informe de la Ejecución de los Recursos de Regalías y Compensaciones, municipio de Aguazul (Casanare), Vigencia fiscal 2011*. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=k3s0YDp6wWQ%3d&tabid=275>

DNP. (2012). *Informe sobre desempeño fiscal de los departamentos y municipios. Tabla de Magnitudes Financieras Municipales*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

González, J.I., (2004). *Transferencias y Desarrollo: Un portafolio para el progreso de las regiones*. En Seminario propuestas para el desarrollo de las regiones y la autonomía regional. (Ed.), *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial* (38–61). Bogotá: GTZ Fescol

Moreno, A., J. (2011, Sep). *Sobre la Nueva Ley de Regalías*. *Revista Javeriana*. Vol. 147, (778), 36-41.

Penagos, V. G. (2003, Jun). *La descentralización Territorial en el estado unitario*. *Revista Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*. Recuperado de: [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/9-24.pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/9-24.pdf)

Pérez, R., A. (2011). *Informe de Gestión año 2010. Ejecución, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan de Desarrollo Cambio Saludable, Acacias-Meta*. Recuperado de: [http://acacias-meta.gov.co/apc-aa-files/30633065343431303037363362333833/INFORME\\_DE\\_GESTION\\_2010\\_1.pdf](http://acacias-meta.gov.co/apc-aa-files/30633065343431303037363362333833/INFORME_DE_GESTION_2010_1.pdf)

Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (2011) *Descentralización y entidades territoriales*. Recuperado de: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralización\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralización(1).pdf).

Proyecto de acto legislativo No. 13 (2010), *exposición de motivos*. Recuperado de: [http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias\\_2011/02-REGALIAS.pdf](http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias_2011/02-REGALIAS.pdf)

Restrepo, D. I., (2004). Crisis fiscal del centro: ¿riesgo u oportunidad para la autonomía territorial? En Seminario propuestas para el desarrollo de las regiones y la autonomía regional y la autonomía regional. (Ed.), Desarrollo de las regiones y autonomía territorial (62-80). Bogotá: GTZ - Fescol

Saavedra, G., R (2001). *Planificación del Desarrollo*, Bogotá: Géminis Ltda.

SGR (06/11/13). *Proyectos Aprobados por los OCAD 2012 y 2013*. Sistema General de Regalías. Bogotá, Colombia: DNP, Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR/AvancesOCAD.aspx>

Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano (2012). Estadísticas Regalías Productores. Recuperado de: <http://www.sipg.gov.co/Sipg/Inicio/SectorHidrocarburos/EstadisticasdePetroleo/Regalias/tabid/73/language/es-CO/Default.aspx>

Suarez C., R. (2010). *Informe de Gestión Vigencia 2010. Municipio de Arauca*. Recuperado de: [http://www.arauca-arauca.gov.co/apc-aa-files/35653439373066366430663230396662/INFORME\\_DE\\_GESTION\\_2010.pdf](http://www.arauca-arauca.gov.co/apc-aa-files/35653439373066366430663230396662/INFORME_DE_GESTION_2010.pdf)

## **Planes de desarrollo consultados**

Acuerdo 009 de 2012, por el cual se adoptó el plan de desarrollo municipal de Puerto Gaitán “Porque unidos somos más” 2012-2015. Recuperado de:

[http://puertogaitan-meta.gov.co/apc-aa-files/31353536396633393038313430346361/PLAN\\_PDM\\_ULTIMO.pdf](http://puertogaitan-meta.gov.co/apc-aa-files/31353536396633393038313430346361/PLAN_PDM_ULTIMO.pdf)

Acuerdo No. 199 de 2012, Por el cual se adopta el plan de desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del municipio de Acacias: “La decisión correcta” 2012-2015. Recuperado de:

[http://www.acacias-meta.gov.co/apc-aa-files/35336130346633313134386332366134/PLAN\\_DE\\_DESARROLLO\\_2012\\_2015\\_Parte\\_1.pdf](http://www.acacias-meta.gov.co/apc-aa-files/35336130346633313134386332366134/PLAN_DE_DESARROLLO_2012_2015_Parte_1.pdf)

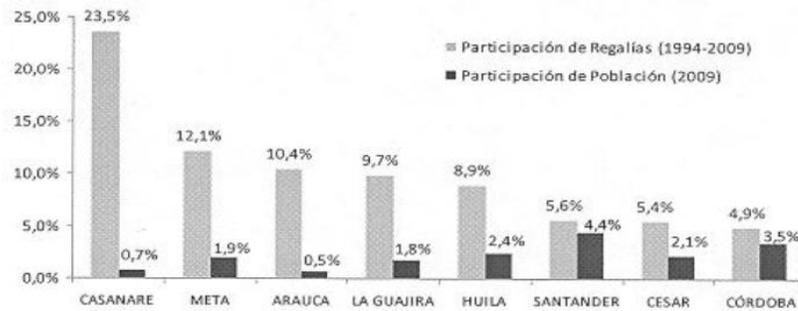
Acuerdo 200.02.006 de 2012 por el cual se adopta el plan de desarrollo municipal “Trabajo, Progreso y Solidaridad” 2012-2015, recuperado de: [http://www.arauca-arauca.gov.co/Nuestros\\_planes.shtml?apc=gbPlan%20de%20Desarrollo%20Municipal-1-&x=2825190](http://www.arauca-arauca.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbPlan%20de%20Desarrollo%20Municipal-1-&x=2825190)

Acuerdo Municipal “Por medio del cual se Adopta el Plan de Desarrollo Integral, “Hechos de Gobierno por Aguazul” vigencia 2012 – 2015”

[http://www.aguazul-casanare.gov.co/apc-aa-files/31316235663361373861633839386231/PROYECTO\\_DE\\_ACUERDO\\_PLAN\\_DE\\_DESARROLLO.pdf](http://www.aguazul-casanare.gov.co/apc-aa-files/31316235663361373861633839386231/PROYECTO_DE_ACUERDO_PLAN_DE_DESARROLLO.pdf)

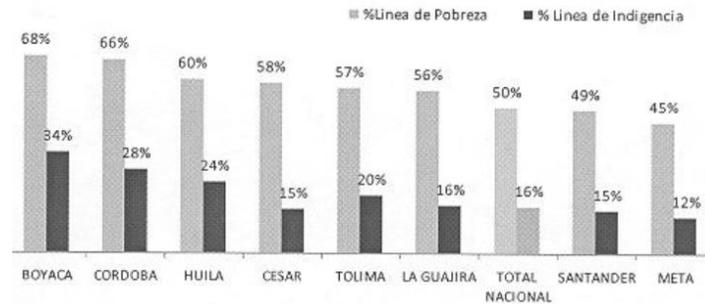
## Anexos

### Anexo No. 1. Principales beneficiarios de regalías directas



Fuente: DNP

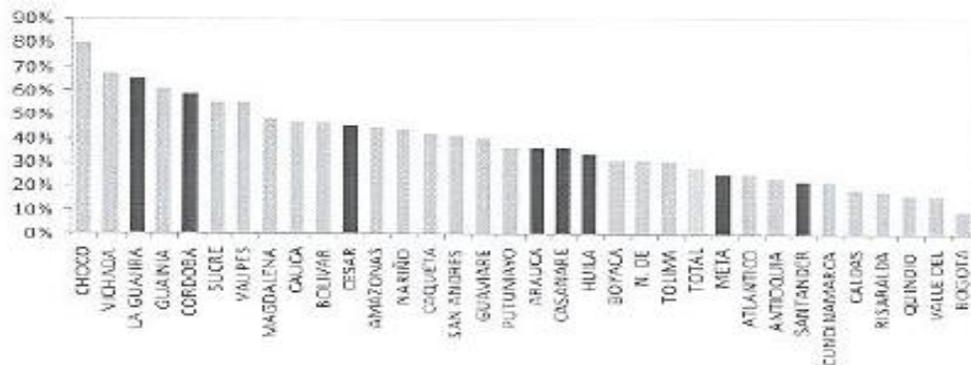
### Anexo No.2. Porcentaje de población bajo Línea de Pobreza e Indigencia, 2005



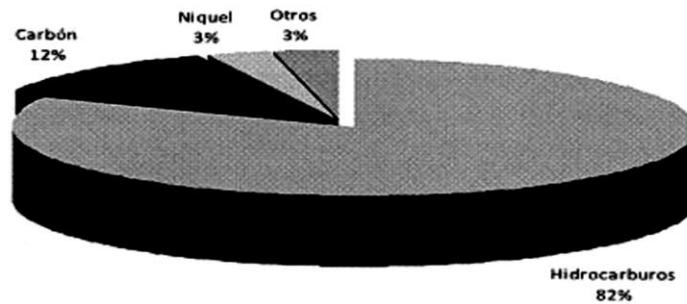
Fuente: cálculos de la MERPD con base en bases de datos de la DDS-DNP

### Anexo No. 3 Necesidades Básicas Insatisfechas

**Gráfico 13. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 2005**

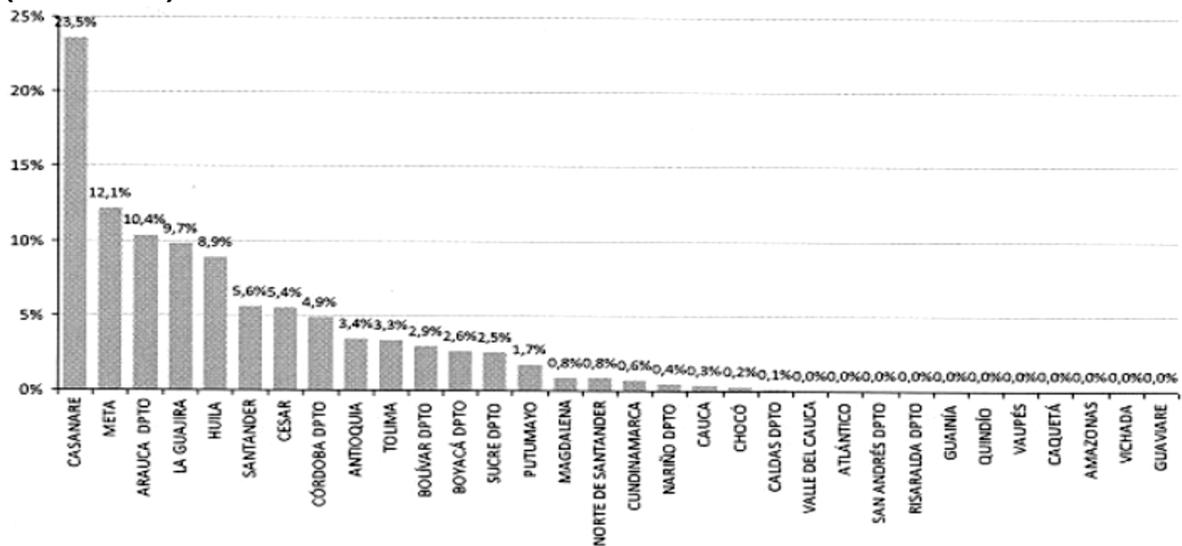


## Anexo No.4 Participación de regalías por tipo de recurso natural no renovable 1994-2009



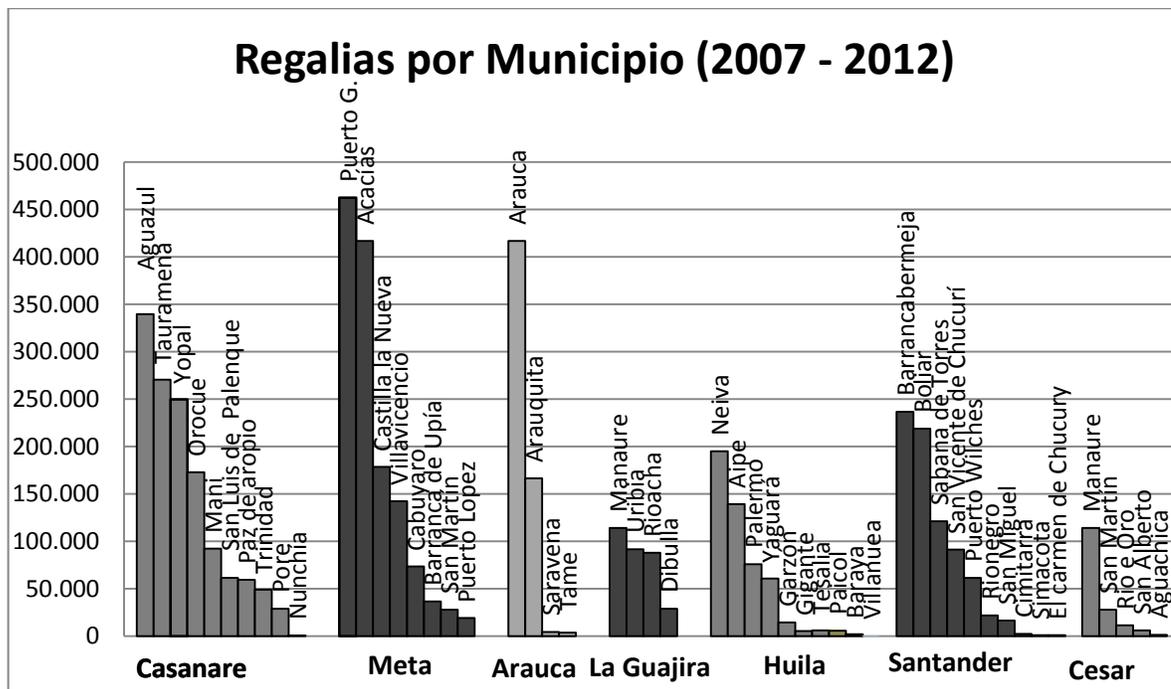
Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994 - 2003 y ANH: 2004 - 2009. Carbón y otros minerales CARBOCOL y MINERCOL 1995 - 2003 e INGEOMINAS 2004 - 2009 (citado en la exposición de motivos).

## Anexo No.5 Distribución de Regalías directas por Departamento beneficiario (1994-2003)



Fuente: Acto Legislativo (2010).

Anexo No. 6. Distribución de regalías Directas por Municipio Beneficiario (2007 – 2012)



Fuente: Grafica elaborada por el autor del presente texto a partir de los datos suministrados en el Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano (SIPG).