

**Gestión pública de regalías para la calidad de vida
en el departamento del Cauca, 2012-2019**

**Yessika Dayana Imbachi Imbachi
Jaminton Leiton Muñoz**

**Universidad del Cauca
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Popayán, Cauca
2022**

**Gestión pública de regalías para la calidad de vida
en el departamento del Cauca, 2012-2019**

**Yessika Dayana Imbachi Imbachi
Jaminton Leiton Muñoz**

Trabajo de grado para optar al título de politólogos

**Dr. Alexander Montoya Prada
Director**

**Universidad del Cauca
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Popayán, Cauca
2022**

Agradecimientos

A Dios, por permitirnos consolidar la primera meta para el cumplimiento de nuestros objetivos de vida.

A nuestros padres y familiares, por la constancia, amor y apoyo incondicional en este proceso y en cada etapa de la vida.

A Alexander Montoya Prada, por sus consejos, conocimientos, enseñanzas, disposición, apoyo y motivación en este valioso proceso de investigación. Gracias por la paciencia y la confianza, por ser amigo y mentor. Gracias por hacer posible la consolidación de esta meta.

A los profesores del departamento de Ciencia Política, por sus valiosos conocimientos, su disposición de enseñanza y la motivación de la perspectiva crítica.

Gracias a todos los que han hecho parte de este proyecto de vida, de todos hemos aprendido algo.

Tabla de contenido

	Pág.
Introducción	8
Capítulo I. Sistema institucional de regalías en Colombia	20
1.1. Configuración de las regalías en Colombia.....	20
1.2. Funcionamiento del Sistema General de Regalías en Colombia.....	25
1.3. Competencias de distribución del ciclo de regalías en Colombia.....	31
Capítulo II. Distribución y gestión de regalías en el departamento del Cauca 2012-2019	39
2.1 Distribución y manejo de las regalías en el departamento del Cauca.....	39
2.2 Gestión de proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento del Cauca.....	47
2.3 Ejecución de proyectos.....	56
Capítulo III. Contribución de la gestión pública de regalías para la calidad de vida en el departamento del Cauca, 2012-2019	64
3.1 Gestión pública, regalías y calidad de vida en el departamento del Cauca.....	65
3.1.1 Evolución de las condiciones de calidad de vida en el departamento del Cauca 2012-2019.....	67
3.1.2 Contribución de la gestión pública de regalías en el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento.....	75
3.2 Del modelo tradicional a una gestión pública integral y prospectiva: descentralizada, articulada y participativa.....	82
3.3 Conclusiones	87
Recomendaciones	89
Anexos	90
Bibliografía	97

Lista de cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Marco normativo funcionamiento de las regalías 1994-2011.....	21
Cuadro 2. Diferencia entre el tipo de regalías del primer régimen 1994-2011.....	23
Cuadro 3. Marco normativo del Sistema General de Regalías a partir de 2012.....	25
Cuadro 4. Factores determinantes para el cumplimiento de los objetivos de la Ley de regalías.....	78

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Relación ciclo de las regalías y órganos encargados.....	27
Figura 2. Tipo de OCAD y actores involucrados Ley 1530 de 2012.....	29
Figura 3. Distribución del presupuesto entre los fondos de inversión y ahorro.....	32
Figura 4. Proceso para la ejecución de los proyectos de inversión SGR.....	56
Figura 5. Componentes para la construcción del bienestar general y calidad de vida.....	66
Figura 6. Pilares para el fortalecimiento de la gestión pública para la calidad de vida.....	83

Lista de gráficos

	Pág.
Gráfica 1. Distribución regalías en fondos de inversión departamento del Cauca 2012-2020.....	41
Gráfica 2. Distribución porcentual de regalías departamento del Cauca 2012-2020.....	42
Gráfica 3. Porcentaje de asignaciones directas departamento del Cauca 2012-2019.....	43
Gráfica 4. Distribución porcentual promedio de asignaciones directas, municipios productores más beneficiados sobre el total del departamento del Cauca 2012-2019.....	44
Gráfica 5. Presupuesto del Fondo de Compensación Regional – FCR, departamento del Cauca 2012-2019 (Cifras en miles de millones de pesos corrientes).....	46
Gráfica 6. Porcentaje de proyectos aprobados por sector en el departamento del Cauca 2012-2019	49
Gráfica 7. Porcentaje de proyectos aprobados por año sobre el total en el departamento del Cauca 2012-2019.....	50
Gráfica 8. Porcentaje de proyectos aprobados por tipo de OCAD departamento del Cauca 2012-2019	51
Gráfica 9. Municipios con mayor y menor concentración de número de proyectos de inversión, departamento del Cauca 2012-2019.....	53
Gráfica 10. Número de proyectos ejecutados en el departamento del Cauca 2012-2019.....	57
Gráfica 11. Estado de ejecución presupuestal SGR para proyectos de inversión, departamento del Cauca 2012-2019 (Cifras en miles de millones de pesos corrientes).....	59
Gráfica 12. Resultados IGPR departamentos y capital Bogotá D.C., 2019.....	60
Gráfica 13. Porcentaje de fuentes de financiación en Planes de Desarrollo Territorial, departamento del Cauca 2012-2019.....	68
Gráfica 14. Porcentaje de inversión en las dimensiones de desarrollo, departamento del Cauca 2012-2019	69

Gráfica 15. <i>Porcentaje de pobreza monetaria. Departamento del Cauca frente al total nacional, departamentos y Bogotá 2018.....</i>	70
Gráfica 16. <i>Porcentaje de pobreza monetaria extrema. Departamento del Cauca frente al total nacional y departamental 2018-2019</i>	71
Gráfica 17. <i>Coefficiente de Gini. Departamento del Cauca y Popayán frente al promedio nacional 2008-2018.....</i>	72
Gráfica 18. <i>Porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas por componentes, departamento del Cauca total frente al promedio nacional total 2018.....</i>	73

Lista de mapas

	Pág.
Mapa 1. <i>Participación de regalías por departamentos, 2002-2010.....</i>	35
Mapa 2. <i>Participación de regalías por departamentos, 2012-2020.....</i>	36

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. <i>Porcentaje de regalía por recurso mineral/hidrocarburo.....</i>	22
Tabla 2. <i>Dinámica del porcentaje de distribución en asignaciones directas y fondos regionales de inversión en Colombia a partir de 2012.....</i>	34

Lista de anexos

	Pág.
Tabla anexa 1. <i>Distribución regalías departamento del Cauca 2012-2020.....</i>	90
Tabla anexa 2. <i>Recursos de regalías por dimensiones socioeconómicas, departamento del Cauca 2012-2019</i>	90
Tabla anexa 3. <i>Nivel educativo por rangos de edad, departamento del Cauca 2018.....</i>	91
Tabla anexa 4. <i>Porcentaje de participación departamental por regalías en Colombia 1994-2009.....</i>	91
Tabla anexa 5. <i>Regionalización del SGR en Colombia a partir de 2012.....</i>	92
Gráfica anexa 1. <i>Coefficiente de Gini departamento del Cauca frente al total nacional y Bogotá 2019.....</i>	92
Gráfica anexa 2. <i>Porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos, departamento del Cauca 2018-2019.....</i>	93
Gráfica anexa 3. <i>Porcentaje de jefes(as) de hogar o cónyuge(s) que se consideran pobres, departamento del Cauca- 2019.....</i>	93
Gráfica anexa 4. <i>Porcentaje de personas que manifestaron estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por regímenes, departamento del Cauca 2018-2019</i>	94
Gráfica anexa 5. <i>Porcentaje de hogares con acceso a internet, departamento del Cauca frente al promedio nacional 2018 -2019.....</i>	94
Gráfica anexa 6. <i>Porcentaje de hogares por fuente de aprovisionamiento de agua, departamento del Cauca 2018-2019.....</i>	95
Figura anexa 1. <i>Pilares para el fortalecimiento de la gestión pública para la calidad de vida.....</i>	96

Nomenclatura

AD:	Asignaciones Directas
ANH:	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM:	Agencia Nacional de Minería
CAR:	Corporaciones Autónomas Regionales
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
ECV:	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
FAE:	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCR:	Fondo de Compensación Regional
FCTeI:	Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación
FDR:	Fondo de Desarrollo Regional
FNR:	Fondo Nacional de Regalías
FONPET:	Fondo de Ahorro Pensional Territorial
IGPR:	Índice de Gestión de Proyectos Regalías
MGA:	Metodología General Ajustada
MHCP:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Minenergía:	Ministerio de Minas y Energía
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCAD:	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PDD:	Plan de Desarrollo Departamental
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
RAP Pacífico:	Región Administrativa y de Planificación
RNNR:	Recursos Naturales No Renovables
SGP:	Sistema General de Participaciones
SGR:	Sistema General de Regalías
SMSCE:	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

Gestión pública de regalías para la calidad de vida en el departamento del Cauca, 2012-2019

Introducción

La gestión pública se refiere al procedimiento eficiente y eficaz de llevar a cabo acciones orientadas a alcanzar el logro de fines, objetivos y metas de las políticas gubernamentales establecidas por el poder ejecutivo. De acuerdo con esto, uno de los fines de la gestión pública consiste en llevar a cabo las tareas de gobierno y cumplir, mediante las instituciones administrativas, sus compromisos. De ahí que su labor busca fortalecer la capacidad administrativa y nutrir los procesos estatales mediante la contribución de las instituciones rectoras (Fude educativo, 2020). En Colombia, la gestión pública es el lenguaje a través del que se expresa la administración pública, por medio de la cual se alcanzan los fines del Estado:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 2).

La gestión pública en el país es responsable de desempeñar aquellas tareas que representan apoyo administrativo en cualquier ámbito del Estado, algunas de estas tareas son contribuir y participar en el proceso de elaboración y ejecución de programas y proyectos de políticas públicas, destinados al mejoramiento de lo público. Esto se realiza por medio del gobierno, que “está constituido por el conjunto de órganos directivos o instituciones nacionales y territoriales, mediante las cuales se formulan, expresan y realizan dichas políticas de desarrollo económico y social, entre otras, que conducen a la orientación del Estado y la sociedad” (González, 2009).

En este sentido, vale afirmar que el proceso de elaboración y ejecución de proyectos de políticas públicas destinados al mejoramiento de lo público, debe ser tramitado en dos sentidos. Por un lado, considerando las demandas básicas de la población, que en gran medida se relacionan con aspectos del entorno y la calidad de vida del individuo: salud, educación, empleo, medio ambiente sano, vivienda digna y salubridad. Por el otro, teniendo en cuenta la procedencia de los recursos de financiación usados para la implementación de las estrategias de acción, que deben contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la mayoría.

En el territorio nacional, las regalías constituyen una fuente fundamental de financiación a proyectos de inversión, ya que son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR). Los dineros recibidos a causa de esto, deben destinarse según lo estima la normatividad vigente, a reducir las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios, contribuyendo de forma transversal a los fines constitucionales de prosperidad general y efectividad en los principios de equidad social y equilibrio territorial.

En este contexto se realiza la investigación que indaga sobre **¿cuál ha sido la contribución de la gestión pública sobre el uso de regalías para el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento del Cauca, 2012-2019?** El problema de investigación se aborda a partir del ajuste al Sistema General de Regalías (SGR) a partir de 2012 y se desarrolla particularmente en el departamento del Cauca, lo que permite un análisis a profundidad del manejo de las regalías centro-región, el funcionamiento jurídico-institucional antes y después de la reforma, los cambios a nivel nacional y la forma en que se aplicaron en el nivel territorial.

La respuesta al interrogante es que, si bien la transición del régimen de regalías significó una mejora considerable en la redistribución de los recursos por concepto de la contraprestación para todas las entidades territoriales del país, aún existe debilidad por parte de las administraciones públicas locales en los procesos de gestión pública de dichos recursos para consolidarlos en proyectos de inversión que mejoren de forma estructural las

condiciones y calidad de vida de las poblaciones. El departamento del Cauca como objeto de estudio ratifica esta premisa, pues en el marco de lo formal-legal se evidencia efectividad en el proceso del ciclo de las regalías, pero existe un desequilibrio en la gestión adecuada.

La importancia de analizar la gestión pública por regalías en la investigación, obedece a la lógica y debilidad institucional con la que se llevan a cabo los procesos para responder de manera efectiva, articulada y prioritaria las demandas de la sociedad tanto en el nivel nacional como en el territorial. Por esta razón, se propone como espacio de estudio el departamento del Cauca, ya que, determinado por las problemáticas de conflicto armado, violencia y desplazamiento, sumado a la precaria intervención gubernamental, presenta bajos niveles de calidad de vida. Otra razón para realizar el estudio en el departamento del Cauca, es porque hace parte de los territorios que el Estado ha priorizado frente a las actividades de exploración y explotación de RNNR del país, lo cual es determinante en la calidad de vida de los habitantes. Una última razón, responde a que es un lugar poco investigado en el ámbito de la gestión y ejecución de recursos en proyectos dirigidos al mejoramiento de las condiciones y la calidad en la zona.

La temporalidad 2012-2019 está determinada por dos criterios formales-legales. El primero obedece a la transición y entrada en vigencia del régimen de regalías expedido mediante Acto Legislativo 05 del 18 de julio 2011 y reglamentado a través de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. El segundo criterio se sustenta en los gobiernos de turno desde el nivel nacional y departamental que permiten considerar la coordinación y los resultados en la articulación de las estrategias entre los planes de desarrollo territoriales con los lineamientos y directrices de la ley en mención, los planes de desarrollo nacionales y los objetivos globales para responder de forma efectiva y equitativa a las necesidades básicas de los caucanos, y que fueron consolidadas o planeadas mediante proyectos de inversión, según lo establecido por la Ley.

Esta investigación es relevante porque está vinculada al rol que juegan los diferentes actores institucionales y sus acciones para dar respuesta a las demandas de necesidades básicas de la sociedad, a través de la gestión y las políticas públicas de gobierno. Por lo tanto,

el estudio tiene en cuenta las dimensiones del poder, los resultados de las acciones gubernamentales y el funcionamiento del Estado como un todo social. Para la Ciencia Política es fundamental comprender porque un gobierno toma o no una decisión en función de una problemática específica y la forma en que la resuelve, reflejada principalmente en políticas públicas. Los fenómenos sociales, económicos y políticos como los asociados a las condiciones y calidad de vida de una población determinada, son importantes para abordar desde la disciplina.

Por otro lado, la investigación es pertinente porque plantea que la gestión pública como ejecutora de las acciones del poder público, debe perseguir el afianzamiento y cumplimiento de los fines del Estado. De modo que, las acciones a realizar por parte de un gobierno deben tener en cuenta todos los ámbitos de la vida del ciudadano, por eso debe fundamentarse en el bien común. En esta línea, desde la disciplina se cumple con uno de los aspectos más significativos: el análisis de la relación Estado-sociedad y aún más importante, el hecho de que la investigación reconoce las debilidades y limitaciones institucionales en el proceso de formulación de planes, programas y proyectos dirigidos a las necesidades de la población.

Así, el estudio se abordará desde la perspectiva del enfoque neo-institucionalista, debido a que cuestiona las problemáticas sociales a partir del funcionamiento de las instituciones, lo cual contribuye al análisis del comportamiento de las instituciones frente al tema de la gestión pública por regalías en el departamento. La función de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable pero no necesariamente eficiente (North, 1990). De acuerdo con ello, en el trabajo se tiene en cuenta las actuaciones de los actores involucrados en los diferentes organismos, los intereses en juego tanto individuales como colectivos y la forma en que las instituciones de carácter central, regional o local reducen o no la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, dando respuestas efectivas a problemáticas específicas de la calidad de vida (Losada & Casas, 2008).

Respecto a la producción bibliográfica acerca de gestión pública de regalías y calidad de vida en el país, los estudios son limitados, especialmente para los niveles territoriales. El

tema ha sido objeto de investigación para la academia, la institucionalidad y la sociedad, y se ha abordado principalmente desde la perspectiva económica, conservando un andamiaje teórico, conceptual y temático de análisis institucional en línea con los enfoques de la Ciencia Política. Los libros, artículos, informes institucionales y en general la bibliografía consultada aportan al análisis del tema, debido a que orientan sus esfuerzos en la atención a las demandas de la sociedad.

Algunos estudios relevantes como *La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: un análisis institucional del esquema de regalías en Colombia, 1991-2016*, plantean que las regalías son una fuente importante de financiación para la nación que busca dinamizar la economía local y regional a través del fomento a proyectos en los diferentes niveles de gobierno, que en últimas pretenden generar un impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes. Para poder cumplir este propósito, dicen Jiménez Suaza y Jiménez Arbeláez (2018) se requiere un sistema específico y transparente con una capacidad institucional que velé en pro de que los recursos sean utilizados eficazmente. Por su parte, Botero, Hofman, Hernández y Pico (2015) en el libro *Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra* realizan un estudio acerca del impacto de las regalías, exponiendo que es de las contraprestaciones con mayor relevancia que perciben los territorios colombianos para el desarrollo territorial.

Otros estudios proponen un análisis de convergencia y estabilidad regional, a partir de la caracterización del Sistema General de Regalías. Este es el caso de Juan Mejía (2017) en *Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso*, en el que analiza el funcionamiento de las administraciones públicas mediante el establecimiento de criterios que dan cuenta de las condiciones para la buena gerencia, debido a que, según este autor la equidad y el progreso social son producto del adecuado manejo de las regalías. Así mismo, se destacan estudios como *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales* que evidencia análisis en temas importantes acerca del funcionamiento de las regalías como fuente de inversión en proyectos en el país, como el manejo administrativo, el aporte de las regalías en el crecimiento económico y la eficiencia con la que son utilizados los recursos en la solución

de los problemas sociales más relevantes (Benavides, Carrasquilla, Zapata, Velasco, & Link, 2000).

De acuerdo con los estudios académicos acerca de la gestión pública de regalías para la calidad de vida localizados en Colombia y sus regiones, es posible señalar que la producción es bastante reciente. Con relación al problema, los documentos abordan la contribución de la política pública ajustada mediante Acto Legislativo 005 de 2011 y Ley 1530 de 2012, en términos de analizar y evaluar su conveniencia y efectos para el desarrollo equitativo del país. Para desarrollar los trabajos, los autores consideran importante indagar a partir del funcionamiento de las administraciones públicas y sus competencias respecto a la particularidad de las regalías y los objetivos que debe perseguir según la legislación vigente.

Algunos aspectos claves que se consideran a partir de la revisión documental y estadística son el análisis de la calidad de las instituciones en relación con el bienestar de las personas, la situación en contextos específicos, el uso de los recursos en proyectos prioritarios para la población y desarrollo de un departamento o municipio. En este sentido, la presente investigación pretende aportar desde la disciplina a la producción académica del tema de la gestión pública por regalías, particularmente en el departamento del Cauca. El propósito es analizar la contribución de dicha gestión en el mejoramiento de la calidad de vida a través del funcionamiento descentralizado, la planeación estratégica, la articulación institucional para gobernabilidad y gobernanza, y la participación.

Los conceptos referidos son gestión pública, regalías, calidad de vida, descentralización y gestión pública integral. La *gestión pública* es el procedimiento eficiente y eficaz de administrar los recursos disponibles para consolidar las acciones y el logro de objetivos, fines y metas de las políticas públicas, programas y proyectos que propone un gobierno.

De acuerdo con ello, la gestión pública se ha consumado como el motor funcional de todo proceso que tenga la finalidad de generar espacios de desarrollo para las regiones de un país, a través de la planeación, el presupuesto de inversión, evaluación y el control de gestión, que son esenciales para un modelo que descentraliza las funciones del Estado y la toma de

decisiones en pro de generar mayor beneficio a la población (Giró, 1993). Sin embargo, se debe considerar que dicha gestión no deriva solamente en patrones de cumplimiento, sino también que un manejo inadecuado puede conllevar una serie de perjuicios a diferentes escalas y generalmente recae en las regiones vulnerables. Es por ello que la gestión debe entenderse como una reacción, que dependiendo su nivel de vinculación -central o descentralizada- genera o no una serie de conflictos e inestabilidad social y política (Chaparro, 2004).

En esta línea, son importantes algunos ajustes a las formas de proceder en la gestión pública, debido a que según Aguilar (2006) ha sido necesario un cambio que se debe reflejar en la norma, las estructuras organizacionales, directivas y operativas del gobierno, donde se guíen por propósitos, modos y resultados que eleven el nivel de eficiencia y calidad de la acción pública para la dirección, organización y operación que genere mejores respuestas a las demandas sociales. Así, en lo que se refiere a las materias o ámbitos de la gestión pública,

la reforma administrativa ha consistido prácticamente en modificar: a) la naturaleza de la administración pública, es decir, su ámbito de acción, responsabilidad y modo de actuar, mediante reformas constitucionales y legales, en correspondencia con el cambio del patrón de gobernación que fue tomando forma después de la crisis fiscal y política de los Estados sociales; b) la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna; c) el sistema de gestión o los procesos gerenciales y, finalmente, d) los procesos y procedimientos operativos. (Aguilar, 2006)

De acuerdo con ello, los inicios del paradigma de la gestión pública han sido abordados en numerosos informes específicos a razón de explicar las diferentes líneas de cambio. Sin embargo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos proporciona una visión más integral a partir de dos principios como la descentralización y el desempeño. En ese sentido el principio del desempeño abarca los procesos de gobierno a partir de “asuntos financieros, presupuestarios, control interno y gestión de personal, revisión de reglas,

procesos y procedimientos, creación de sistemas de información, medición y evaluación”, mientras que la descentralización

abarca medidas de redistribución de la autoridad, tales como la autorización y responsabilización de las unidades de mando subalternas, la creación de agencias independientes en el marco de los organismos administrativos, el “empoderamiento” de actores no gubernamentales para realizar determinadas actividades en beneficio de determinadas poblaciones y la concentración de los altos ejecutivos de gobierno en los asuntos estratégicos de la conducción de su comunidad. (Aguilar, 2006)

Ante lo expuesto, la gestión pública ha estado inmersa a los cambios globales sobre la administración de los recursos que dispone el Estado, que precisa en mejorar las condiciones de su funcionamiento. Estos procesos son el resultado del descontento de la ciudadanía y la baja credibilidad social que se genera a través de los años. En ese sentido, la consecución de un cambio progresivo en la gestión está dirigido a seguir un modelo de cumplimiento en acciones concretas y “centrado en la promoción de una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado” (Aguilar, 2006).

Cousin (como se citó en Aguilar, 2006) señala que la Nueva Gestión Pública es una de las reformas en constante ajuste que tiene la tarea de generar cambios estructurales, sistemáticos y prácticas de gestión pública estratégica orientados a dicha descentralización donde se asegure el logro de resultados y objetivos. “La Nueva Gestión Pública ha comenzado entonces a lograr que los gobiernos incorporen a su proceso directivo métodos de dirección estratégica y de dirección de calidad, con esquemas avanzados de gestión del desempeño y del conocimiento” (Aguilar, 2006).

La gestión estratégica es un medio de gestión y administración pública que debe generar valor público a los ciudadanos y hacer que las funciones públicas sean de utilidad pública, donde se resalte el valor del capital humano a través de personas con capacidades analíticas, técnicas, gerenciales y comunicativas para configurar contextos normativos y organizacionales que promuevan las competencias especiales del sector público (Aguilar,

2006). Precisamente Moore (como se citó en Muñoz, 2020) señala que el principal resultado de la gestión pública debe ser la producción de “valor público” entendido como el valor generado por el Estado a través de la calidad de los bienes y servicios que brinda a los usuarios o población objetivo de las políticas [...] la satisfacción ciudadana es la mejor forma de medir el valor público.

A razón de lo expuesto y términos de apoyar dicha gestión estratégica el gobierno abierto se consolida como una alternativa de soluciones y reestructuraciones de las administraciones públicas y mejora continua de los gobiernos. Además, un gobierno abierto debe fomentar el diálogo con la población civil para que este último tenga la posibilidad a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones de conocer los procesos, formas y modelos que llevan a cabo los entes públicos. En ese sentido al instaurar un modelo de gobierno abierto en un Estado puede generar los siguientes beneficios: establecer mayor confianza en el gobierno, garantizar mayores resultados al menor coste, elevar los niveles de cumplimiento, asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, fomentar la innovación, mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar (Ramírez-Alujas, 2011).

Concretamente, la gestión pública además de la administración eficiente de los recursos con los que cuenta la nación, se refiere a la capacidad de mejorar la calidad de vida de una región determinada por medio de la toma de decisiones, estrategias y ejecución de planes, programas y proyectos, además de la creación de valor público. “Así las cosas, repensar la gestión pública bajo un enfoque descentralizado, es una tarea permanente para los gobiernos, ya que les exige “reinventarse” y modernizar sus estrategias de acción pública para llegar efectivamente a los ciudadanos” (Muñoz, 2020). En efecto, el gobierno abierto es una de las estrategias que abre la posibilidad de reinventarse y por lo tanto de generar mejores resultados a la gestión pública.

En ese sentido, es necesario que las *regalías*, entendidas como el pago que realizan las compañías de hidrocarburos o de minerales al Estado por la explotación de un recurso natural

no renovable (Contraloría General de la República, s.f.), estén dirigidas a respaldar las estrategias de desarrollo asociadas a las condiciones básicas de vida en las regiones del país. La tramitación de políticas públicas para el desarrollo genera una relación necesaria entre gestión pública y los recursos financieros, que para obtener resultados y reducir la incertidumbre como respuesta a las demandas sociales, deben ser destinados de la mejor manera por las instituciones involucradas.

Ahora, las acciones pertinentes en la gestión pública debe ser el resultado en el mejoramiento de la *calidad de vida*, ya que su objetivo es contribuir al bienestar general y por tanto a la satisfacción de necesidades básicas para el bien común del país. El concepto de calidad de vida tiene una definición amplia entre quienes lo desarrollan Botero y Pico (2007) señalan que existe una visión objetiva y subjetiva en relación a calidad de vida, donde el aprovechamiento de las circunstancias externas a las que se enfrenta un individuo como también el grado de satisfacción, realización y percepción de las condiciones de vida, determina un nivel de agrado, positivo o negativo. Ahora bien, Ardila (2003) indica que los principales factores al momento de realizar estudios de calidad de vida están relacionados con: bienestar emocional, riqueza material, salud, seguridad, integración con la comunidad, relaciones familiares y sociales, trabajo y otras formas de actividad productiva.

La *descentralización* por su parte, es un proceso necesario para generar condiciones de calidad de vida a partir del cual, los niveles de gobierno pueden conocer de cerca las necesidades a resolver. Este consiste en transferir poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central a las entidades descentralizadas por medio del traslado de funciones, recursos y competencias (DNP, 2002). Sin embargo la distribución de tareas administrativas no ha logrado establecer un mayor avance respecto de las demandas sociales en las regiones, debido al exceso de centralismo, de ahí la necesidad de una *gestión pública integral* que involucre acciones dirigidas al cumplimiento de los principios de la descentralización, mayor participación y mejor conocimiento de los territorios para una interpretación asertiva de las realidades, la generación de consensos y la gestión apropiada para el territorio.

En sí, se trata de una mayor relación entre el Estado y la sociedad desde los aportes en los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento, control y evaluación. En línea

con lo expuesto anteriormente Escobar (2019) plantea la gestión pública de alcance latinoamericano que denomina como reforma gerencial del Estado, donde señala la necesidad de continuar con la eficacia, eficiencia y la economía, pero introduciendo nuevas formas en la obtención de resultados como la equidad, ética, empoderamiento ciudadano, emprendimiento social, equilibrio ambiental y eslabonamiento intergubernamental, teniendo en cuenta la perspectiva en la toma de decisiones de abajo hacia arriba, o que tenga en cuenta la relación colaborativa entre el Estado y la sociedad.

El desarrollo de la investigación se operativizó en un plano analítico desde la integración de los métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas en correspondencia al enfoque y objeto de estudio. La estrategia incorporó el método historiográfico, particularmente la técnica de análisis documental que permitió realizar revisión bibliográfica de investigaciones académicas e informes institucionales sobre el tema de gestión pública de regalías en el país, además de la consulta de normatividad y planes de desarrollo pertinentes. También se empleó el método estadístico a partir del análisis de datos agregados que contribuyó a identificar las cantidades y porcentajes de los rubros de asignación en la fuente de financiación regalías en el departamento e igualmente fue determinante para sistematizar los indicadores de calidad de vida y establecer la contribución de la gestión respecto al funcionamiento de las instituciones y la tramitación de políticas públicas prioritarias, coordinadas y articuladas con los planes nacionales y los objetivos globales. Por último, se aplicó la triangulación entre métodos a partir del análisis de la revisión bibliográfica y los datos agregados, que permitió contrastar los resultados, hallar alcances y limitaciones, y plantear los pilares aplicables para una mejora continua de las entidades e instituciones públicas.

Las limitaciones metodológicas se evidenciaron principalmente en la recolección de datos y cifras de las asignaciones presupuestales en la fuente regalías, debido a que las bases de datos del SGR suministran algunos datos exactos que carecen de coordinación con los presupuestos bienales del Congreso y con los datos plasmados en informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Al respecto, una vez cuantificados los datos, se realizaron cálculos propios y se decidió hacer una aproximación de las cifras para el departamento. Para

el análisis se toma como referencia la finalidad de los fondos de asignación de regalías y aquellos con mayores asignaciones presupuestales de conformidad con la Ley.

El trabajo se estructura en tres capítulos. El primero, *Sistema institucional de regalías en Colombia* describe la configuración legal y funcionamiento de regalías en el país, destacando particularmente las competencias de distribución del ciclo que se relaciona con la gestión descentralizada. El segundo, *Distribución y gestión de regalías en el departamento del Cauca 2012-2019* identifica el manejo de las regalías en el departamento del Cauca, la gestión de proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida en consonancia con los planes de desarrollo y los marcos globales, y el avance en la ejecución de proyectos. El tercer capítulo *Contribución de la gestión pública de regalías para la calidad de vida en el departamento del Cauca, 2012-2019* determina el aporte de la gestión pública de regalías a partir del análisis de la información de los acápite uno y dos, y del estudio de la evolución en indicadores de condiciones de calidad de vida en el departamento del Cauca después de 2012, que ponen en evidencia la hipótesis.

La investigación finaliza con un breve complemento no previsto en el proyecto: un esquema analítico de gestión y una serie de recomendaciones. El modelo plantea que la descentralización, la planeación articulada y la participación son los pilares para una gestión pública integral y prospectiva. Esto surge bajo la premisa de que la calidad de vida como una demanda prioritaria en la agenda de las políticas públicas no depende únicamente del respaldo legislativo y constitucional sino también del robustecimiento de las entidades e instituciones públicas del nivel territorial.

Capítulo I.

Sistema institucional de regalías en Colombia

El objetivo de este capítulo es describir la configuración del sistema institucional sobre las regalías en Colombia a partir de las disposiciones del marco normativo en la Constitución Política de 1991 como también de la Ley 141 de 1994 y Ley 1530 de 2012 en relación al propósito, manejo y destinación de la contraprestación por concepto de exploración y explotación en el territorio nacional. La relevancia de este apartado, responde a la necesidad de comprender el funcionamiento del sistema institucional, los actores involucrados, las competencias del SGR y en últimas dar cuenta de la distribución de los recursos de las regalías en las regiones del país. Esto es importante en la medida en que la legislación nacional enmarca el rol descentralizador del Estado frente a las regalías y es significativo porque permite mayor participación regional bajo un modelo democrático y de buen gobierno.

Metodológicamente, se desarrolla a través de la técnica de análisis documental que permitió la consulta y procesamiento de la información normativa, informes institucionales y documentos académicos. El capítulo comprende tres apartados. El primero es el respaldo normativo para el uso de las regalías en Colombia. El segundo aborda funcionamiento, ciclo y órganos del SGR según lo dispuesto en la Ley 1530. El tercero describe la distribución de los recursos por medio de los fondos de inversión y ahorro, y por último las conclusiones.

1.1 Configuración de las regalías en Colombia

El desarrollo del sistema de regalías en Colombia es reciente en comparación con la extracción de recursos naturales que se ha desarrollado desde la conquista como forma de subsistencia. Uno de los primeros respaldos normativos para la regulación de la explotación de los RNNR se declara en el artículo 4 de la Constitución Política de 1886 que afirma que “El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación”. Posterior, tras la promulgación de la Constitución de 1991 se introduce el concepto de regalía con el objetivo de tener mayor control sobre la explotación de RNNR, obtener una

contraprestación económica y respaldar los fines esenciales en términos de ofrecer mayor bienestar a las regiones, impulsando la redistribución de estos ingresos para mejorar las condiciones de vida. De esa manera el artículo 360 de la Constitución Política señala lo siguiente:

La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Según el artículo 332 los recursos que derivan del suelo o subsuelo que por derecho pertenecen al Estado, como también todos los procesos de explotación que ahí se llevan a cabo, deben retribuir a la nación para su posterior distribución territorial. El artículo 361 expone el rol que juegan las regiones:

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones. (Bohórquez, 2013)

Estas disposiciones marcaron el precedente para instaurar el Fondo Nacional de Regalías (FNR) bajo la Ley 141 de 1994 como el primer modelo para la distribución de regalías en el país, que tiene vigencia hasta su ajuste mediante Ley 1530 de 2012. El cuadro 1 muestra el primer respaldo normativo para el manejo de la contraprestación.

Cuadro 1.

Marco normativo funcionamiento de las regalías 1994-2011

Leyes y decretos	Contenido
Ley 141 de 1994	- Crea el FNR - Instaura la Comisión Nacional de Regalías - Señala las reglas para el uso de las regalías, liquidación y distribución.

	- Regula el derecho que tiene el Estado para percibir regalías sobre la explotación de los RNNR
Decreto 620 de 1995	- Establece mecanismos para el control y vigilancia de los recursos de regalías y compensaciones
Ley 756 de 2002	- Modifica la Ley 141 de 1994 - Define porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos
Decreto 1760 de 2003	- Se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)
Decreto 149 de 2004	- Suprime la Comisión Nacional de Regalías y ordena su liquidación

Fuente: Elaboración propia a partir de actualización de la cartilla “regalías en Colombia” 2007

Desde este *primer régimen* la distribución estuvo determinada por el monto porcentual de regalía para cada RNNR, que fue un factor definitivo para identificar las regiones que tenían mayores beneficios económicos. En principio la Ley 141 de 1994 dispone estos montos, pero posteriormente son establecidos y modificados por la Ley 756 de 2002. Al respecto, se puede observar que efectivamente los departamentos y municipios con mayores beneficios en regalías han sido los que tienen grandes zonas de explotación en minerales e hidrocarburos, aunque se relega de esta contraprestación a territorios auríferos importantes como Chocó, Antioquia y el Cauca donde además concentran dinámicas de explotación de forma artesanal.

Tabla 1.

Porcentaje de regalía por recurso mineral/hidrocarburo

Recursos minerales/hidrocarburo	Regalías (%)
Petróleos	16,5
Níquel y sal	12,0
Minerales radioactivos	10,0
Carbón (más de tres millones toneladas año)	10,0
Carbón (menos de tres millones toneladas año)	5,0
Hierro, cobre, platino y minerales metálicos	5,0
Oro y plata	4,0
Otros no especificados	3,0
Esmeraldas y demás piedras	1,5
Calizas, yesos, arcillas, gravas y materiales de construcción	1,0

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 16 Ley 752 de 2002.

De acuerdo con esta información y en línea con la Ley 141 de 1994, la distribución de regalías impulsada desde 1991 funcionaba a partir de las asignaciones directas (AD) y de las

regalías indirectas. En principio el modelo representó una oportunidad para las regiones productoras y los municipios con puertos marítimos y fluviales, pero existe una disparidad para el resto del país, debido a que las regalías de tipo indirectas se destinaron únicamente desde el FNR y se limitaron a promocionar la minería en todo el territorio, garantizar la preservación del medio ambiente y financiar proyectos regionales raramente definidos con esta fuente específica de inversión en los planes de desarrollo por cada departamento o municipio (Bohórquez, 2013). Ante lo expuesto, la tabla 2 recalca las principales diferencias entre la distribución directa e indirecta que se estipularon hasta el 2011.

Cuadro 2.

Diferencia entre el tipo de regalías del primer régimen 1994-2011

Regalías directas	Regalías indirectas
80% del total de regalías	20% de las regalías totales
Los departamentos o municipios que recibían los recursos podían ingresarlo a sus presupuestos	Las regalías no se entregaban directamente a las entidades territoriales
El país recibió 46.6 billones en regalías y el 17% de la población nacional recibió el 80%	Para acceder a los recursos debían presentar proyectos de inversión en sectores específicos

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema General de Regalías, Presentación General

Lo anterior detalla que las regalías directas tuvieron una concentración desigual respecto a las regalías indirectas, ya que, los departamentos que participaban como beneficiarios directos representaban una minoría del 17% de la población total. Algunos de los departamentos más favorecidos fueron el Meta, Casanare, Arauca, Huila y Santander por cumplir con la característica de ser importantes productores de petróleo, que tal como lo muestra la tabla 1 es uno de los hidrocarburos más significativos en la generación de grandes excedentes económicos a las regiones (Dinero, 2012). Otros departamentos como el Cesar y La Guajira también conforman dicho grupo, pero como importantes extractores de minerales como carbón y sal.

Así, entre los objetivos que enfrentaban las regiones productoras era mejorar las condiciones de vida de sus habitantes por medio de la formulación e implementación de

proyectos de inversión tal como estipulaba la Ley, sin embargo con el pasar de los años desde la creación del FNR se generó una disparidad entre los recursos recibidos y las condiciones de vida. Las disparidades y problemáticas del *primer régimen* se reflejaron, primero, en el inadecuado manejo administrativo y reglamentario con la distribución y segundo, la destinación de los recursos no cumplía con el objetivo que planteaba la Ley 141 de 1994 en lograr mayor fomento de la minería, preservar el medio ambiente y sobre todo financiar proyectos regionales de inversión. En ese sentido Medellín, Vesga, Mejía y Rios (2011) indican que:

El *primer régimen de regalías* también es inequitativo porque la mayor parte de las regalías –las directas– se distribuye y se asigna sin consultar las necesidades de las entidades territoriales (ET) beneficiarias [...] Únicamente las indirectas se asignan teniendo en cuenta las necesidades regionales (NBI) y la densidad poblacional. Por eso, bajo el régimen vigente – Ley 141 de 1994 – las regalías terminan asignadas en relación inversa con la población de las regiones favorecidas y muy pocas ET concentran la mayor parte de ellas. (pág. 3)

Según Medellín et al. (2011) no existía un camino exitoso de igualdad o planeación estratégica para los habitantes de los departamentos con AD porque no se tenían criterios claros sobre las necesidades que enfrentaban, lo que generó agotamiento y descontrol en el uso de los recursos de regalías sin que se dirigieran a solucionar problemáticas como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En suma, el régimen de regalías en Colombia hasta el año 2011 no logró que las regiones beneficiadas generaran espacios de desarrollo en sus territorios por los ingresos que recibían. Se observó un sistema ineficaz de distribución entre todas las regiones, donde solo las entidades productoras de RNNR acumularon el 80% de los beneficios. En consonancia con los fines de la Constitución Política de 1991 no se registró una consigna que se cumpliera, ya que los recursos por regalías debían generar respaldos sustanciales en la estructura y consolidación de proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con el objetivo esencial de promover la prosperidad general.

1.2 Funcionamiento del Sistema General de Regalías en Colombia

Si bien las regalías toman importancia a partir de la Constitución de 1991, no es hasta el 2011 bajo el Acto Legislativo 05 y consecutivamente la Ley 1530 de 2012 que se propone un esquema de distribución más ecuánime para todas las regiones. El Sistema General de Regalías (SGR) surge por la disparidad en la redistribución, el descontento de las entidades territoriales que no tenían participación en las transferencias de regalías y porque uno de los objetivos generalizados a cargo del FNR que consistía en solventar las problemáticas regionales por medio de la aplicación pertinente en los proyectos de desarrollo propuestos por los gobiernos territoriales de turno, no logró responder y mucho menos diferenciar las particularidades del país en términos de las condiciones de vida.

El nuevo reto el SGR se enfocó en respaldar a todos los departamentos y municipios para ampliar la capacidad de generar bienestar por medio de sectores como educación, salud, recreación y el fomento del empleo, de forma prioritaria y evitar que se desviarán los recursos en proyectos sin una planeación adecuada. Es decir, este sistema entra a reformar los mecanismos de funcionamiento que había hecho que las regalías se malversaran por la corrupción al interior de las administraciones. El cuadro 3 muestra el marco normativo para el uso de regalías establecido a partir de 2012.

Cuadro 3.

Marco normativo del Sistema General de Regalías a partir de 2012

Acto legislativo/ leyes/ decretos	Descripción
Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011	- Constituye el Sistema General de Regalías y modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. - Dicta otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones
Decreto 4923 de 2011	- Garantiza la operación del Sistema General de Regalías a partir de 2012
Decreto 4950 de 2011	- Expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la primera vigencia fiscal de 2012
Ley 1530 del 17 de mayo de 2012	- Regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías

Decreto 0431 de 2012	- Dispone que el Departamento Nacional de Planeación será el encargado de algunas funciones añadidas para el posterior funcionamiento del Sistema General de Regalías
Decreto 1075 de 2012	- Reglamenta la organización y funcionamiento de los OCAD y sus respectivas secretarías
Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020	- Regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa SGR

En el marco legal, la Ley 1530 de 2012 contiene las disposiciones sobre el funcionamiento y organización del SGR. Las especificaciones centrales respecto a la gestión de regalías y calidad de vida se refieren a “determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios” (párr.1). En este contexto, el SGR es el esquema responsable de recibir la contraprestación de regalías y se encarga de distribuir los recursos entre los fondos y beneficiarios basado en cuatro principios básicos: el primero de ahorro para el futuro; el segundo de equidad regional, social e intergeneracional; tercero de competitividad regional; y por último el de buen gobierno.

Los principales propósitos de este modelo se dirigen a crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorro en la época de escasez. También, distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social. Promover el desarrollo y la competitividad regional, así como la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, además de incentivar proyectos minero-energéticos y propiciar la inversión necesaria en los territorios donde se desarrollan actividades de exploración y explotación.

Para alcanzar estos fines, la Ley 1530 de 2012 establece el ciclo de las regalías y los órganos encargados para cada parte específica. El artículo 12 de la ley dispone el ciclo de regalías y compensaciones:

Para los efectos previstos en el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política, el ciclo de generación de regalías y compensaciones comprende las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas.

Figura 1.

Relación ciclo de las regalías y órganos encargados



Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 1530 de 2012

Del mismo modo, en el artículo 3 de la Ley, decreta que los órganos que integran el SGR, encargados del manejo y gestión de las regalías son:

La Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias y los órganos

colegiados de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la presente ley.

La figura 1 indica que el ciclo del SGR es responsabilidad de órganos integrados principalmente desde el nivel central hasta el momento del giro de las transferencias de regalías, debido a que la asignación del gasto y la ejecución corresponde directamente al nivel descentralizado. La Comisión Rectora es el máximo órgano de decisión del SGR, encargado de definir, evaluar y dictar mediante acuerdos las regulaciones que se debe disponer para iniciar el ciclo. Uno de los aspectos más importantes de la Comisión es que basa su política en alianzas territoriales para la regionalización del sistema, a partir de las cuales agrupa las regiones del país por departamentos de acuerdo a la ubicación geográfica y organización administrativa en función de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) regionales.

Los OCAD son las instancias responsables de definir, evaluar, viabilizar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar un proyecto de inversión con recursos de regalías. Las regiones diferenciadas por departamentos conforman los OCAD regional, pero también se presentan las figuras de OCAD departamental y OCAD municipal donde las entidades territoriales pueden presentar proyectos convenientemente en línea, conforme a los objetivos planteados. Una particularidad para resaltar acerca de estas instancias es que según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley del SGR, la secretaría técnica del OCAD a nivel nacional la debe ejercer el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTel), desde el cual se verifica directamente los proyectos relacionados con ciencia, tecnología e innovación. Entre 2012 y 2019 en el país se conformaron aproximadamente 1.117 OCAD de carácter municipal, regional, departamental y el FCTel.

Figura 2.

Tipo de OCAD y actores involucrados Ley 1530 de 2012.

OCAD	Actores
OCAD nacional	<ul style="list-style-type: none">• 3 ministros designados, Director del DNP, Director de Colciencias• 1 gobernador por cada instancia regional• 4 universidades públicas y 2 universidades privadas
OCAD regional	<ul style="list-style-type: none">• 4 ministros designados, Director del DNP• 8 gobernadores• 16 alcaldes de la región, 2 alcaldes por departamento, 1 alcalde de capitales
OCAD departamental	<ul style="list-style-type: none">• 2 ministros designados• El 10% de los alcaldes del departamento• 1 gobernador
OCAD municipal	<ul style="list-style-type: none">• 1 delegado del gobierno nacional• Alcalde• Gobernador

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1530 de 2012

La figura 2 evidencia que los OCAD funcionan en distintos niveles que se crearon con el fin de responder a necesidades enmarcadas de tipo regional o local, y como tal tienen diferentes funciones. Según Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) (2016) son específicamente las siguientes:

- El OCAD nacional o de Ciencia Tecnología e Innovación tiene la misión de financiar proyectos de investigación y desarrollo experimental, creación y fortalecimiento de unidades de investigación y desarrollo científico.
- El OCAD regional tiene como responsabilidad los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y el 60% del Fondo de Compensación Regional, este OCAD aprueba proyectos que tengan impacto regional, esto quiere decir que un proyecto debe beneficiar a más de 2 municipios.
- El OCAD departamental se encarga de aprobar los proyectos de inversión que estén financiados por recursos de las regalías directas departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)

- El OCAD municipal tiene como misión aprobar los proyectos de regalías directas municipales y el 40% del Fondo de Compensación, es decir el OCAD aprueba los proyectos que tengan como objetivo beneficiar a la población local.

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) es el órgano responsable dentro del ciclo de las regalías de consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores, como también formular los proyectos financieros para la posterior aprobación por parte del congreso de la república, según lo enmarca el artículo 8 de la Ley 1530. Continuando, el Ministerio de Minas y Energía (Minenergía) por medio de la Agencia Nacional de Minería y la de Hidrocarburos (ANM y ANH), debe suministrar las proyecciones de ingresos al SGR, determinar las asignaciones directas, fiscalizar la exploración y explotación de los RNNR y llevar actividades de cartografía y conocimiento en el suelo nacional, según el artículo 7 de la Ley en estudio.

Otra de los órganos involucrados es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad de carácter técnico, responsable de la concreción de planes, programas y proyectos en pro del desarrollo a través del diseño, orientación, evaluación, manejo y asignación de la inversión pública. Esta es la encargada de administrar el banco de proyectos del SGR y administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

Ahora bien, el ciclo de regalías y según las funciones de los órganos mencionados, el primer proceso del ciclo se da a partir de la fiscalización, que se entiende como un conjunto de actividades para garantizar las normas y los contratos de explotación y exploración de los RNNR. Una vez concluidas estas primeras actividades, sigue la fase de liquidación, que según el artículo 14 de la Ley 1530 de 2012 se entiende como

El resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un periodo determinado, tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalía por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos.

El recaudo por su parte es la recepción de las regalías y compensaciones liquidadas y pagadas en especie o dinero por parte de quien explota el recurso natural. La Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) son las encargadas de la recepción por minerales o hidrocarburos respectivamente. A su vez dentro del ciclo, la distribución y giro comprende las transferencias de las regalías y compensaciones recaudadas por parte de la ANM y ANH a la cuenta única del SGR. El artículo 19 de la Ley 1530 señala que se entiende por giro el desembolso de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los beneficiarios del SGR.

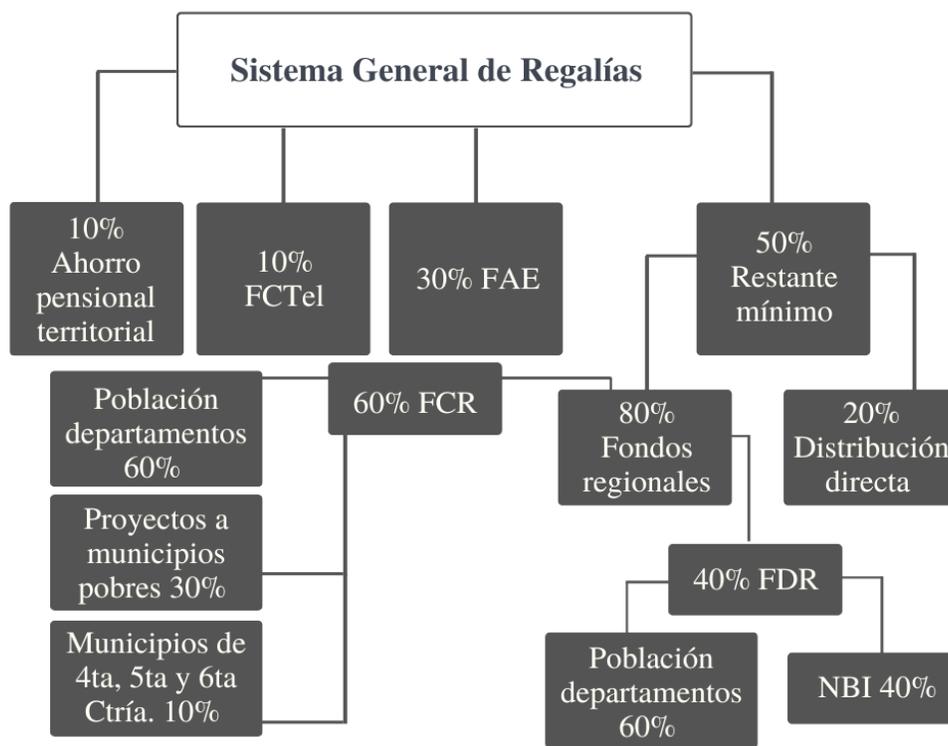
1.3 Competencias de distribución del ciclo de regalías en Colombia

Dentro del ciclo de las regalías, el proceso de distribución se entiende como el cálculo y aplicación de porcentajes estipulados en la Constitución Política y la Ley 1530 de 2012 para su posterior destinación en los diferentes fondos de inversión y conceptos de gasto. El procedimiento está determinado bajo el artículo 18 de la Ley 1530 de 2012 y también de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 (DNP, 2019).

La distribución comprende tres partes: la primera es la asignación presupuestal para el funcionamiento del SGR; la segunda es la destinación para el ahorro en los Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET); y por último, los recursos trasferidos para los fondos de inversión, que constituyen el mecanismo más importante para los municipios y departamentos que no tienen mayor participación por regalías de tipo directas. Los fondos de inversión incluyen el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), y Fondo de Ciencia y Tecnología (FCTel). De igual manera tiene en cuenta las asignaciones directas (AD) para las regiones productoras, pero con la diferencia que marca el ajuste de las regalías: su participación debe ser subsidiaria con las demás entidades territoriales para que no existan desigualdades marcadas en el país.

Figura 3.

Distribución del presupuesto entre los fondos de inversión y ahorro.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1530 de 2012

La figura 3 evidencia que los recursos por regalías dentro del modelo SGR se distribuyen en todos los departamentos del país a través del FONPET, FCTel, FAE, FCR, FDR y AD donde se evidencia que el 50% de los recursos de regalías se distribuyen entre los fondos de inversión y las asignaciones directas. Ahora bien, todos los fondos manejan unos criterios y porcentajes de distribución estipulados en la Ley 1530 de 2012 que de acuerdo con la figura 3 y la información de EITI (2016) se destinarán de la siguiente manera:

- Para el FONPET los recursos irán solo para municipios y departamentos que tengan pasivo pensional, el 40% se destinan por población y el 60% por pobreza
- Para el FCTel tendrá en cuenta solo departamentos y el criterio se realiza en la misma proporción en que se distribuya a los departamentos los recursos del FCR y el FDR

- El FAE también tiene en cuenta solo departamentos y el criterio se realiza en la misma proporción en que se distribuya a los departamentos los recursos del FCR, FDR, FONPET, FCTel y las AD
- Por su parte las AD tiene en cuenta las regiones productoras tanto municipios como departamentos, los puertos y las CAR. La distribución se realiza en proporción a su producción de RNNR
- El FDR tiene en cuenta a Bogotá y los departamentos, el 60 % de los recursos se destinan por población y el 40 % por pobreza
- El FCR es el fondo con mayor complejidad al momento de implementar la distribución de los recursos:
 - Del 60% de total del fondo, irá el 50% a departamentos con NBI mayor al 30 % y otro 50% para departamentos con municipios que tengan NBI mayor al 35 %. Los criterios que se tienen en cuenta son; población, pobreza y desempleo.
 - El 30 % de los recursos del FCR se destinarán a municipios con NBI mayor al 35 %. Solamente se tiene en cuenta el criterio de población
 - El último 10 % de los recursos de FCR se destinarán a municipios de cuarta, quinta y sexta generación y que tengan menor o igual el NBI al 35 %. El criterio que tiene en cuenta es de población y pobreza.

Al respecto, los recursos de los fondos regionales del SGR tienen como objetivo financiar proyectos de inversión prioritarios en municipios pobres y con NBI bajo. Los proyectos deben ser presentados por las ET a los OCAD, donde finalmente se define la viabilidad y prioridad para aprobarlos y designar un ejecutor. Luego, para efectos de interventoría a los proyectos financiados con estos recursos, se creó por mandato constitucional el Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación, que es administrado por el DNP y según el artículo 1 del decreto 414 de 2013

Desarrollará procesos de recolección, consolidación, verificación, análisis de la información, imposición de medidas de control y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas con recursos del Sistema General de Regalías, en adelante SGR, con el fin de velar por el uso eficaz, y eficiente de los mismos.

Como se señala en la figura 3, las asignaciones directas que con el *primer régimen* se concentraban en pocos departamentos, con el ajuste de 2012 se reducen en beneficio de distribuir los recursos a los demás departamentos y municipios. La tabla 5 indica que los porcentajes de participación por este concepto se van restando gradualmente y asignándose a los fondos de inversión que maneja criterios diferentes a los de explotación y producción de un RNNR.

Tabla 2.

Dinámica del porcentaje de distribución en asignaciones directas y fondos regionales de inversión en Colombia a partir de 2012

Año	Porcentaje de asignaciones directas	Porcentaje FCR y FDR
2012	50%	50%
2013	35%	65%
2014	25%	75%
2015	20%	80%

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 361 de la Constitución Política de 1991

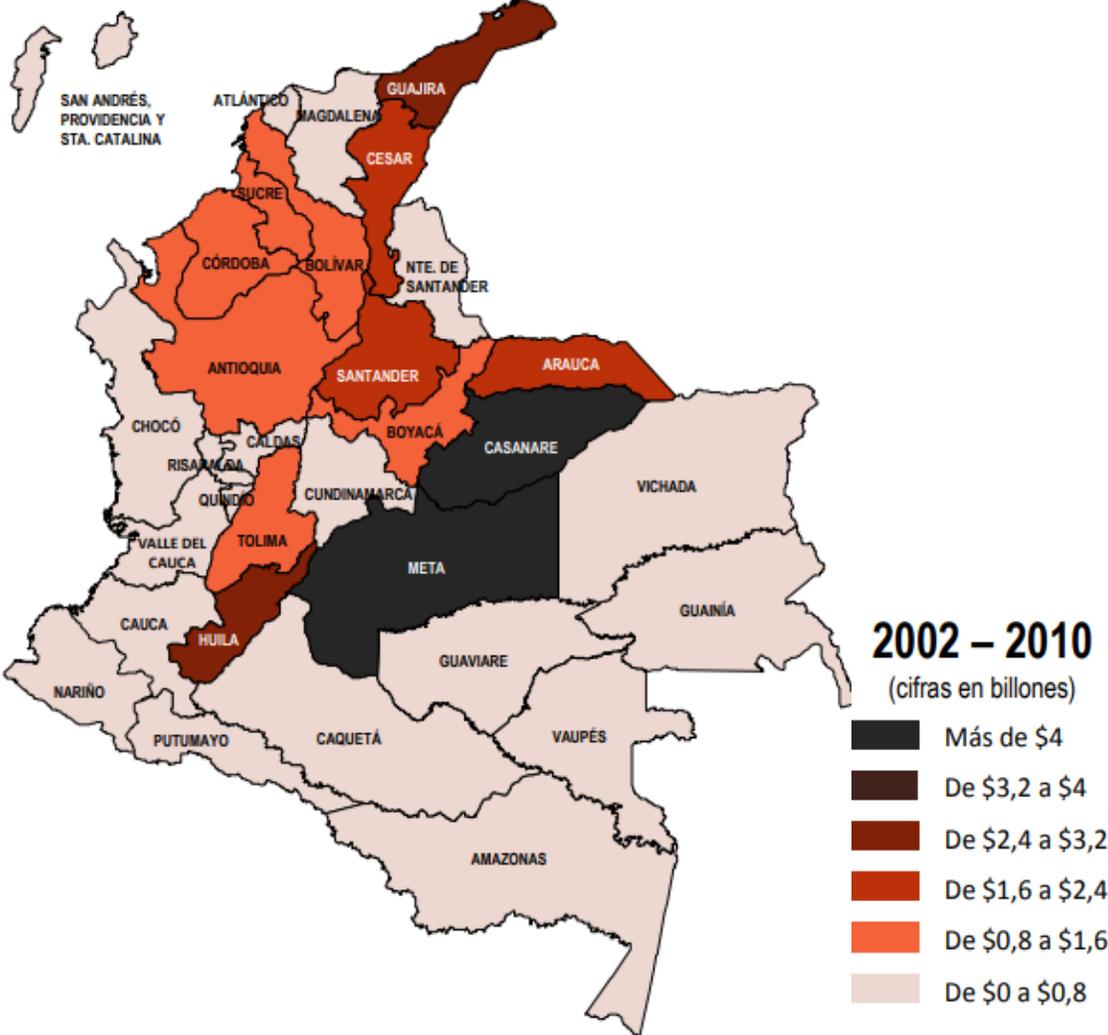
La tabla 3 si bien señala que a partir de 2015 las regiones productoras participan del 20% de asignaciones directas, no significa que se excluyen de los recursos en los demás fondos de inversión, por el contrario, al ser departamentos que de igual forma presentan bajas condiciones de vida en NBI, donde existen municipios pobres y de cuarta, quinta y sexta categoría, significa que la reforma a las regalías de 2012 es apropiada para todas las regiones sin hacer excepciones. Ahora la Ley 1530 de 2012 a parte de distribuir mejor las regalías tiene el reto de que se inviertan mejor en proyectos planificados para que generen mejores condiciones de vida.

En consecuencia con lo expuesto, Bonet & Urrego (2014) señalan que una de las características del SGR es que los dineros percibidos por parte de las regiones no pueden ser ejecutados hasta que las mismas formulen proyectos en vía a mejorar las condiciones de vida y en coordinación con los planes de desarrollo territorial. Esto marca una gran diferencia entre la distribución de regalías en el periodo 1994-2011 y las dispuestas a partir de 2012 bajo el modelo que imparte los fondos y porcentajes para destinación. El mapa 1 muestra los rubros de participación de los departamentos en las regalías y evidencia que el departamento

del Cauca y otros departamentos recibieron recursos mínimos en un primer momento, caso contrario para las regiones que explotan recursos.

Mapa 1.

Participación de regalías por departamentos, 2002-2010



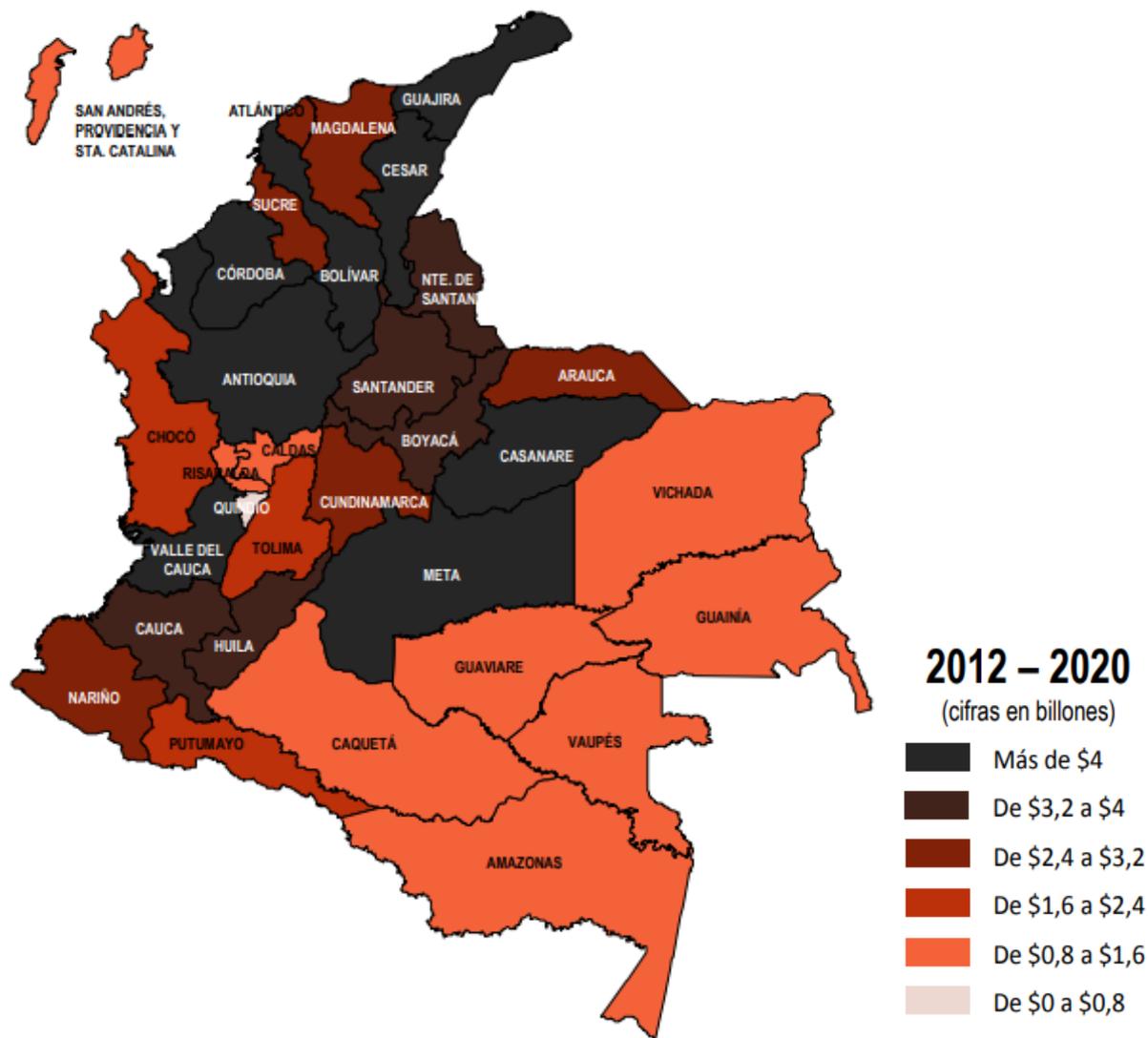
Fuente: Sistema General de Regalías

Como se evidencia en el mapa 1 las regiones del Pacífico y Amazonía son las que menos participaron de regalías, donde el departamento del Putumayo alcanza el 1,7% y es el mayor participación de las regiones mencionadas. El departamento del Cauca por su parte tiene una participación de solo el 0,3% que traducido en respaldo a proyectos de inversión con estos recursos, es muy bajo. Para aclarar, los porcentajes del departamento del Cauca y

Putumayo son estimaciones entre 1994 y 2009 pero tal como refleja el mapa 1 el comportamiento de la distribución desigual se mantiene. Ahora bien, la Ley 1530 de 2012 logró que los niveles de desigualdad entre la distribución de las regalías de un departamento frente a otro se redujeran en gran proporción, es por eso que a partir de 2012 se puede visualizar desde el lugar geográfico del país una mejora en la destinación de los recursos.

Mapa 2.

Participación de regalías por departamentos, 2012-2020



Fuente: Sistema General de Regalías

En el mapa 2 se observa que las regalías se distribuyen en todo el territorio nacional evidenciando que los departamentos productores como el Meta, Casanare, La Guajira y Cesar se mantienen como zonas eminentemente beneficiadas, pero también se refleja una distribución más equitativa, a partir de la cual los recursos del SGR llegan a todo el territorio por medio de los fondos de inversión y ahorro. En este escenario, la región del pacífico pasa de recepcionar menos de \$1 billon en regalías a recibir en promedio más de \$3 billones, principalmente desde el Valle del Cauca y el Cauca. Para finalizar, a pesar de que los recursos de regalías no implican directamente que las regiones vayan a mejorar enormemente en el corto plazo, es la oportunidad para ver reflejado el fortalecimiento de la gestión e implementación por parte de las administraciones públicas o por el contrario las limitaciones al momento de consolidar los objetivos que tiene el Estado con los recursos de regalías.

Conclusiones

La instauración del modelo del SGR responde en principio a la descentralización de los recursos y se convierte en una apuesta para el cierre de brechas y el mejoramiento en las condiciones de vida, ya que sus objetivos se enfocan en generar bienestar y mayor igualdad que garantice el desarrollo en el territorio por medio de sectores vitales para la población como lo son educación y salud.

Ahora, desde lo institucional y de los organismos el cambio al modelo en la distribución de regalías se ha venido configurando a través de los años en Colombia, se ha transformado de tal manera que las regiones tienen los retos por medio de la gestión de recursos cambiar las condiciones en la que viven las personas. Así, el ajuste al primer *régimen* de regalías fue el primer paso que dio el Estado para que las regalías tomaran mayor importancia en el plano nacional, eso implica que el SGR de 2012 se convierte en un modelo complejo pero con limitaciones que eventualmente fortalece futuras planeaciones de desarrollo.

En ese sentido, referenciar regiones con altos porcentajes de participación en estos recursos ayuda a diagnosticar y comprender los motivos del ajuste para la redistribución y los retos que enfrentan departamentos como el Cauca, que al respecto, empieza a percibir mayor

cantidad de transferencias en los diferentes fondos creados con fines de mejorar las condiciones de vida desde 2012.

La perspectiva institucional en términos de conceptualización, configuración y regulación de las regalías en el país abre un camino de debate acerca de las decisiones que se toman sobre la destinación final de los recursos y a quienes realmente beneficia. En ese sentido, el capítulo 2 enfoca la investigación sobre el departamento del Cauca para identificar los mecanismos de distribución, gestión y ejecución en la implementación de proyectos y el mejoramiento en las condiciones de calidad de vida.

Capítulo II.

Distribución y gestión de regalías en el departamento del Cauca 2012-2019

El capítulo anterior abordó el marco legal, definición, objetivo y diagnóstico del Sistema General de Regalías, concretamente a partir del enfoque institucional de respaldo a la gestión descentralizada de políticas públicas en Colombia. Este capítulo, por su parte, pretende identificar la distribución, manejo y gestión de los recursos por regalías en el departamento del Cauca para el periodo 2012-2019, de acuerdo al ciclo de las regalías derivado de la explotación de los RNNR establecido en la Ley 1530 de 2012, que comprende las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas. En particular, el apartado desarrolla la distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas en los fondos de inversión, y su implementación en proyectos por parte de las entidades territoriales.

El desarrollo se consolida a través de la revisión bibliográfica y cuantitativa de fuentes institucionales oficiales del DNP, Minenergía, RAP Pacífico, gobernación del Cauca y el mapa de regalías SGR, y se complementa por medio del contraste con documentos académicos e informes técnicos. En este sentido, el capítulo se compone de tres partes. La primera, determina la forma en que se realiza la distribución y manejo de las regalías en las entidades territoriales en el departamento del Cauca. La segunda, identifica el proceder de la administración pública en el departamento en materia de gestión de proyectos de inversión con recursos por regalías. Por último, se presenta el estado de ejecución de proyectos financiados por regalías en el departamento del Cauca y las conclusiones.

2.1 Distribución y manejo de las regalías en el departamento del Cauca

La reforma al SGR está basada en el principio de descentralización y autonomía de las entidades territoriales para el uso de los recursos asignados (EITI Colombia, 2021). El criterio de asignación de estos recursos del Estado, según el Congreso de la República de Colombia (2015) “debe promover la inversión eficiente y transparente”. Por esto, con el objetivo de una distribución más equitativa y garante del uso de los recursos con eficiencia e integridad,

la Ley de regalías distribuye entre los fondos de inversión y ahorro, de acuerdo con los criterios de población y condiciones de vulnerabilidad NBI en las regiones del país, y se enfoca en financiar proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales (ET) a los OCAD.

La distribución de las regalías se refiere a la aplicación de los porcentajes señalados por la Constitución y la Ley a cada uno de los fondos: FCR, FDR, FCTI, FAE y AD. El SGR recibe la contraprestación y distribuye los recursos de tal manera que, según la Contraloría General de la República, se “destinan a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios como la educación básica, salud, agua potable y alcantarillado entre otros y a financiar grandes proyectos que aporten progreso a la región”. A través de este esquema se coordinan las entidades territoriales y el gobierno nacional, y se establecen objetivos por medio de los planes de desarrollo. La asignación de los recursos la realiza el DNP y el monitoreo a esta distribución corresponde verificar la correcta aplicación de los porcentajes a cada uno de los beneficiarios del SGR, según lo determinado en la normatividad vigente y en el seguimiento al avance de la distribución respecto de los recursos presupuestados (DNP, 2017).

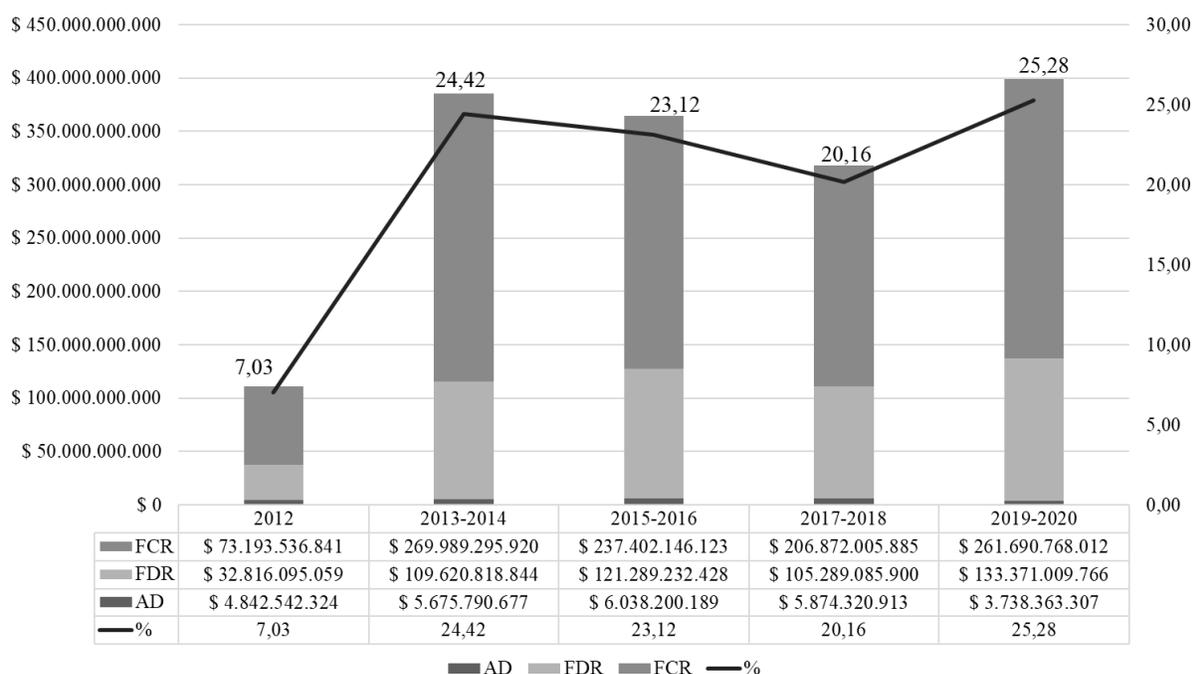
La gráfica 1 muestra la distribución a nivel de la entidad territorial departamento del Cauca. Esta evidencia que desde la entrada en vigencia de la Ley del SGR desde 2012 y hasta 2020, solo el departamento ha recibido cerca de 1,6 billones de pesos por concepto de regalías en los fondos que invierten directamente en proyectos para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las poblaciones vulnerables. Esto responde a la lógica de los objetivos del SGR, en la búsqueda de la equidad regional, social e intergeneracional, que supone el cierre de brechas desde cada una de las dimensiones de desarrollo -política, social, económica, cultural y ambiental-, la reducción de la pobreza y las desigualdades, la garantía de oportunidades y el cumplimiento de los mínimos constitucionales en todo el territorio.

De acuerdo con esta distribución, se afirma entonces que el bienio con mayor asignación fue 2019-2020 con un total de \$398.800.141.085 equivalente al 25,28% del total de las transferencias para el departamento entre 2012 y 2019. El otro bienio con una distribución

alta fue 2013-2014 con un monto de \$385.285.905.441 que representa el 24,42% del total. Los periodos 2015-2016 y 2017-2018 también mantuvieron asignaciones superiores a los 300 mil millones de pesos con proporciones del 23,12% y 20,16% respectivamente. Por su parte, los giros para 2012 fueron significativamente los menores, pues solo se recepcionaron \$110.852.174.224 equivalente al 7,03% del total.

Gráfica 1.

Distribución regalías en fondos de inversión departamento del Cauca 2012-2020



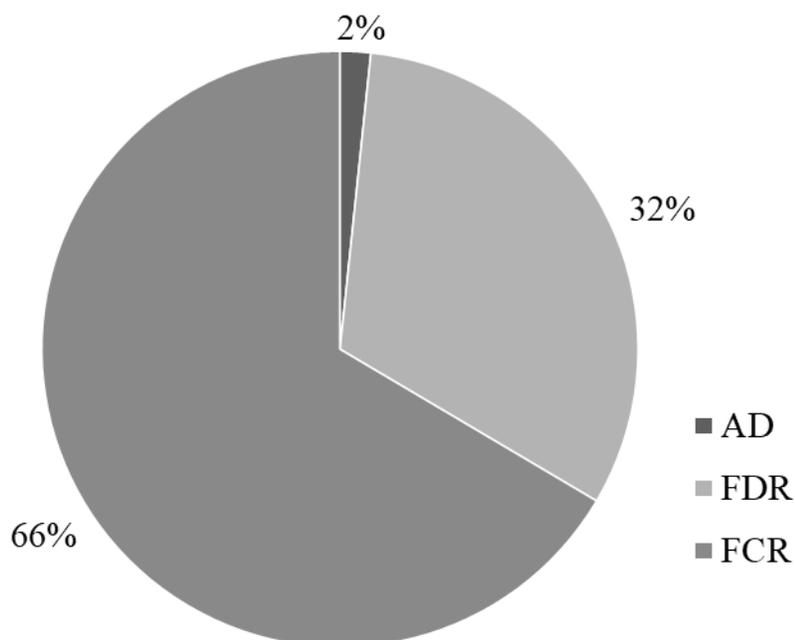
Fuente: Elaboración propia con datos del SICODIS.

En el periodo estudiado el 66% de los recursos de inversión fue asignado al FCR, el 32% al FDR y el 2% restante correspondió a las asignaciones directas. Estos recursos tuvieron que ser destinados por las entidades, según los mandatos constitucionales, a financiar proyectos de desarrollo de impactos regional o local que promovieran el progreso social, económico, institucional y ambiental a largo plazo en los municipios y departamentos más pobres del país, con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia (DNP, 2019). Vale aclarar que estas transferencias no hacen parte del Presupuesto General de la Nación ni del Sistema General de Participaciones, ya que según el Acto Legislativo 05 de 2011, el SGR tiene su

propio sistema presupuestal que debe ser expedido bienalmente por el Congreso de la República, debe contemplar tanto las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo, así como los planes territoriales previa priorización de los OCAD como instancia particular de definición del gasto, y debe regir sujeto a la legislación.

Gráfica 2.

Distribución porcentual de regalías departamento del Cauca 2012-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del SICODIS.

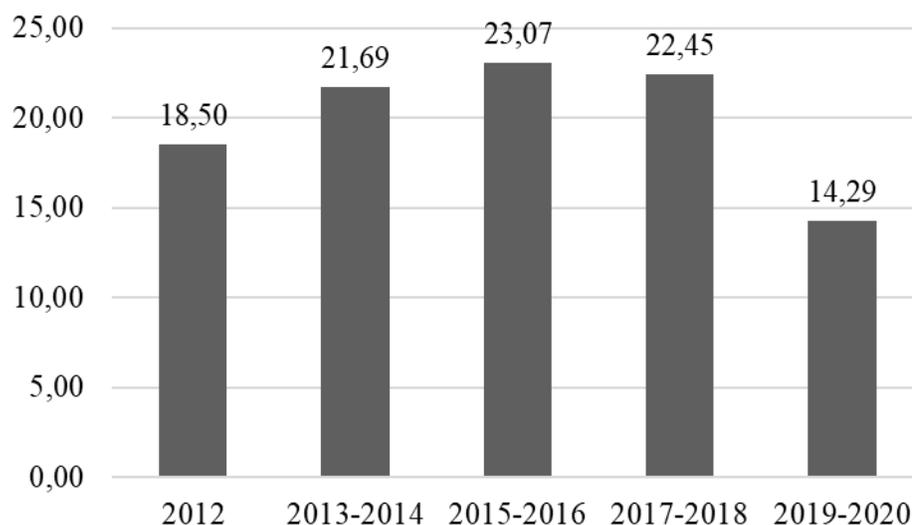
Asignado el presupuesto de regalías para el departamento, los gobernadores y alcaldes deben incorporarlo de forma independiente en la entidad, de tal manera que permita estimar la priorización en la inversión por medio de un plan que integre y coordine todos los medios para el logro de objetivos comunes, facilite el seguimiento para garantizar su cumplimiento y detecte posibles desviaciones a corregir. A razón de esto los recursos del SGR, “no se asignan mediante cupos específicos por municipio -salvo el 40% de las asignaciones específicas del FCR- sino se destinan a la financiación de proyectos que podrán combinar recursos de los diferentes fondos para su consolidación y alternativas de ejecución” (DNP, 2017). De esta manera, se construye y fortalece una nueva institucionalidad bajo la cultura del proyecto, a partir de la cual los recursos no se giran a las entidades territoriales, sino a los

proyectos presentados y aprobados por los OCAD (Restrepo, Morales, Romero, & Gálvez, 2018).

Para el caso del departamento del Cauca, la gobernación y los municipios incorporaron entre 2012 y 2019 por concepto de AD un consolidado de \$26.000 millones, de los cuales, \$11.500 millones ha correspondido a la gobernación y \$14.500 millones a los municipios. Las vigencias presupuestales con más del 20% de AD fueron 2015-2016 con 23,07%, 2017-2018 con 22,45% y 2013-2014 con 21,64%. Según la gobernación del Cauca, con este dinero, las entidades buscaron financiar propuestas para la consolidación de la paz, el fortalecimiento de la institucionalidad y la capacidad económica, social, ambiental y cultural del departamento.

Gráfica 3.

Porcentaje de asignaciones directas departamento del Cauca 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SICODIS.

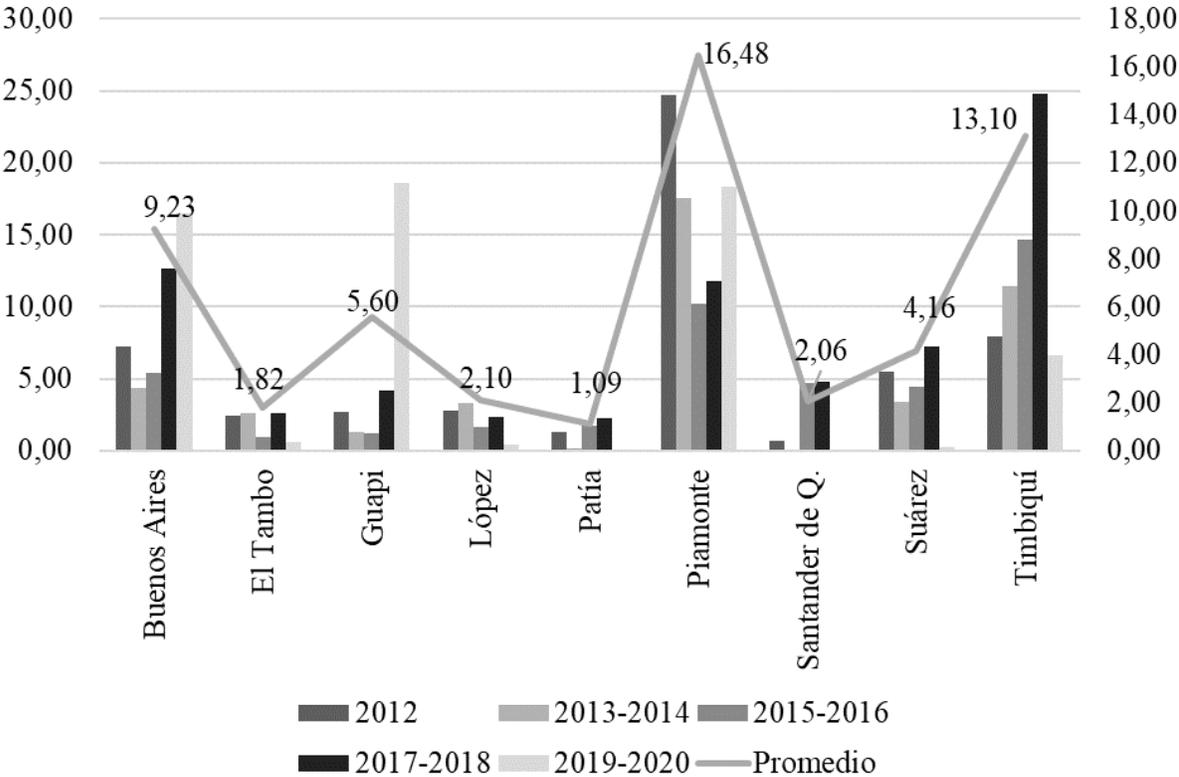
Con este propósito, tanto desde el nivel central como territorial, la asignación de dichos rubros en el presupuesto tuvo que responder a los principios del sistema presupuestal del SGR, que según el artículo 62 de la Ley 1530 de 2012 son la planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.

Esto implicó que los dineros girados a las entidades territoriales debieron programarse y ejecutarse de acuerdo a proyectos de inversión que respondieran en el mediano y largo plazo a los requerimientos reales de los territorios, y por lo tanto tuvo que guardar concordancia con los ejercicios de planeación, dirección, organización y control de las entidades del departamento.

El sistema presupuestal del SGR muestra que, para el periodo en estudio las entidades del Cauca más beneficiadas en promedio, respecto al total de las asignaciones directas para el departamento fueron Piamonte con 16,48%, Timbiquí con 13,10%, Buenos Aires con 9,23%, Guapi con 5,60% y Suarez con 4,16%. López, Santander, El Tambo y Patía devengaron menos del 5% del total de estas asignaciones. Popayán y el resto de los municipios caucanos participaron en AD con menos del 1% o no participaron de estos recursos.

Gráfica 4.

Distribución porcentual promedio de asignaciones directas, municipios productores más beneficiados sobre el total del departamento del Cauca 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SICODIS.

Esta información es consecuente con la actividad minera departamental expuesta por la Agencia Nacional de Minería (2017), que afirma que la producción mineral en el Cauca proviene principalmente de los municipios de Timbiquí, Buenos Aires, Guapi, Suarez, Santander de Quilichao, El Tambo, Patía y López de Micay en oro; Buenos Aires, Timbiquí, Bolívar, El Tambo, Guapi y La Vega en plata; Guapi, Buenos Aires, Santander de Quilichao, El Tambo, Timbiquí, Suarez y La Sierra en platino; Buenos Aires, El Tambo y Suarez en carbón; Piamonte, Popayán, Patía, Villa Rica, Caloto, Buenos Aires, Corinto y Puracé en azufre; y Piamonte en petróleo. Además, es coherente que las asignaciones directas beneficiaran a estos municipios principalmente por extracción de minerales debido a que el 98,57% de las regalías que recibe el departamento de Cauca corresponde a la contraprestación por metales preciosos, el 1,2% a carbón, y el 0,4% a otros minerales (ANM, 2017).

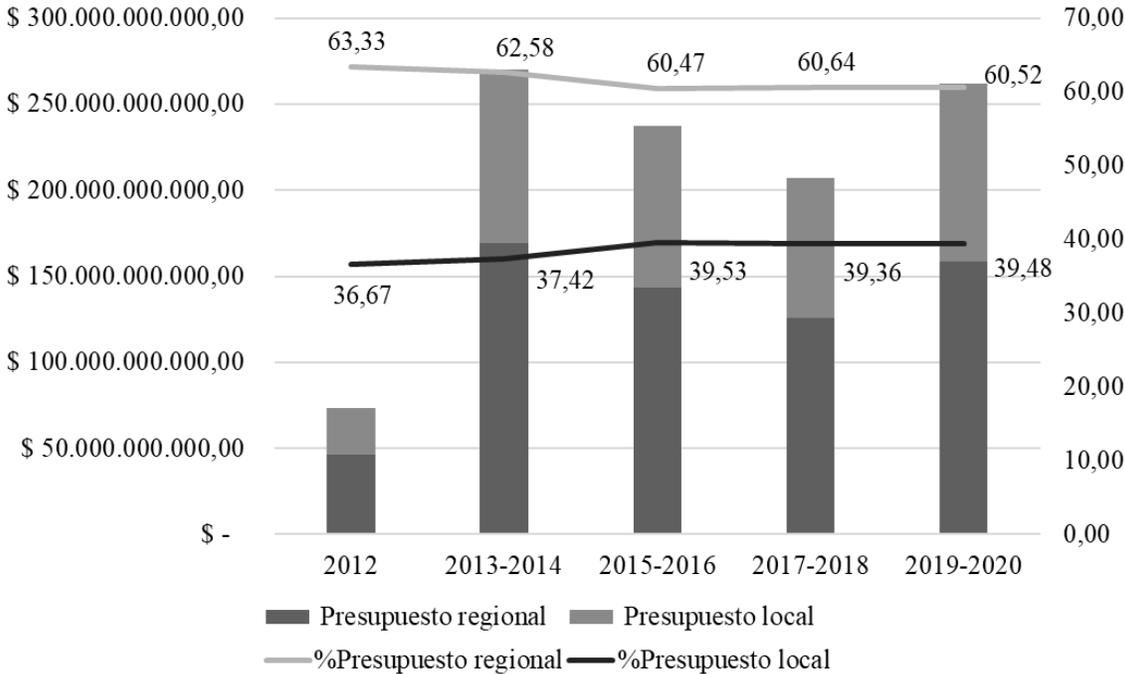
Por otro lado, también destacan los recursos designados para el FDR y el FCR. El FDR divide los rubros de inversión de acuerdo a ponderación de las variables de población el primer 60% y el 40% restante en relación a la pobreza relativa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada departamento respecto al total nacional (EITI Colombia, s.f.). El FCR por su parte, asigna de acuerdo al nivel de NBI, el nivel de pobreza de los departamentos y municipios, y la categoría. El primer 60% de este fondo debe ser destinado a los proyectos regionales y, por lo tanto, para ejecutar este porcentaje son fundamentales las propuestas consideradas prioridad por la gobernación. El 40% restante, financia proyectos de impacto local y tiene en cuenta especialmente las iniciativas a nivel municipal, que propongan la disminución de brechas y mejoren la calidad de vida de los habitantes.

La gráfica 5 evidencia que si bien, los rubros del Fondo de Compensación Regional en el departamento han sido variables en las vigencias presupuestadas desde 2012, estos fueron asignados en concordancia con los porcentajes establecidos en la Ley del SGR. Una de las razones por las que el departamento del Cauca ha recibido un gran porcentaje por parte del FCR, es porque cumple con el criterio de asignación por la categoría de los municipios y de NBI, ya que a excepción de Popayán, todos los demás son de quinta y sexta, y requiere urgente proyectos sociales de impacto municipal que incluya iniciativas con enfoque

diferencial tanto para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como también para comunidades indígenas (DNP, 2019). Esto es importante porque del 40% de los recursos en el FCR, un 16% se destina específicamente para este tipo de iniciativas: 8% para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y otro 8% para las comunidades indígenas (Congreso de Colombia, 2012).

Gráfica 5.

Presupuesto del Fondo de Compensación Regional – FCR, departamento del Cauca 2012-2019 (Cifras en miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SICODIS

Así, debido a que el 98,34% de los recursos recibidos en el departamento del Cauca entre 2012 y 2020 hacen parte del FDR con participación del 31,84% y del FCR con 66,50%, permite inferir acerca de dos realidades. La primera es que a pesar de que en el departamento, según la ANM (2017) en el periodo de estudio se han otorgado más de 200 títulos mineros, las asignaciones directas no son significativas frente al resarcimiento en los territorios objeto de exploración y explotación. La segunda, es que el hecho de que Cauca reciba la mayor parte de transferencias en los fondos de desarrollo y compensación, y se mantenga en rubros

constantes, confirma la necesidad de priorizar proyectos para hacer frente a los indicadores de pobreza y NBI.

2.2 Gestión de proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento del Cauca

La gestión pública se refiere al procedimiento eficiente y eficaz de llevar a cabo acciones orientadas a alcanzar el logro de fines, objetivos y metas de las políticas gubernamentales establecidas por el poder ejecutivo. En Colombia, la gestión pública es responsable de desempeñar aquellas tareas que representan apoyo administrativo en cualquier ámbito del Estado. Algunas de estas tareas son contribuir y participar en el proceso de elaboración y ejecución de programas y proyectos de políticas públicas, destinados al mejoramiento de lo público. Estas tareas se realizan por medio del gobierno, que “está constituido por el conjunto de órganos directivos o instituciones nacionales y territoriales, mediante las cuales se formulan, expresan y realizan dichas políticas de desarrollo económico y social, entre otras, que conducen a la orientación del Estado y la sociedad” (González, 2009).

De acuerdo con esto, la gestión de proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento, financiados con recursos del SGR está determinado en principio por la distribución de los dineros en los fondos que componen el sistema presupuestal. Con base en esto, el artículo 69 de la Ley 1530 de 2012 establece que el SGR debe propender a financiar las iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales. También dicta en el artículo 67, que con esta inversión las entidades territoriales deben buscar la continuidad para lograr real ejecución de los proyectos.

El artículo 22 de esta Ley determina la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías. En este se expone que se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Establece que los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido el horizonte de realización. Aclara que no

podrán financiarse gastos permanentes y cuando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil.

En ese sentido, es importante tener en cuenta los requisitos para la presentación, ya que, para ser susceptible de financiación, los proyectos deben satisfacer las características de concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, deben ajustarse al principio de buen gobierno y por último, tienen que cumplir con las características de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con planes, políticas nacionales, de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas del país (Congreso de Colombia, 2012). De esa manera cumplirá y será aprobado por el OCAD al que pertenezca la entidad.

Los proyectos de inversión a través de los recursos de regalías deben seguir la Metodología General Ajustada (MGA) para coordinar todos los proyectos en un lenguaje común en las diferentes esferas de gobierno. Las personas naturales, públicas o privadas y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos y presentarlos a la entidad local que hace las veces de verificador. En la etapa final el OCAD correspondiente dará prioridad al tipo de proyecto y asignará un ente ejecutor, que en principio es una entidad pública. El proceso para la formulación de un proyecto se detalla de la siguiente manera:

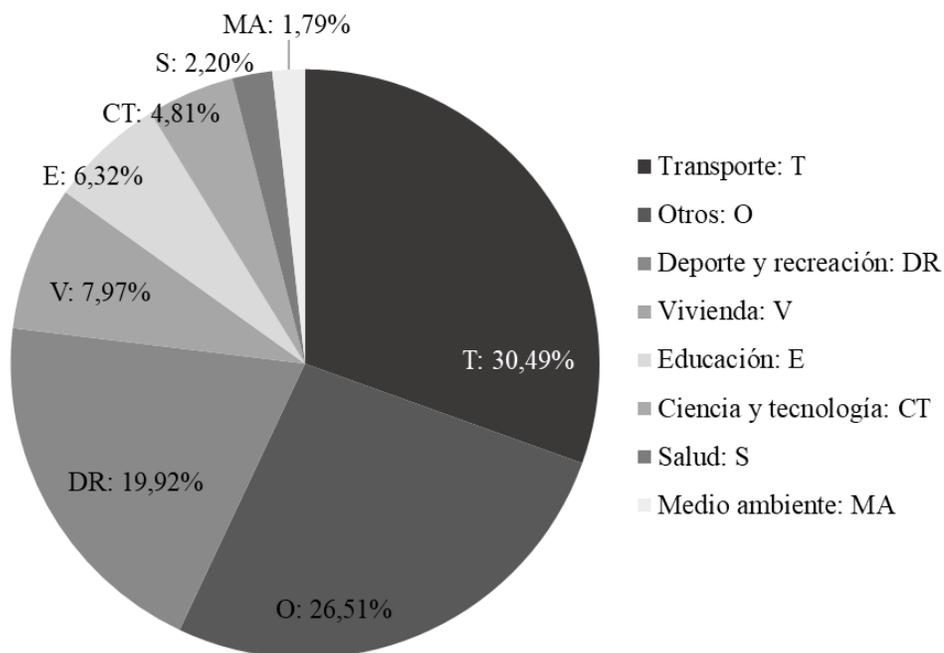
1. Formulación del proyecto en la MGA regalías
2. Entrega del proyecto a la entidad territorial
3. Las entidades territoriales presentan el proyecto al OCAD, donde dependiendo el tipo y el impacto regional o local, define el OCAD correspondiente.
4. Verificación de requisitos de aprobación
5. Concepto de oportunidad, el comité consultivo de cada OCAD analiza que los proyectos sean oportunos, sólidos y convenientes
6. Los miembros de cada OCAD en conjunto evalúan, viabilizan y aprueban los proyectos
7. El OCAD define el ejecutor

En el departamento del Cauca se aprobaron 728 proyectos de inversión con un valor de 2.1 billones de pesos entre 2012 y 2019 de los cuales, cerca del 30,49% han sido proyectos para el transporte, el 19,92% fueron parte del sector deporte, cerca del 11% educación, ciencia y tecnología, el 7,97% destinados a vivienda, aproximadamente el 4% son para salud y medio ambiente, y el 26,51% restante constituye otros sectores.

Una de las razones que se explica que la mayoría de los proyectos son parte del sector transporte, es que desde el gobierno departamental se ha apostado al mejoramiento de las condiciones de transitabilidad conectividad vial y movilidad de esta región, lo cual sujeto a los lineamientos y políticas nacionales, favorece entre otras, la competitividad y la integración dentro de la región. Por otro lado, también se promueven en un alto número los proyectos en deporte y recreación, lo cual se debe al afán de influir en las dinámicas de vida de la población, para que construyan un espacio de integración y vida sana, que además contribuya a un mejor porvenir y disipe los efectos de problemáticas asociadas al conflicto armado y narcotráfico presentes en el territorio.

Gráfica 6.

Porcentaje de proyectos aprobados por sector en el departamento del Cauca 2012-2019



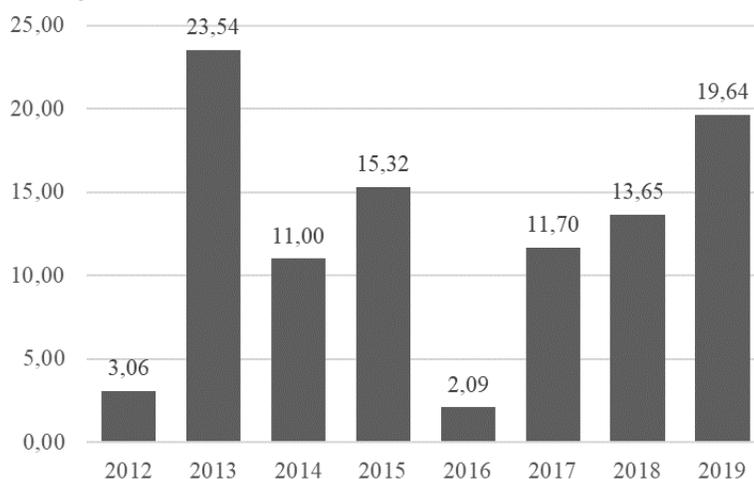
Fuente: Elaboración propia con datos del mapa de regalías

Ahora bien, el hecho de que en el periodo comprendido de 2012 a 2019 en el departamento se hayan apoyado una baja cantidad de proyectos para educación y salud, a través de recursos por regalías, explica en buena medida, por un lado el deficiente respaldo a las políticas prioritarias para el desarrollo y el cierre de brechas desde las regiones, y por otro lado, justifica la causa de los descontentos de la población que durante este periodo de estudio se organizó para realizar movilizaciones nacionales en pro a exigir a los gobernantes, entre otras, el cumplimiento y respeto de los mínimos constitucionales para educación y salud.

Otro aspecto importante es el porcentaje o número de proyectos aprobados por año en el periodo de estudio. La gráfica 7 se evidencia que 2013 fueron aprobados el mayor número de proyectos respecto del total encontrados para el departamento. Esto es consistente con la asimilación de la entrada en vigencia de la Ley de regalías, el alcance de sus objetivos en vía a responder a las demandas de la sociedad y en esta última línea, la priorización de proyectos para las regiones más críticas del país como la Pacífica, Amazónica y la Caribe. Por su parte 2012 y 2016 fueron los años con el menor número de proyectos aprobados frente al total, el primero responde a razones de transición y adaptación al SGR y el segundo a que la mayoría de proyectos del bienio 2015-2016 se aprobaron en 2015, ya que, de los 125 proyectos aprobados en ese periodo, 110 se aprobaron en el primer año.

Gráfica 7.

Porcentaje de proyectos aprobados por año sobre el total en el departamento del Cauca 2012-2019



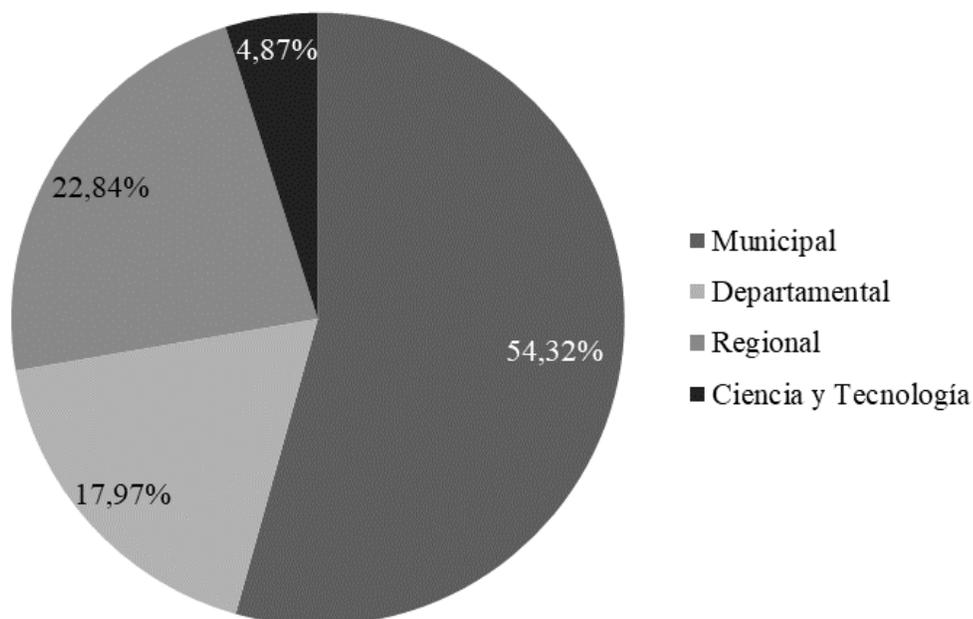
Fuente: Elaboración propia con datos de base proyectos mapa de regalías, 2021

Por otro lado, cabe destacar que la mayoría de estos proyectos han sido gestionados a través del OCAD municipal. La gráfica 8 muestra que en el departamento, el 54,32% de los proyectos fueron presentados y aprobados por el OCAD municipal, seguido del regional con un total de 22,84%, después el departamental con 17,97% y por último el OCAD de Ciencia y Tecnología que ha recibido y aprobado el 4,87% de los proyectos.

Esta información se contrasta con los informes de rendición de cuentas de las administraciones departamentales 2012-2019 e informes de gestión del OCAD y RAP Pacífico, que en vía a fortalecer y mejorar los niveles de desempeño en la gestión de las organizaciones municipales, tuvieron en cuenta que las propuestas para el desarrollo social se construyen desde las zonas que vivencian las problemáticas y por tanto, consideraron la pertinencia de la consolidación del trámite de proyectos desde la unidad municipal. Esto contó con el apoyo a capacitaciones de un aproximado de 1000 funcionarios de los 42 municipios del departamento, logrando así una mejor calidad en la estructuración de los proyectos.

Gráfica 8.

Porcentaje de proyectos aprobados por tipo de OCAD departamento del Cauca 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SMSCE

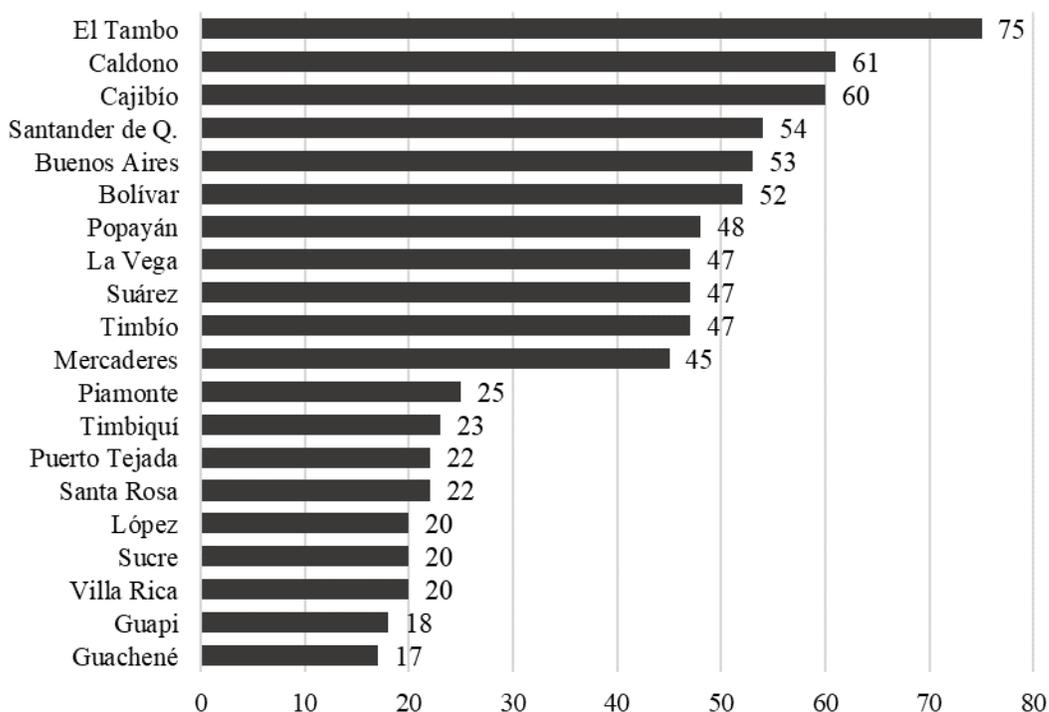
La única salvedad en este aspecto es que algunos municipios apropiaron los insumos de las capacitaciones y pusieron en marcha la gestión de proyectos, lo que explica que el destino de la inversión de regalías se ha concentrado en unas entidades más que en otras. Ejemplo de esto son los municipios de El Tambo, Caldon y Cajibío, que con un número mayor a 60, tal como evidencia la gráfica 9, han presentado respectivamente 75, 61 y 60 proyectos de inversión. El escenario en estos municipios es alentador a diferencia del resto del departamento, ya que los objetivos propuestos por las administraciones municipales, en consonancia con las estrategias planteadas, llevaron a promover el desarrollo de la localidad y contribuir al progreso regional. Se destaca además que los planes de desarrollo de estos municipios se pusieron en marcha bajo la política global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su propuesta fue trabajar con insistencia en el cierre de brechas, la disminución de NBI y la contribución al desarrollo regional.

Entre tanto, los municipios con menor número de proyectos financiados por el SGR, son Guapi y Guachené con 18 y 17 respectivamente, tal como lo indica la gráfica 9. La menor concentración de número de proyectos en estos municipios se justifica a partir de los bajos niveles de gestión de proyectos, debido a que según el DNP (2019) estas entidades detentan por debajo del 50% el Índice de Gestión de Proyectos, uno de los promedios más regulares en comparación con el resto de las entidades del país.

En esta línea, es importante tener en cuenta que para la gestión de las necesidades y la contribución al desarrollo regional es necesario que las administraciones públicas en el país implementen un plan consistente con las directrices nacionales y articulado a los lineamientos globales, ya que los planes de desarrollo constituyen el marco orientador bajo el que se diseña una serie de instrumentos y mecanismos que contribuyen al desarrollo. En Colombia la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la respectiva regulación.

Gráfica 9.

Municipios con mayor y menor concentración de número de proyectos de inversión, departamento del Cauca 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del mapa de regalías

El periodo estudiado comprende dos planes de gobierno departamentales, dos nacionales y dos globales, divididos en dos grupos: el primero respaldado por los planes antes de 2015 y el segundo compuesto por los planes después de 2015. El primer grupo, constituido por el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2012-2015 “Cauca, todas las oportunidades”, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos” y la agenda global 2000-2015 “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, evidencia consistencia en los aspectos formales, pues tanto las líneas estratégicas del PDD, como las del PND reflejan la necesidad de alcanzar las metas planteadas por los ODM, a partir de lograr un objetivo fundamental:

Consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y

crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y en definitiva, mayor prosperidad para toda la población. (Congreso de Colombia, 2011)

La Ley 1450 de 2011 por la cual se expidió el PND “Prosperidad para todos” afirma que para lograr la convergencia y el fortalecimiento del desarrollo regional, es sustancial articular los planes territoriales con las metas del milenio, de modo que incluidos los objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de los ODM, a los que se había comprometido internacionalmente la nación, las entidades territoriales ajustarían las estrategias consecuentes e informarían a las entidades competentes como el Departamento Nacional de Planeación, a partir de lo cual, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) haría seguimiento al avance de las metas propuestas.

En el primer gobierno de Juan Manuel Santos algunas estrategias ajustadas a los ODM fueron convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional. Así mismo, desde el gobierno departamental 2012-2015 se implementaron ejes estratégicos relacionados con las dimensiones territorial y ambiental, económica, social, seguridad, convivencia y gerencia pública, a partir de las cuales se consolidaron programas en concordancia con las políticas, planes y programas del gobierno nacional. La mayor inversión de este plan se concentra en el eje social que prioriza dos de los ocho ODM, el primero que refiere a erradicar la pobreza extrema y el hambre, y el segundo, lograr la enseñanza primaria universal. Se destaca, que de los 3,5 billones de pesos de la proyección de inversiones del plan “Cauca, todas las oportunidades”, el 75,44% se presupuestó para el eje social, y el 24,77% del total presupuestado para la inversión provino de la fuente de financiación del SGR.

Por su parte, la formulación de los planes de desarrollo con vigencia posterior a 2015, del segundo periodo de Santos en el país y el gobierno departamental de Rodrigo Campo en Cauca, tuvieron que alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la actual agenda mundial 2030, que pretende dar continuidad a políticas de desarrollo globales como los ODM para “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas

gocen de paz y prosperidad” (PNUD, 2021). De acuerdo con esto, el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que se expidió por medio de la Ley 1753 de 2015, propuso como objetivo:

Construir un país bajo tres pilares principales “paz, equidad y educación”, en armonía con los propósitos del gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Congreso de Colombia, 2015)

Las estrategias propuestas para la consolidación de los pilares tuvieron en cuenta todos los ODS, pero se concentraron en nueve de los diecisiete objetivos: fin a la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; trabajo decente y crecimiento económico; industria innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; y paz justicia e instituciones sólidas. Algunas estrategias para las regiones se propusieron teniendo en cuenta las necesidades básicas, para la región Pacífica en particular se propuso un desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental.

En coordinación con esto, el plan departamental 2016-2019 “Cauca, territorio de paz” se plantea como una propuesta integral para el fortalecimiento de la región desde las dimensiones social, económica, cultural y ambiental, con cuatro ejes estratégicos: territorio de paz y para el buen-vivir; generación de condiciones para la riqueza colectiva; Cauca, cuidador de agua; y fortalecimiento de lo público, el buen gobierno y la participación. El eje focalizado para la inversión es “territorios de paz y para el buen vivir” que se concentra en tres de los diecisiete ODS que son educación de calidad, reducción de las desigualdades y paz justicia e instituciones sólidas. Para este periodo, de los 5,5 billones de pesos presupuestados para la consolidación del plan, el 63,24% se programó para el eje social y el 15,24% del total presupuestado para la inversión se desembolsó de la fuente de financiación del SGR.

En definitiva, los planes de desarrollo y la planeación constituyen ejes fundamentales para la gestión y consolidación de proyectos en los territorios, debido a que contribuyen a

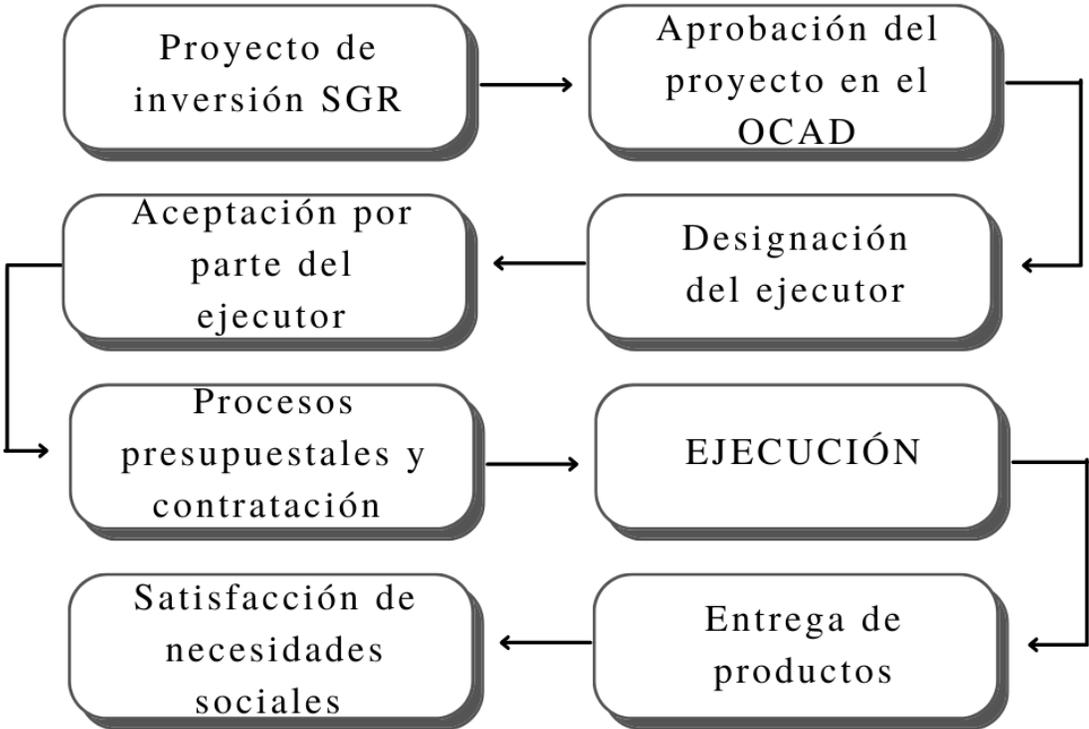
coordinar estrategias para mejorar las condiciones y calidad de vida de los territorios, y como tal, aporta al desarrollo regional de manera transversal desde todas las dimensiones -política, social, económica, cultural y ambiental-.

2.3 Ejecución de proyectos

La ejecución de un proyecto se refiere a la puesta en marcha de las estrategias establecidas para alcanzar un objetivo específico. Según el SMSCE (2014) para el caso de los proyectos de inversión del SGR, la ejecución inicia con la aprobación por parte de un OCAD, la designación de la entidad pública responsable de la ejecución y la aceptación por parte de esta, los procedimientos para los procesos presupuestales y de contratación necesarios para llevar a cabo las actividades del proyecto y termina con la generación u obtención de los bienes o servicios y la puesta al servicio de la comunidad, con los cuales se satisface la necesidad o se atiende el problema.

Figura 4.

Proceso para la ejecución de los proyectos de inversión SGR

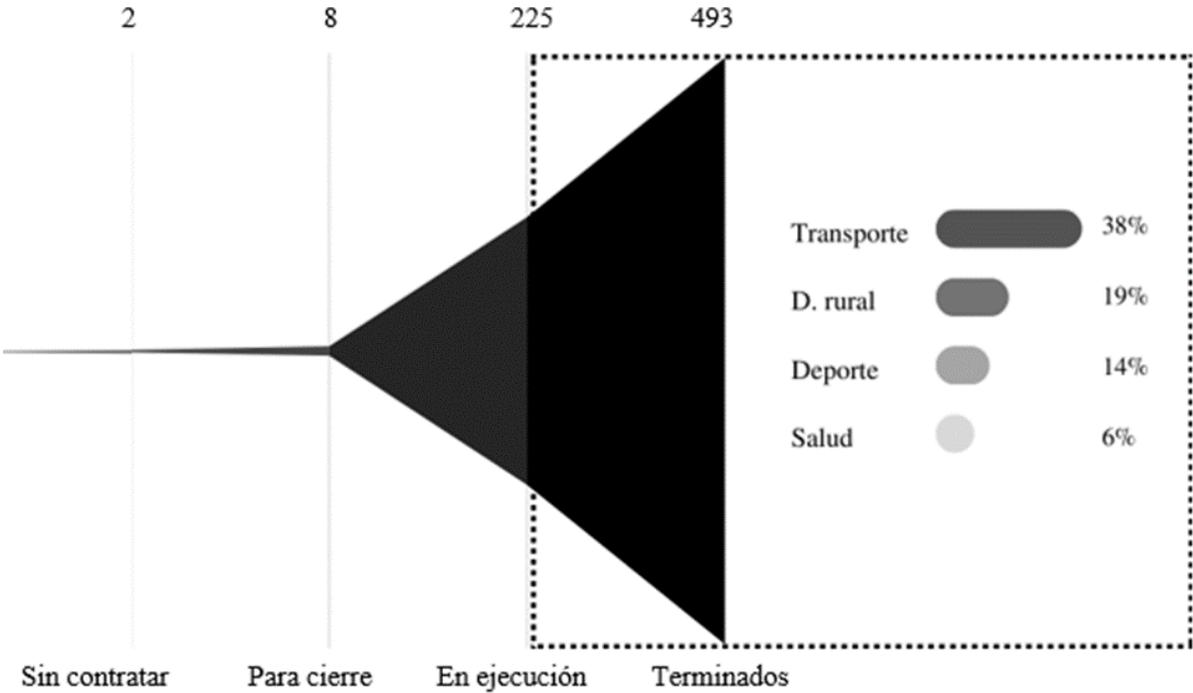


Fuente: Elaboración propia con datos del SMSCE - SGR

El informe de evaluación regional Pacífico 2012-2019 (2020), consolidado por el SMSCE, afirma que durante este periodo se aprobaron un total de 736 proyectos con recursos del SGR por valor de 2,12 billones de pesos, de los cuales a 2020, 728 proyectos migraron al aplicativo GESPROY – SGR, 493 se encuentran en estado terminado, 225 en ejecución, 8 para cierre y 2 sin contratar. Se desataca, que de los 493 proyectos en estado terminado, 409 se ajustaron a las metas del plan departamental con una inversión de 380 mil millones de pesos, donde el 38% de los recursos se invirtió en transporte, el 19% a estrategias de agricultura y desarrollo rural, el 14% a deporte y el 6% a salud y protección social (Dirección de Vigilancia de las Regalías SSEC, 2020).

Gráfica 10.

Número de proyectos ejecutados en el departamento del Cauca 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de base proyectos mapa de regalías, 2021

En línea con el desarrollo territorial y frente a la inversión de la región Pacífica, el departamento ocupa el segundo lugar después de Nariño, con un 27% de los recursos del SGR para la región. Frente a los indicadores de desarrollo priorizados entre 2016 y 2019, de los 215 proyectos ejecutados que se relacionaron directamente con los ODS, el 61% se

vinculó con la industria, innovación e infraestructura, 16% con educación, 10% con la estrategia hambre cero, 4% con trabajo y crecimiento económico, y 3% con ciudades y comunidades sostenibles. Además, el 27% del total de los recursos financiaron proyectos para el cierre de brechas y el 73% restante se concentró en proyectos para dinámicas productivas. Algunas variaciones a destacar respecto a los indicadores para el cierre de brechas en Cauca, según la Dirección de Vigilancia de las Regalías (2020), fueron:

Un 35% de la inversión en educación se destinó al indicador pruebas saber, sin embargo, este indicador decreció 7%. El 91% de la inversión en vivienda tuvo como finalidad disminuir el déficit cuantitativo, pero este aumentó 3,4 puntos porcentuales. El 77% de la inversión en salud se destina a indicadores diferentes de Tasa de Mortalidad Infantil, Tasa de Fertilidad en Adolescentes y cobertura en régimen subsidiado. Con el 60% de la inversión en Agua Potable y Saneamiento Básico, la cobertura en acueducto disminuyó un 19%. El 96% de la inversión en minas y energía se destinó a ampliar la cobertura de energía eléctrica; creció un 6%.

En cuanto a los indicadores de las dinámicas productivas la Dirección de Vigilancia de las Regalías (2020) afirma que con los recursos de regalías en el departamento se registró:

Mejoramiento de la conectividad de redes secundarias y terciarias del departamento, con inversión del 47,7%, contribuyendo al PIB construcción que creció 73%. Con una inversión del 23% en desarrollo rural, la producción agropecuaria y pesquera contribuyó al crecimiento del PIB sectorial registrado del 50%. Se formaliza una inversión del 14% en Ciencia y Tecnología en líneas de I+I+D¹, sin embargo, registró caída del -7,18% en el IDIC². Contrario a esto, con una baja inversión del 1,98% en Ambiente y Desarrollo Sostenible para atención de desastres y acciones frente al cambio climático, se contribuye al pilar 4 del Índice Departamental de Competitividad que incrementó 8%. Finalmente, a causa de una baja inversión del 1,28% para impulso

¹ Investigación, Desarrollo e Innovación

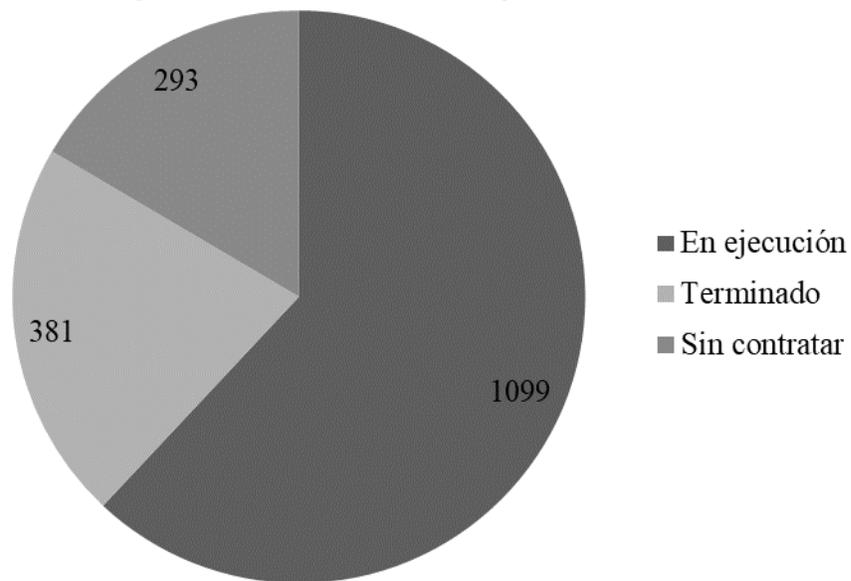
² Índice Departamental de Innovación para Colombia

a emprendedores y turismo, se desmejoró en el ranking del Índice Departamental de Competitividad en 7 posiciones.

Ahora, respecto al total del presupuesto de ejecución de los proyectos aprobados a 2019, según el SMSCE, en el departamento del Cauca poco menos de 1,1 billones de pesos estaban en estado de ejecución, \$381.000 millones en estado terminado y \$293.000 millones sin contratar. Vale aclarar, que, si bien la ejecución de proyectos con presupuesto del SGR puede financiarse en un 100%, también se presenta la posibilidad de recurrir a otras fuentes para llevar a cabo el proyecto. Debido a esto, el SMSCE no registra los aproximadamente \$400.000 millones que fueron destinados desde otras fuentes como el Presupuesto General de la Nación y de gestión propia. La grafica 11 presenta el estado de ejecución presupuestal del SGR para proyectos de inversión en el departamento del Cauca 2012-2019.

Gráfica 11.

Estado de ejecución presupuestal SGR para proyectos de inversión, departamento del Cauca 2012-2019 (Cifras en miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SMSCE

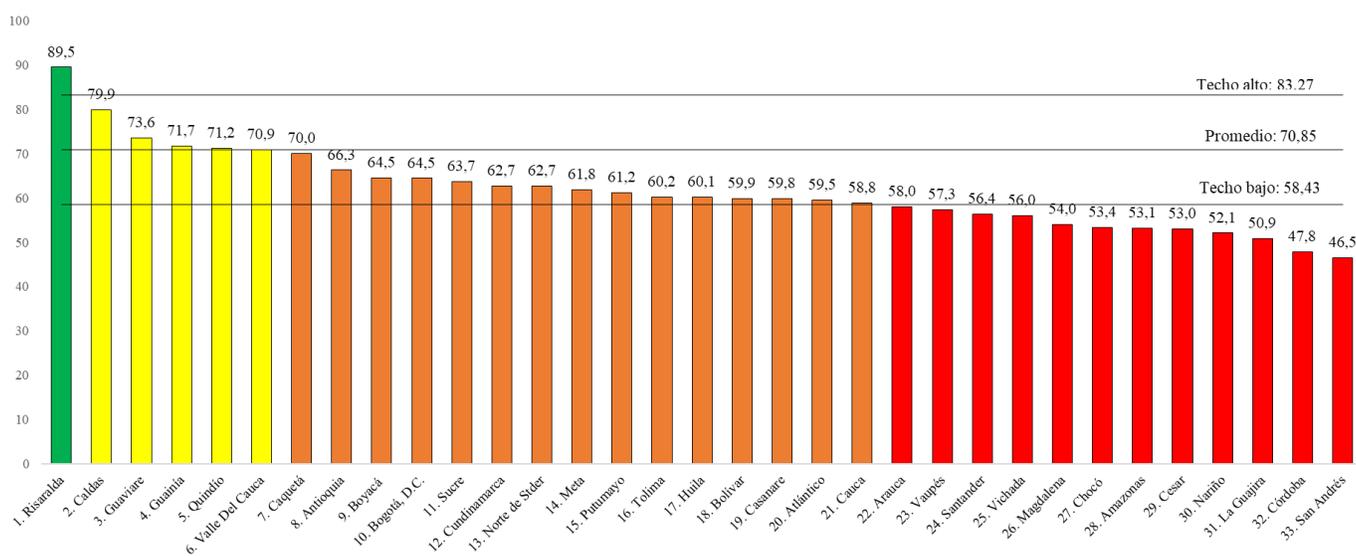
Finalmente, para establecer el desempeño y nivel de cumplimiento en la gestión administrativa de la entidad frente a las obligaciones legales y acciones de apoyo en la gestión de proyectos con recursos del SGR, se identifica el Índice de Gestión de Proyectos (IGPR)

para el departamento, el cual, para generar resultados analiza cuatro variables: transparencia, que evalúa reporte, oportunidad y consistencia de la información asociada en GESPROY-SGR; intervenciones del SMSE, la cual reconoce a las entidades sin suspensiones, proyectos críticos, procedimientos administrativos o planes de mejora; eficiencia, desde la cual se evalúa la oportunidad en la contratación, el cumplimiento de la ejecución en plazo y en presupuesto programados; y la eficacia, que verifica el cumplimiento de las metas programadas, la terminación y cierre de los proyectos.

El departamento del Cauca registra entre 2016 y 2019 un IGPR en rango bajo con un promedio en los criterios de análisis menor a 60 puntos, que lo postula en el puesto 21 de 32 departamentos y la capital Bogotá en Colombia, y el segundo de la región. Esto se debe principalmente a la puntuación obtenida en la variable de intervención SMSE que ha sido de menos de 20 puntos sobre 100, ya que en la entidad se encontraron 14 proyectos suspendidos, 5 proyectos críticos y 9 con plan de mejora incumplido. Además, en la variable de eficacia se obtuvo 54 puntos sobre 100, debido a que la entidad no finalizó 41 proyectos de los 69 que tenía previsto terminar antes del 31 de diciembre de 2019 y se encontró que tenía pendiente el cierre de 24 proyectos terminados hace más de 6 meses.

Gráfica 12.

Resultados IGPR departamentos y capital Bogotá D.C., 2019



Fuente: Índice de Gestión de Proyectos de Regalías 1.0

Otra razón por la que la entidad presenta un rango bajo en gestión de proyectos es por la limitada capacidad para gestionar la totalidad de los recursos de regalías transferidos, pues entre 2012 y 2019, según la Dirección de Vigilancia de las Regalías (2020), solo se aprobaron el 66%, se ejecutó y terminó el 22%, y se pagó el 47% de los proyectos. Es decir que el 34% de los recursos de inversión no se aprovecharon y un 25% de los que se pagaron aún se encuentran en estado de ejecución o simplemente no se terminaron.

En suma, la ejecución de proyectos corresponde a una de las etapas más importantes para el alcance de los objetivos de calidad de vida y cierre de brechas propuesto por la Ley de regalías, ya que refleja los productos y resultados que finalmente satisfacen las necesidades y disminuyen la incertidumbre frente a un requerimiento específico. Para que esto se consolide de manera adecuada debe estar respaldado por la voluntad del gobierno de turno y la capacidad de gestión de las administraciones públicas, que son quienes contribuyen al proceso de priorización de los proyectos que son aprobados por los OCAD y quienes en últimas aceptan ejecutar los proyectos asociados al bienestar y calidad de vida del territorio.

Conclusiones

La distribución de recursos por medio de los fondos del SGR para el departamento del Cauca entre el 2012 y 2019 se concentraron en gran medida en el Fondo de Compensación Regional (FCR), esto se entiende porque a diferencia de los demás fondos de inversión o ahorro es el único que funciona bajo criterios de asignación de acuerdo a población, pobreza y NBI que involucran directamente al departamento, los municipios y su categorización. Debido a ello la aprobación de proyectos se tramitó especialmente a través del OCAD municipal por encima de los OCAD departamental, regional y nacional, donde se evidencia que se dio visibilidad a las propuestas que presentaron las instituciones de carácter municipal por medio de los planes de desarrollo local. La alta recepción de los recursos en el FCR implicó que el departamento tuvo que precisar la destinación para proyectos que respondieran a los requerimientos reales de necesidades básicas y debía propender al mejoramiento de las condiciones de vida.

En términos de la gestión, entre el 2012 al 2019 se focalizaron proyectos principalmente en los sectores de infraestructura y del deporte. Frente a esto, los resultados evidencian que existe debilidad desde las administraciones públicas en el departamento para la gestión y priorización de proyectos, ya que además de los problemas técnicos para el proceso de formulación, los criterios de decisión para aprobar un proyecto de carácter territorial han estado sujetos a los lineamientos nacionales de competitividad para el apoyo de dinámicas productivas por encima del cierre de brechas.

Respecto a los hallazgos en la ejecución de los proyectos se puede afirmar que el trabajo por parte del departamento y las instituciones correspondientes a la luz de los aspectos formales en los proyectos terminados se ha adelantado de manera oportuna, sin embargo, el retraso en la entrega de productos de algunos proyectos en estado de ejecución, sin terminar o sin contratar fueron el reflejo de la baja puntuación en el Índice de Gestión de Proyectos que muestra que desde el 2016 hasta el 2019 la gobernación del Cauca ocupa el puesto 21 en Colombia y el segundo de la región, lo que implica que desde las administraciones públicas en el departamento se debe mejorar en los criterios de transparencia, intervención, eficiencia y eficacia.

Esto refleja que el respaldo a proyectos de inversión de la Ley 1530 de 2012, al igual que la Ley 141 de 1994 no responde adecuadamente a los propósitos de generar condiciones de equidad regional y cierre de brechas, lo que implica debilidad en el modelo de gestión a nivel territorial, reflejado en la incapacidad de las entidades beneficiadas para generar desarrollo a través de proyectos apropiados que cumplieran con los propósitos de la Ley y de sus planes de gobierno. Es decir, no se presentaron planes estratégicos a partir de los cuales las condiciones de vida de las personas pudieran mejorar significativamente hacia los próximos años. Lo que si se resalta de la Ley 1530 de 2012 son los mecanismos de seguimiento a las entidades y el monitoreo institucional a las políticas implementadas a través del IGPR, que contribuye a las rutas de transición que poco a poco solventan las limitaciones para el desarrollo de condiciones de vida dignas.

De acuerdo con lo planteado, los recursos de las regalías se utilizaron para finalidades diferentes a las planteadas por la norma, o se malversó de acuerdo a los intereses y voluntades de la clase política. Entonces lograr que los proyectos con recursos de regalías se enfocaran en mejorar espacios fundamentales para las condiciones de calidad de vida en las regiones y crear oportunidades en los espacios críticos de sus habitantes, ha estado determinado por el interés y voluntad de los gobernantes, más que por los objetivos de la Ley de regalías y los fines del Estado.

Capítulo III.

Contribución de la gestión pública de regalías para la calidad de vida en el departamento del Cauca, 2012-2019

El capítulo anterior identificó los niveles de distribución de las regalías y el avance en la gestión y ejecución de proyectos de inversión en el departamento del Cauca entre 2012-2019. El objetivo de este último apartado busca determinar la contribución de la gestión pública en la calidad de vida en el departamento del Cauca entre 2012 y 2019 a partir del uso y manejo de las regalías desde el nivel descentralizado. La metodología aplicada incorpora la técnica del análisis de datos agregados y datos estadísticos para reconstruir gráficas desde la fuente del DANE correspondientes con las condiciones de vida de las personas en el departamento del Cauca dentro del periodo de estudio. También se implementa la técnica de revisión bibliográfica, lectura y análisis de libros, informes institucionales y documentos académicos relacionados con la gestión pública, la descentralización y las respuestas a la calidad de vida.

La investigación presenta una postura de análisis para los anteriores hallazgos, indicando la importancia de un modelo de gestión pública integradora que involucre una visión prospectiva, coherente, verdaderamente descentralizada, democrática y asertiva con las necesidades de la sociedad. Esto es pertinente para la investigación porque involucra aspectos formales e institucionales, pero a su vez busca consolidar campos de acción y decisión desde la perspectiva territorial. En ese sentido el capítulo enfatiza en la situación del departamento del Cauca con relación a la gestión por regalías, pero a su vez dispone presentar alternativas de solución desde la mirada académica.

La estructura del capítulo comprende tres momentos. El primero, aborda la relación regalías, gestión pública y calidad de vida, enmarcando tanto la evolución de las condiciones básicas en el departamento con la implementación de proyectos ejecutados desde la fuente de financiación del SGR, como también la contribución de la gestión pública. El segundo momento presenta el planteamiento de los pilares base para un modelo de gestión pública integral que permita afianzar la implementación de políticas de respaldo a la tramitación de

políticas públicas, y por último, en la tercera parte se indica las recomendaciones y elementos centrales del modelo propuesto.

3.1 Gestión pública, regalías y calidad de vida en el departamento del Cauca

El Estado como estructura institucional dotada de poder, debe ser garante de la seguridad y bienestar de la población sobre quienes reside la soberanía que lo legitima. En Colombia, la Constitución de 1991 reafirma este compromiso en su artículo 2 y para el cumplimiento de estos fines esenciales, las competencias y funciones que le corresponden, superpone una doble representación en términos de gobernar y administrar los intereses públicos. La primera refleja el carácter de las políticas públicas y la segunda la de gestión pública que son el principal medio para fortalecer la dinámica y estructura del Estado, debido a que, a través de la puesta en marcha del conjunto de recursos, técnicas y procedimientos determinados, este debe responder a las demandas básicas y por lo tanto, contribuir al logro de objetivos comunes.

Con la promulgación de la Constitución en 1991 surge la necesidad de fortalecer los procesos en la tramitación de políticas públicas para enmarcar el rol del Estado y promover los lineamientos básicos de bienestar hacia la población. El régimen de regalías de 1994 y su ajuste mediante Ley 1530 de 2012 constituyen un proceso redistributivo adecuado al marco orientador nacional que a través de la expedición de una norma respaldan la tramitación e implementación de planes, programas y proyectos en todo el país, con un propósito fundamental: generar condiciones de equidad y desarrollo integral para las regiones, priorizando la población más necesitada.

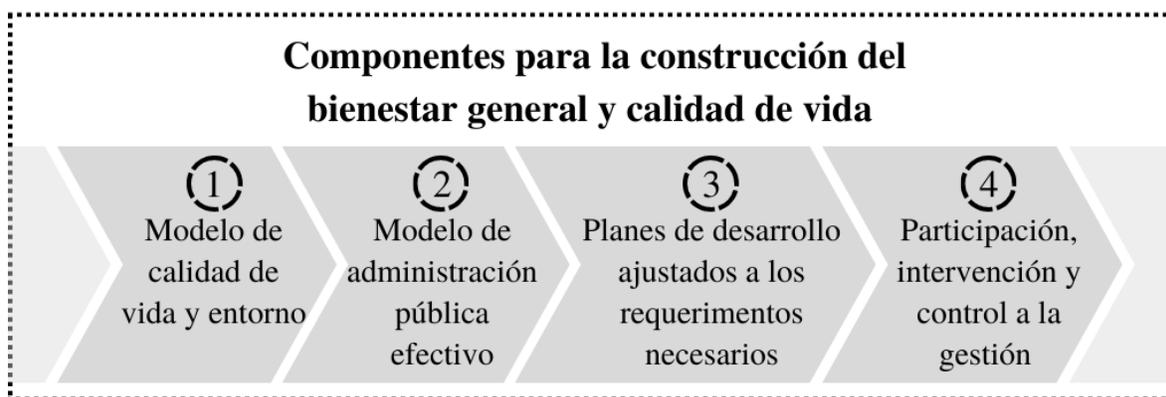
De acuerdo con este planteamiento, vale afirmar que la Ley de regalías está orientada y condicionada institucionalmente por directrices para el desarrollo y progreso de la población, lo que implica que el conjunto de los órganos y entes de la administración pública como brazo ejecutor de las políticas públicas en el territorio desde el orden central y el nivel descentralizado, debe gestionar de manera efectiva la destinación específica de la inversión

de regalías de modo que asocie y sea consecuente con el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población.

La administración pública y en particular la gestión pública tiene como objetivo permanente el logro de la calidad de vida. Carlos Medina (2009) expone que “la relación entre calidad de vida y gestión pública es directamente proporcional, debido a que a mejor, más eficiente y eficaz gestión pública, mejor y mayor calidad de vida para los ciudadanos y las comunidades urbanas y rurales”. Según este autor, dicha relación está determinada por la correspondencia de por lo menos cuatro componentes, de los cuales depende la construcción del bienestar general y calidad de vida ciudadana y comunitaria. La figura 5 evidencia la relación secuencial de los componentes.

Figura 5.

Componentes para la construcción del bienestar general y calidad de vida



Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de Medina, 2009

El primer componente hace referencia a la existencia de un modelo de calidad de vida y entorno, lo que significa que deben existir las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la vida humana de forma digna, tanto desde los aspectos internos personales físicos y psicológicos, como también para los aspectos externos de la vida en comunidad. Para lograr este modelo, desde el componente se debe tener en cuenta el medio ambiente, hábitat, educación, salud, movilidad, seguridad, empleo, recreación, democracia, desarrollo afectivo, cultural y espiritual (Medina, 2009). Preciado el modelo favorable para la calidad de vida, el segundo componente radica en la existencia de un modelo de administración pública

efectivo que respalde las condiciones de bienestar. Según Medina (2009) para que se propicie el respaldo, el ideal de la administración pública debe funcionar con celeridad, eficiencia y eficacia en la implementación de la política pública que está dirigida a construir condiciones de bienestar, seguridad y tranquilidad ciudadana.

El tercer componente para el respaldo a la construcción de la calidad de vida es la existencia de un plan de desarrollo y una planeación ajustada a los requerimientos necesarios de determinado territorio “que responda de manera adecuada a las expectativas de bienestar de la población en la satisfacción de sus necesidades básicas y que cuenta con las previsiones de crecimiento y los presupuestos suficientes y oportunos para su desarrollo exitoso” (Medina, 2009). Por último, el cuarto componente sugiere que una vez se generen las condiciones necesarias, es importante la participación, la intervención y control a la gestión, ya que permite estar vigilante de las estrategias de gestión y de los recursos y presupuestos públicos, “de tal manera que estos se utilicen en la solución de problemas fundamentales de la población y contribuyan de manera significativa a elevar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos, sus familias y sus comunidades” (Medina, 2009).

De acuerdo con la relación de los componentes, la consecución de mejores condiciones de calidad de vida y en general la construcción de un entorno para el desarrollo efectivo no solo se asocia con la gestión para obtención de mejores escenarios de vida, sino que está ligado directamente con la planeación, la participación y como tal el involucramiento de la ciudadanía, que además tiene la facultad de hacer seguimiento y control a la gestión, por lo que hace las veces de veedor.

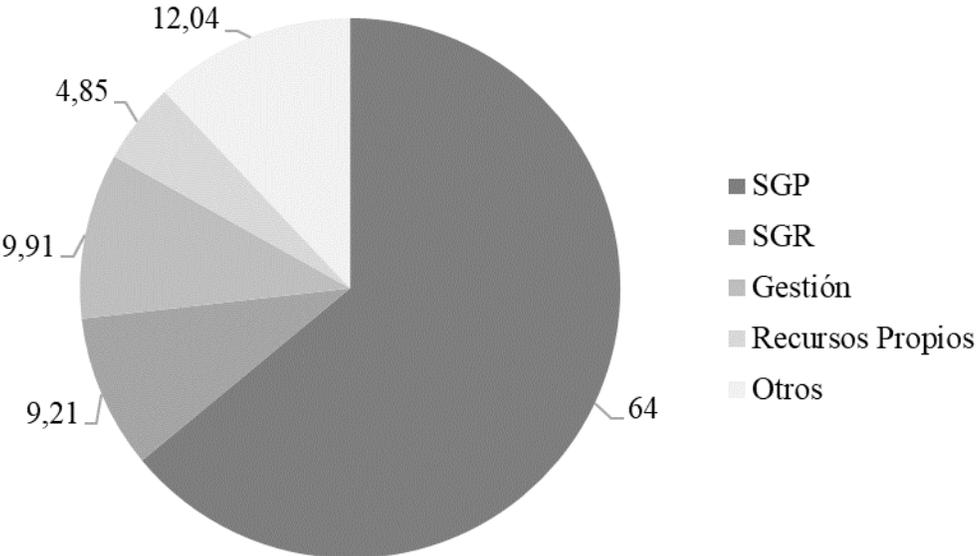
3.1.1 Evolución de las condiciones de calidad de vida en el departamento del Cauca 2012-2019

El ajuste al régimen de regalías desde 2012 representa mayor participación los recursos por concepto de la contraprestación en todos los departamentos y municipios. Conforme a esto, las entidades pueden invertir en proyectos en línea con el Plan de Desarrollo Nacional, los planes departamentales y municipales, y con los objetivos para generar mayor equidad a

las regiones. Entre las metas que deben cumplir las regiones con los recursos de regalías está lograr el cierre de brechas e impulsar las dinámicas productivas. La inversión en los proyectos que se ejecuta desde cualquier entidad del nivel descentralizado puede financiarse con diferentes fuentes de ingresos a parte de las regalías, como el Sistema General de Participación (SGP), la generación de recursos propios y otras fuentes que para el caso del departamento del Cauca indican dinámicas de dependencia de las transferencias que realiza la nación.

Gráfica 13.

Porcentaje de fuentes de financiación en Planes de Desarrollo Territorial, departamento del Cauca 2012-2019



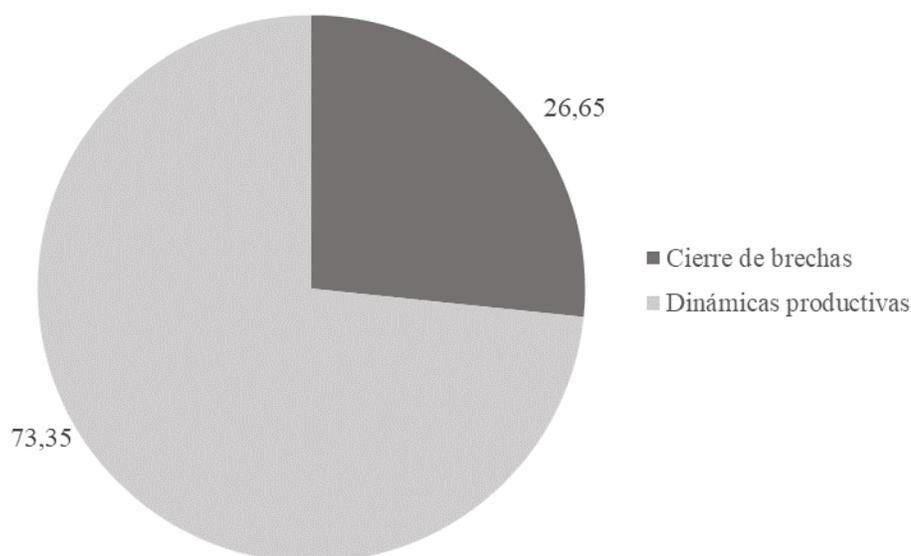
Fuente: Elaboración propia a partir de evaluación regional del SGR

La gráfica 13 muestra que el departamento del Cauca efectivamente depende en gran medida de las transferencias de nación. Los recursos del SGR representan un 9,21% de los ingresos que tiene en cuenta los planes de desarrollo, lo que es aproximadamente 398 mil millones desde 2012 a 2019. Por su parte el 64% de los recursos son de la fuente del SGP que contrasta con la baja capacidad de generar recursos propios, para los cuales el departamento que no alcanza el 5%. Fuentes de otros recursos y recursos de gestión representan el 22% de la financiación de los planes territoriales.

Ahora bien, en términos de los sectores priorizados para proyectos en el departamento, comprendidos bajo dos dimensiones de desarrollo que son: cierre de brechas y dinámicas productivas, se logra constatar que los sectores dentro de lo que comprenden el cierre de brechas no tienen la misma participación en la aprobación de proyectos y en la designación recursos financieros, como si lo tienen las dinámicas productivas y más aún el sector de transporte. Es decir, para el desarrollo desde las instituciones territoriales se contempla la dinámica económica por encima de atender las necesidades básicas de vida de los caucanos, que debería tener un carácter prioritario, pero queda relegado a un tema secundario.

Gráfica 14.

Porcentaje de inversión en las dimensiones de desarrollo, departamento del Cauca 2012-2019



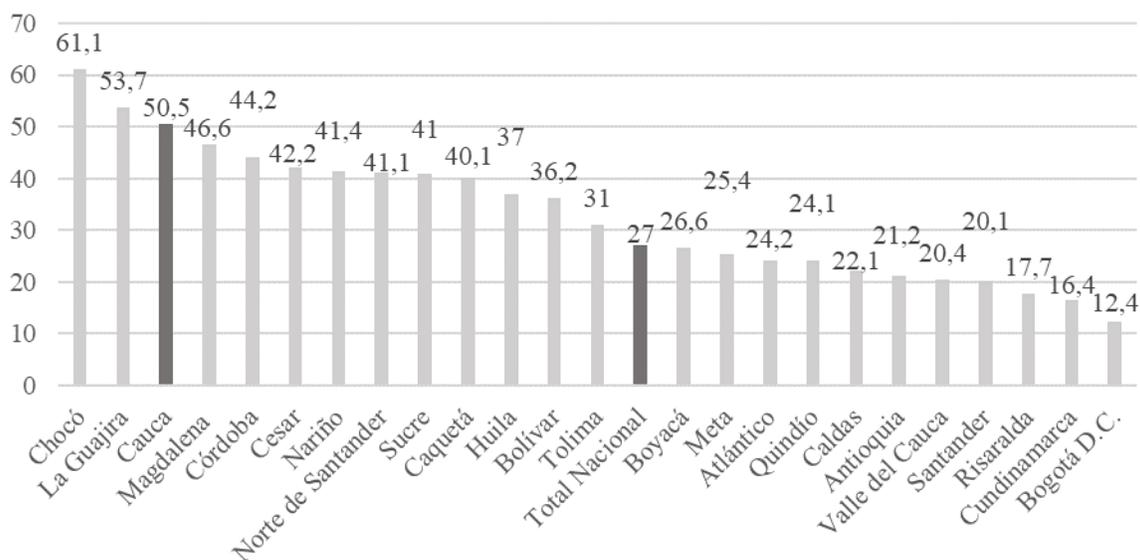
Fuente: Elaboración propia a partir de evaluación regional del SGR

Como se evidencia en la gráfica 14, la dimensión en el cierre de brechas representa tan solo el 26,65% de los recursos que son alrededor de 564 mil millones de pesos, mientras que el valor en la dimensión de dinámicas productivas asciende aproximadamente a 1,5 billones de pesos que representa un 73,35% de todos los recursos de inversión. En relación, los sectores más priorizados en dinámicas productivas en el departamento del Cauca son transporte, agricultura y desarrollo rural, ciencia tecnología e innovación, y deporte y recreación.

Sin embargo, al momento de gestionar recursos por regalías para este sector se dejaron de lado sectores muy importantes como cultura, trabajo, innovación, comercio industria y turismo y por último ambiente y desarrollo sostenible. Cabe resaltar que a nivel nacional el sector transporte también es el que mayor prioridad y viabilización por parte de los OCAD, pero es importante mencionar que en general, la falta de inversión en proyectos relacionados con trabajo, comercio industria y turismo, siguen manteniendo al departamento del Cauca como uno de los más atrasados a nivel nacional por la falta de oportunidades que existen al momento de encontrar empleo formal, lo cual condiciona los niveles de pobreza monetaria por encima del 50% según estimaciones del DANE.

Gráfica 15.

Porcentaje de pobreza monetaria. Departamento del Cauca frente al total nacional, departamentos y Bogotá 2018



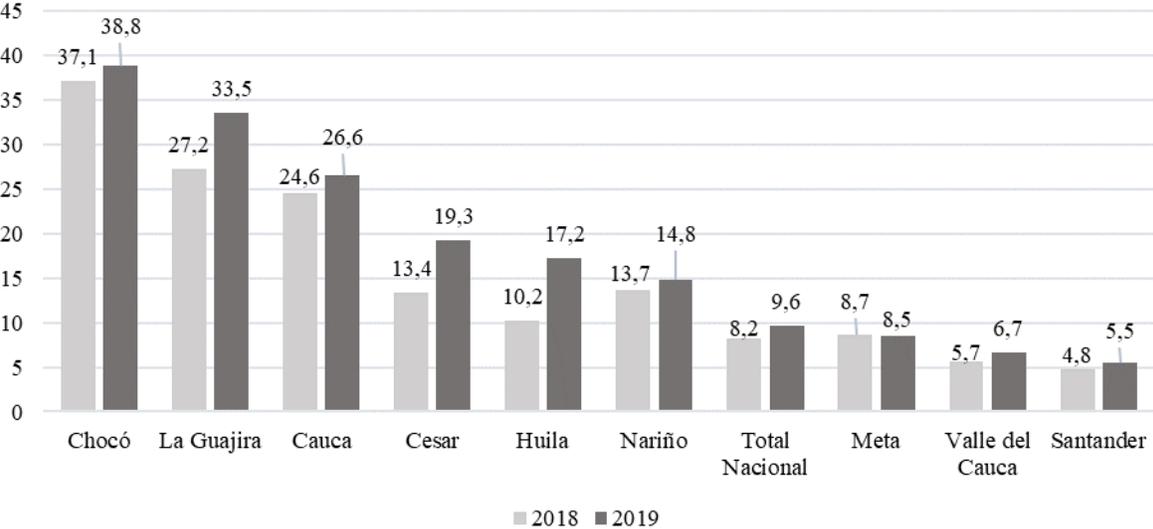
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE-GEIH, 2018

La gráfica 15 indica que solo el departamento del Chocó y La Guajira presentan niveles más críticos de pobreza monetaria que el departamento del Cauca, en comparación con el promedio nacional que es de un 27%. Un caucano se considera en condición de pobreza monetaria cuando no puede sobrepasar la línea de los 213.913 pesos al mes, frente al promedio nacional de 257.433 pesos. La situación es poco alentadora al señalar que el Cauca alcanza casi el doble con el 50,5% en las condiciones expuestas, lo que se relaciona con la

poca capacidad de gestión equilibrada para los sectores productivos y sociales, pero también es por el bajo nivel de pertinencia otorgado al tipo de sectores que deben priorizarse y desarrollarse. Aún más alarmante, está el caso de pobreza monetaria extrema que muestra la condición casi nula de una persona para poder sobrevivir. El departamento del Cauca para el 2018 presenta una línea de pobreza monetaria extrema considerada en 108.859 pesos, que comparada frente al promedio del total nacional de 117.605 pesos es una de las más bajas (DANE, 2018).

Gráfica 16.

Porcentaje de pobreza monetaria extrema. Departamento del Cauca frente al total nacional y departamental 2018-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE-GEIH, 2018

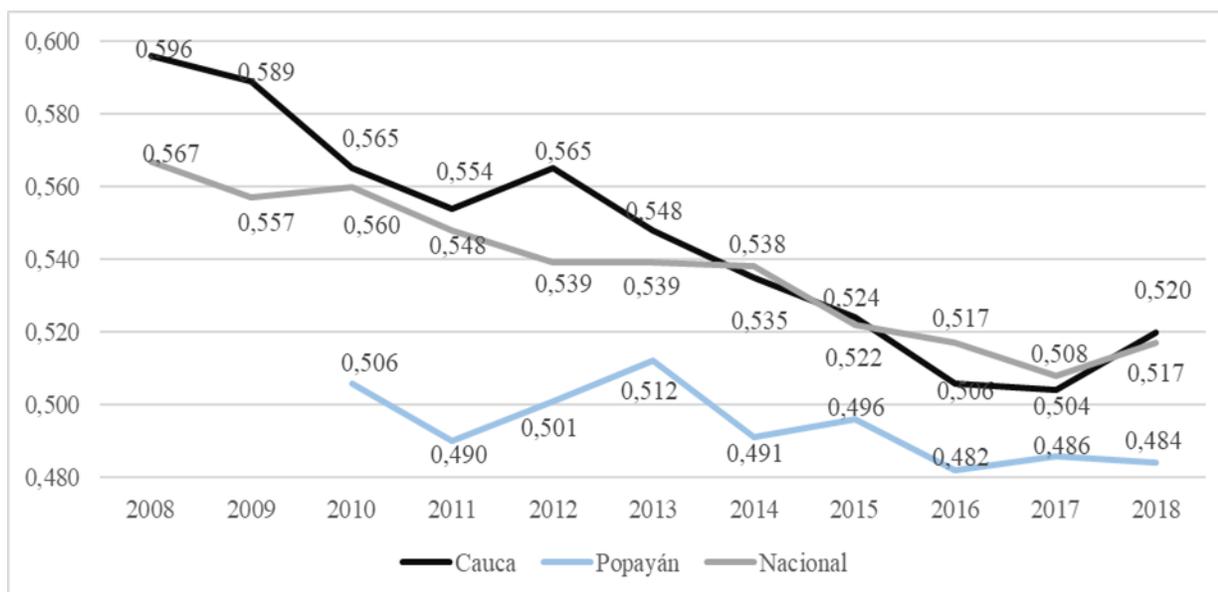
La gráfica 16 se tiene en cuenta el criterio de distribución de regalías para escoger a los departamentos de La Guajira, Cesar, Huila, Meta y Santander. Posteriormente se tiene en cuenta la región del pacífico para poder comparar al departamento del Cauca con sus similares como son el Chocó, Nariño y Valle del Cauca. Ahora bien, entre los departamentos que perciben mayores ingresos de regalías, todos a excepción de La Guajira, presentan mejores condiciones respecto de pobreza monetaria extrema, por su parte en la región pacífico solo el Chocó presenta niveles más críticos que el departamento del Cauca. Por último frente al promedio nacional, el departamento del Cuaca presenta muy por encima una

diferencia de aproximadamente 17 puntos porcentuales que lo posicionan entre los más vulnerables del país.

Por medio del coeficiente de Gini se relaciona la desigualdad de ingresos del departamento frente al nivel nacional y la ciudad de Popayán, a partir de la cual se enmarca, según la gráfica 17, la diferencia que existe entre la capital caucana frente al resto de los municipios en un departamento característico por ser en su mayoría rural.

Gráfica 17.

Coeficiente de Gini. Departamento del Cauca y Popayán frente al promedio nacional 2008-2018



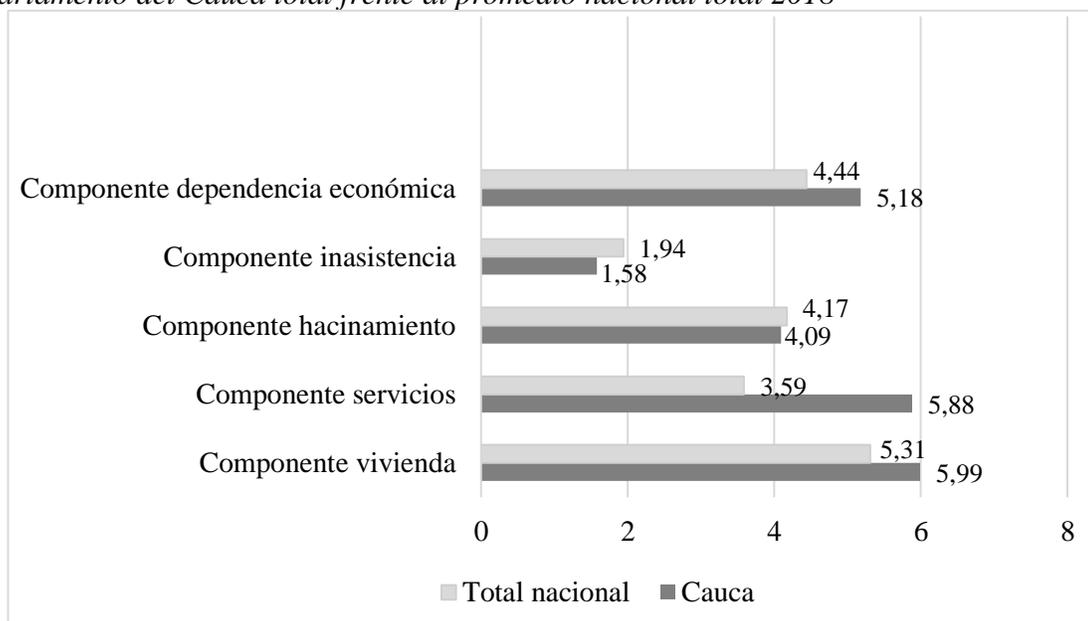
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE-GEIH, 2018

La gráfica 17 señala que para el año 2008 el nivel de desigualdad de ingresos era mayor en el departamento del Cauca frente al promedio nacional, sin embargo a partir de 2014 el coeficiente de Gini en el departamento es igual o mejor al nacional. Ahora bien, si comparamos entre el departamento y su capital Popayán, se observa que si existe una diferencia significativa, debido a que las condiciones de desigualdad se enmarcan en municipios y zonas rurales que se encuentran en condiciones de pobreza.

Ahora bien, en la dimensión de cierre de brechas, los sectores más priorizados son educación, salud y protección social, agua potable y saneamiento y por último vivienda. Por su parte los sectores en los que menos se invierte están los que se denominan sectores de inclusión social y reconciliación, y el sector de minas y energía. En este punto se aclara que dentro del 26,65% de los recursos entre 2012-2019 destinados en la dimensión para cierre de brechas y a diferencia de las dinámicas productivas, todos los sectores priorizados logran una mayor paridad de inversión. Sin embargo, las condiciones de vida que señala el DANE a partir de la metodología del NBI y de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) enfatizan que el departamento del Cauca no ha logrado mejorar las condiciones sociales en las que se encuentran las personas.

Gráfica 18.

Porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas por componentes, departamento del Cauca total frente al promedio nacional total 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) DANE, 2018

La gráfica 18 que incluye cabeceras, centros poblados y rural disperso, indica que el componente más débil es el de vivienda inadecuada que representa el 5,99% para el departamento del Cauca por encima del promedio nacional de 5,31% y tiene en cuenta las características físicas de vivienda, las consideraciones acerca de si es o no una vivienda

adecuada para vivir, la ubicación en refugios naturales o debajo de los puentes, y el tipo de material de las paredes y pisos en tierra, arena o barro. El componente más favorable con el 1,58% es el de inasistencia escolar entre los niños de 7 a 11 años, el cual tiene en cuenta la asistencia de los niños a un centro de educación formal, lo que quiere decir que para el departamento del Cauca los niños en su mayoría asisten a un centro de educación. El problema de la medición es que no indica en qué condiciones asisten y la calidad de la educación que reciben.

En relación con lo anterior, la proporción de que una persona se encuentre con NBI es de 18,81% que significa que alguien puede presentar una o varias necesidades al mismo tiempo dentro de los componentes de la medición, frente al promedio nacional que es de 14,28% y que sitúa al departamento del Cauca entre las regiones con peores condiciones de vida. Este porcentaje refleja que cerca de la quinta parte de los caucanos no vive en condiciones dignas según datos del Dane (2018).

Por último, el cierre de brechas en Cauca según la ECV 2018 en términos de aprovisionamiento de agua cuenta con 46,5% de cobertura en acueducto público, 29,9% en acueducto comunal veredal y 17,9% de río, quebrada o manantial de nacimiento. A diferencia del promedio nacional que cuenta con mayor cobertura en acueducto público del 75,5% y menos cobertura en las otras dos formas de proveer el agua al hogar. En salud, las personas manifestaron estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en un 95,4%, el nivel subsidiado es del 77,6% y el contributivo representa el 22,2% contrario al promedio nacional que es de 51,4% y 48,4% respectivamente.

Así la evolución en relación a las condiciones de vida en el departamento del Cauca por fuentes de regalías que designa el SGR no ha funcionado como se esperaba en principio, aún cuando mucho de los proyectos contaban con diferentes fuentes de inversión el departamento no logró mejorar las condiciones de calidad de vida, ni cerrar las brechas de desigualdad. demostrando que las debilidades que se deben solucionar no se encuentran en el modelo distributivo de los recursos, si no en como proceden los actores e instituciones para gestionar

de manera oportuna, eficiente y eficaz los proyectos que generen cambios positivos, a corto, mediano y largo plazo.

3.1.2 Contribución de la gestión pública de regalías en el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento

De acuerdo a la información central en el capítulo 1 y 2, las regalías se constituyen como la contraprestación de tipo económica que recibe el Estado por la explotación de un RNNR, con la cual, se debe garantizar una redistribución equitativa para que las regiones adelanten proyectos de inversión que generen cambios tanto en las dinámicas productivas territoriales como en las condiciones de vida de las personas. Las administraciones locales y departamentales deben asegurar que los proyectos se hagan realidad y que se utilice los recursos de manera eficiente y eficaz. La idea central se enmarca en el rol del Estado y la capacidad de la gestión pública en el departamento del Cauca respecto de los recursos recibidos a partir de 2012, ya que con la derogación de la Ley 141 de 1994 como consecuencia de la deficiente gestión desde las regiones beneficiadas y su sistema de distribución basado en asignaciones directas e indirectas, se establece el SGR como un modelo más propicio para que todos los departamentos puedan participar por concepto de regalías.

La distribución de inversión en el departamento del Cauca comprende principalmente el FCR, FDR y asignaciones directas (AD), de los cuales el FCR concentró el 66,50% de los recursos con rubros específicos de acuerdo con el nivel de necesidades básicas insatisfechas, el nivel de pobreza y la categoría municipal. Por su parte, en términos de las AD a nivel de las entidades territoriales, los municipios que concentraron mayor participación en regalías dentro del departamento fueron Piamonte con el 16,48% por extracción de petróleo y Timbiquí con 13,10% por explotación de oro, plata y platino, los demás municipios no alcanzan a sobrepasar un 10%. En la gestión de proyectos el departamento logró aprobar 728 proyectos entre el año 2012 y 2019, los sectores de transporte y deporte concentran aproximadamente el 51% de los proyectos, es decir que sobrepasan la mitad del total de los

proyectos aprobados en los demás sectores de igual importancia, entre estos, salud, educación y vivienda.

El OCAD que tuvo mayor participación en la aprobación de proyectos desde 2012 hasta 2019 fue el OCAD municipal que con 54,32% priorizó la participación y vinculación desde las administraciones de este ámbito del orden nacional. Los municipios con mayor número de proyectos de inversión aprobados en el periodo de estudio por encima del resto de las entidades en el Cauca son el Tambo, Caldono y Cajibío que han logrado 75, 61 y 60 respectivamente. El nivel de ejecución de los proyectos es positivo por el alto grado en marcha, pero se debe tener en cuenta el Índice de Gestión de Proyectos- IGPR, debido a que si bien los proyectos en su mayoría se encuentran en estado terminados, la realidad es que a nivel nacional según los variables del IGPR el departamento no supera la barrera de 60 puntos sobre 100 a causa de proyectos suspendidos, proyectos que no se culminaron y por retrasos en las fechas establecidas.

Ante lo expuesto, algunos aciertos en línea de cumplimiento con los fines del Estado se presentan desde el nivel distributivo que favoreció al departamento del Cauca por los criterios que los fondos de inversión dispusieron como la población, NBI, pobreza y categorías de los municipios, a tal punto de situarlo como uno de los mayores beneficiarios. Gracias a estos criterios se empezó a tomar en cuenta la situación de los departamentos en todo el país y a su vez de la situación de las personas en los municipios. Contrario, en los niveles de gestión y ejecución se presentaron falencias, debido a que todas las unidades municipales no contaban la capacidad adecuada para presentar proyectos acordes a sus necesidades, lo que se refleja en la baja gestión de proyectos.

Otras inconsistencias encontradas en los niveles propuestos se remiten a las deficiencias que se presentaron desde el nivel normativo con los OCAD ya que estos tenían potestad de dar viabilidad, aceptar o rechazar los proyectos que los entes territoriales presentaban y eso ocasionó que muchos proyectos terminaran en el abandono porque los actores que presidían el OCAD no daban el visto bueno por razones de intereses en juego, la no concordancia con los planes de desarrollo, el nivel de impacto que producía un proyecto o simplemente existían

fallas técnicas. La causa de no aprobación en gran parte de los proyectos fue la baja afinidad en la decisión entre los mismos actores, lo que llevó a que los recursos por regalías en el departamento no fueran fáciles de implementar y de gestionar al 100%.

En este sentido, el departamento del Cauca tiene la tarea de robustecer las bases del sistema institucional en cabeza de la gobernación y las entidades territoriales municipales comenzando por una mayor programación en torno a los objetivos de los planes de desarrollo donde puedan hacer uso del presupuesto de regalías, a pasar por la capacitación del talento humano desde el nivel técnico y la creación de capital humano para consolidar propuestas prioritarias de desarrollo que sean aceptadas desde los OCAD, ya que el problema entre el desconocimiento y la baja aceptación en proyectos hizo que los municipios del Cauca enfatizaran en presentar proyectos enmarcados principalmente en el sector de infraestructura, abanderado desde los gobiernos de turno

Estos hallazgos permiten evidenciar que efectivamente el ajuste al régimen de regalías instituido en 2012 significó una mejora considerable en la redistribución de los recursos por concepto de la contraprestación para todas las entidades territoriales del país y fortaleció e incentivó la cultura del proyecto, la cual gira los recursos directamente a los proyectos aprobados. Sin embargo, también reafirmó que el foco de atención para determinar el cumplimiento del objetivo de la Ley, depende de la dinámica, funcionamiento y capacidad de articulación de las administraciones públicas, ya que ciertamente desde estas instancias, es donde inicia el círculo vicioso que conlleva el incumplimiento de las competencias que otorga la Constitución y el marco legal para una gestión apropiada. Estas afirmaciones demuestran, en efecto, que en el departamento del Cauca existe un escaso desarrollo institucional o bien una capacidad limitada y debilidad en los procesos de gestión pública sobre el uso de dichos recursos para consolidarlos en proyectos de inversión prioritarios que mejoren de forma estructural las condiciones y calidad de vida de las poblaciones.

La cuestión en relación a ello, es que la base de la problemática dista de radicar en el cumplimiento marco de lo formal-legal, sobre el cual se evidencia la efectividad en el proceso de planificación territorial, el ciclo de las regalías y la aprobación de proyectos. Las

principales causas de la situación se remiten a razones de fondo como las dinámicas de recentralización, la deficiente planeación estratégica, el mal gobierno, la falta de voluntad política, la falta de idoneidad del talento humano de la institucionalidad, los vicios políticos, la corrupción, el creciente clientelismo y la insuficiente participación y control ciudadano, que obedecen a una lógica tradicional de debilidad institucional con la que se llevan a cabo los procesos para responder de manera efectiva, articulada y prioritaria las demandas de la sociedad tanto desde el nivel nacional como en el local. Esto provoca un desequilibrio en los procesos para la gestión adecuada y equitativa de proyectos y en consecuencia el aprovechamiento de estas condiciones para priorizar unos sectores más que otros y claramente actuar en favor del interés de un actor particular.

Cuadro 4.

Factores determinantes para el cumplimiento de los objetivos de la Ley de regalías

Factores que limitan el cumplimiento de objetivos	Factores que contribuyen al cumplimiento de objetivos	Factores del deber ser para el cumplimiento de objetivos
	GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL	
- Dinámicas de recentralización		- Voluntad política y ejes programáticos claros
- Deficiente planeación estratégica	- Descentralización	- Gobierno abierto y autonomía fiscal
- Voluntad política y mal gobierno	- Planeación estratégica territorial para el corto, mediano y largo plazo	- Articulación, permanencia, coordinación y coherencia entre planes de desarrollo
- Idoneidad del talento humano	- Articulación institucional	- Procesos de planificación territorial en red: diálogos y consensos
- Vicios políticos, corrupción y clientelismo	- Participación	- Enfoque de desarrollo y planeación prospectiva
- Insuficiente participación y control ciudadano	- Gobernanza	- Acceso a la información pública
- Capacidad limitada y debilidad en la gestión	- Transparencia	- Idoneidad del talento humano y formación de capital humano
- Incumplimiento de requisitos		- Rendición de cuentas y control social
- Fallas técnicas e inconsistencias en la articulación entre planes y proyectos		

Fuente: Elaboración propia

Así, una de las principales causas que explican la debilidad institucional en los procesos de gestión pública en el departamento, es que desde este nivel territorial existe arraigo a dinámicas de recentralización en la toma de decisiones y por lo tanto en la planeación

estratégica. Esto significa que el poder de decisión sobre las problemáticas reales de la población y la tramitación de las políticas públicas se ha reducido a un enfoque lineal de arriba hacia abajo, lo cual es una explicación válida acerca de por qué los proyectos de transformación en escenarios locales y territoriales de cooperación e integración para el trabajo en red son deficientes. También explica por qué las políticas implementadas se alejan de los enfoques de descentralización y planificación estratégica, y reafirma que este tipo de concepción estatal permea las políticas de intervención y por lo tanto, convierte al territorio en una periferia excluida que se reduce solo a un lugar en la cartografía y en las estadísticas.

Lo expuesto, no solo confirma que los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal en el país aún son muy débiles a razón de que “no han sido producto del aumento de las capacidades de autogobierno [...] y del fortalecimiento de las capacidades políticas de los ciudadanos” (Valencia & Karam de Chueiri, 2014), sino que también, se han construido de arriba hacia abajo, con base a “las pocas capacidades de autogobierno que muestran las entidades territoriales y a su necesidad de apoyo desde el nivel nacional” (Valencia & Karam de Chueiri, 2014). Bajo esta concepción, en las regiones se presenta una recentralización “sutil” camuflada de una descentralización limitada, que no solo ha permitido la gestión de intereses particulares tanto desde el gobierno nacional como de los intermedios, sino que asume el poder de decisión como un respaldo a los intereses de turno, ajustando la toma de decisiones y la gestión de las políticas públicas de las regiones a voluntad política, y dejando a un lado las realidades de los territorios.

Sumado a ello, en lo que respecta a la gestión pública como forma de respuesta a las necesidades básicas de la población, converge la deficiente planeación estratégica, la cual, eventualmente responde a la ineficacia en la implementación del modelo de descentralización, proceso que inició en el país a mediados de la década de 1980 con el principal propósito “aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales” (Ceballos & Hoyos, 2002) por medio de la transparencia institucional y el fortalecimiento de la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, a raíz de

la necesidad de impulsar una gestión pública local que respondiera adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, mediante la creación de instancias que permitieran a la comunidad expresar de forma directa sus “preferencias” (la elección popular de alcaldes y gobernadores) y tener un impacto en los proyectos que se desarrollaran en su beneficio. (Ceballos & Hoyos, 2002)

Sin embargo, cerca de la cuarta década de su implementación y tras la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los resultados en relación a la gestión de regalías para la calidad de vida en el departamento ratifican que el modelo aún presenta dificultades especialmente para generar las condiciones básicas para el direccionamiento estratégico en aras de contribuir a la reducción de las necesidades insatisfechas y por tanto, al desarrollo y cierre de brechas en el territorio.

Esto está ligado fundamentalmente a la falta de voluntad política, el mal gobierno, la falta de idoneidad del talento humano de la institucionalidad, los vicios políticos, la corrupción, la persistencia de prácticas clientelistas y la insuficiente participación y control ciudadano para impulsar y fortalecer las metodologías, técnicas y mecanismos que ofrece la planeación estratégica. No basta con el deber ser y el limitarse a cumplir con las formalidades que exige la ley en términos de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, para que sea un ejercicio de direccionamiento exitoso debe llevarse a la práctica con acciones concretas y esto se logra a través de estrategias como la gobernanza en red y la prospectiva.

En este contexto, la injerencia y arraigo de la política clientelista en la gestión pública es otra razón por la que se presenta mal gobierno, falta de voluntad política y por lo tanto débil posicionamiento de un eje programático claro para el desarrollo del territorio. En términos generales, una de las formas de hacer política en todo el territorio ha devenido del intercambio y favorecimiento de intereses con el objetivo de obtener beneficios personales. La situación es mucho más evidente en entornos cuyas condiciones y calidad de vida son precarios, es decir

en la medida en que las comunidades tienen necesidades más extremas y urgentes, y el político puede satisfacer estas de manera individual, el modelo clientelista tendrá amplias posibilidades de sobrevivir por mucho tiempo. Si ello no se da, y la comunidad tiene satisfechas sus necesidades por encima de lo básico, el modelo programático tiene posibilidades de salir adelante. Solo la creación de conciencia política y el bien común por encima de los intereses particulares, permitirá superar la vigencia del clientelismo en Colombia. (Banguero, 2004)

Bajo esta lógica, el mantenimiento del poder sobre los territorios y la concentración de la riqueza opera por encima del valor público, permea la institucionalidad, vulnera la participación democrática y propicia una relación de dependencia para apalancar el progreso requerido de las poblaciones. Básicamente generar un círculo virtuoso en vez de vicioso para la redistribución equitativa de la riqueza y el tan anhelado desarrollo tal como lo plantean Robinson y Acemoglu (2012) está sujeto a la voluntad de hacer o no hacer de un gobierno y de sus decisiones en los escenarios problemáticos.

Lo preocupante a causa de las malas prácticas de gobierno es que degeneran en corrupción y provocan inestabilidad política e institucional, una gran brecha en los procesos de gestión apropiada y las respuestas a las demandas prioritarias de la ciudadanía, lo que significa una gran limitante para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Este fenómeno es una de las principales amenazas para consolidar un proyecto programático fuerte, porque para el caso del departamento del Cauca, tal como lo demuestran los indicadores en el apartado anterior, es más que evidente que las respuestas y esfuerzo para el reconocimiento de los mínimos constitucionales de condiciones y calidad de vida dignos son deficientes.

Uno de los factores de gestión más afectados por la creciente práctica clientelista y la corrupción, es el talento humano y particularmente, la generación de capital humano. Una de las reglas fundamentales para que una organización obtenga buenos resultados radica en contar con gente capacitada, competente y motivada, en este caso particularmente para el servicio público. Como afirma Banguero (2004) no son los recursos financieros lo más fundamental para el logro de metas y objetivos “el recurso más importante es el humano,

porque gente capaz y motivada resuelve el problema de los recursos financieros si no los hay, pero no al revés”. En últimas, el talento humano capacitado orientara de la mejor manera para una gestión integral y exitosa.

Entonces ¿cuál ha sido la contribución de la gestión pública de regalías para el mejoramiento de la calidad de vida en el departamento del Cauca, 2012-2019? Tres afirmaciones responden al interrogante, la primera es que desde la entidad territorial se evidencia ajuste y cumplimiento con la normatividad vigente para planes de desarrollo, límite de gasto, gestión del talento humano, gestión de proyectos y contratación. La segunda, también de obligatoriedad, es que presenta criterios de cumplimiento en las directrices formal-legales del SGR que precede la gestión, aprobación y ejecución de proyectos de inversión. Por último, la tramitación de una gran parte de las transferencias por concepto de regalías para la ejecución adecuada del presupuesto.

Sin embargo, a razón de las limitaciones expuestas, en el siguiente punto se plantean tres pilares fundamentales como respuesta al fortalecimiento institucional y una gestión pública integral. La idea central que respalda esta iniciativa es que más allá de sugerir un aporte directo a la Ley de regalías como marco orientador para el logro de mejores condiciones y calidad de vida, debe concentrar la atención en el funcionamiento del sistema como punto de partida para la modernización de las administraciones públicas, la reforma al Estado y en efecto, una mejor respuesta a las demandas de la población.

3.2 Del modelo tradicional a una gestión pública integral y prospectiva: descentralizada, articulada y participativa

Uno de los grandes desafíos que han enfrentado los gobiernos y las administraciones públicas del país ha sido responder efectiva y adecuadamente a las demandas de cada territorio de acuerdo a una dimensión -social, política, económica, cultural y ambiental-, contexto específico y externalidades negativas -corrupción y clientelismo-. Por esta razón, los esfuerzos para reducir las distintas incertidumbres a lo largo y ancho del territorio, se han enfocado -hace más de treinta años- en la implementación de procesos descentralizadores

Una de las propuestas para fortalecer el funcionamiento institucional consiste en capacitar, incentivar y hacer seguimiento a las entidades territoriales y la población en general acerca de los mecanismos, metodologías y técnicas de la planeación estratégica en los territorios. Este es un aspecto clave para la gestión pública integral porque su propósito gira en torno al conocimiento de los territorios, la participación, la generación de consensos, la definición de prioridades, las metas a corto, mediano y largo plazo, y la constante interacción para el intercambio de opiniones que permiten mejorar los procedimientos y la gestión.

El óptimo aprovechamiento de los potenciales de desarrollo del país y la reducción de los desequilibrios regionales exige el uso de instrumentos potentes, como la planificación estratégica territorial con visión de largo plazo, que permita a las entidades territoriales posicionarse de manera competitiva en los escenarios nacionales e internacionales y constituirse en autogestores de su futuro, a través de la consolidación del proceso de descentralización. (DNP, 2011)

Siguiendo esta línea, los procesos de descentralización también se deben fortalecer partiendo de dinámicas de gobierno abierto, participación y control social, que permitan una interacción más cercana con las poblaciones y sus respectivas demandas. Este proceso en la acción permitirá conocer las realidades más sentidas de las regiones y propiciará una dinámica de desarrollo territorial fundada en las bases de la democracia. La participación debe ser un eje articulador concebido por los actores de decisión no como un simple mecanismo, sino como la base para construir una red social y fortalecer las bases de la democracia, los procesos de planificación, organización e integración.

El diálogo de las partes para el consenso, debe constituir otro eje fundante debido a que es una de las vías comunes para alcanzar la legitimidad en la construcción de acuerdos y la tramitación de políticas públicas. Los diálogos deben construirse desde las regiones debido a que todas tienen problemáticas similares, pero particularidades heterogéneas. En esta medida, la tramitación de políticas públicas, planes, programas y proyectos a través de una estrategia de gobernanza en red que integre y alinee todas las partes involucradas, garantizaría que se tiene en cuenta la especificidad de las problemáticas en cada territorio y

la inclusión de todos los actores en cada punto de la geografía, a la vez, que asegurará una respuesta ajustada a su necesidad.

Para avanzar con ello, es necesario que la población se organice y se proponga objetivos claros que garanticen su participación en este proceso desde las principales unidades del territorio que son barrios y veredas. Esto no solo contribuiría a que los proyectos que las comunidades planteen se incluyan en la agenda política y de esa forma las políticas respondan a las necesidades reales de las personas, sino que incluiría un enfoque de desarrollo prospectivo con una visión territorial que asegura que el resultado de determinada política será consecuente con su identidad cultural y costumbres.

Es necesario articular acciones institucionales concretas y perdurables en las regiones, de tal forma que el trabajo que se lleve a cabo para las comunidades no solo tenga un orden sino una permanencia, coordinación, concordancia, complementariedad y coherencia para resultados favorables, donde los nuevos planes de desarrollo que se planteen, potencialicen un logro en conjunto. En este punto es fundamental el compromiso y voluntad del gobierno nacional para priorizar en la agenda estrategias prioritarias para el cumplimiento de los derechos de los habitantes.

Otro punto importante es que debe fortalecer el progreso institucional, recurriendo en la mejora continua del talento humano, por medio de generación de capital humano en el desarrollo de una cultura de valores organizacionales con énfasis en la ética, probidad y la gestión del conocimiento, promoviendo una cultura de moralidad y transparencia administrativa en el ejercicio de la función pública, impulsando la participación ciudadana en el control del uso de los recursos del Estado.

Desde esta perspectiva, la entidad debe generar confianza a la comunidad, utilizando canales y medios de atención que sean rápidos, oportunos y eficaces para la resolución de sus inquietudes por denuncias, derechos de petición y quejas elevando así los índices de participación de la comunidad en el departamento a través de mecanismos prácticos y veraces, convirtiendo al ciudadano en un aliado fundamental para combatir la corrupción.

“El Estado debe buscar la entera satisfacción de sus ciudadanos, siempre a través de políticas de buen gobierno como la transparencia, los ejercicios de rendición de cuentas y un oportuno y eficiente servicio al ciudadano” (Escobar, 2016).

Esto es importante porque una visión común acerca de la corrupción y clientelismo confirma que la gente se abstiene de participar en cuestiones políticas porque existe una baja credibilidad en las instituciones y los partidos políticos. Transparencia internacional (2021) confirma que el país “se ubica en el puesto 92 entre 180 países, con una calificación de 39 puntos sobre 100, donde 0 significa corrupción muy elevada y 100, ausencia de corrupción”, con lo que estadísticamente no logra una variación significativa en la calificación, ya que por debajo de 50 puntos indica niveles de corrupción muy serios en el sector público de un país y entre 2012 y 2020 Colombia no ha superado el puntaje, manteniendo sus valores entre los 36 y los 39 puntos (Transparencia Internacional, 2021).

Es decir, mejorando la transparencia, los datos abiertos y el acceso a toda información pública tendría repercusiones positivas en términos de gobernanza efectiva en los territorios, lo que fomentaría la puesta en marcha de proyectos con la ayuda de la comunidad y la participación de las comunidades en la tramitación de políticas públicas, en los planes de desarrollo y las rendiciones de cuentas para ejercer control social desde lo local hasta lo nacional. Por último, es importante que se lleve a cabo la pedagogía informativa con la gente, ya que, si exponemos la situación del precario sistema educativo, es evidente que necesitamos vías objetivas para informarnos, conocer de las políticas en trámite, y así poder proponer y hacer parte de la construcción de posibles soluciones.

Esta propuesta de planificación significa pasos firmes para el acercamiento Estado-sociedad y tiene como fin consolidar acciones que ayuden a construir respuestas a las demandas de la comunidad, desde los territorios con identidad cultural a corto, mediano y largo plazo. El enfoque expuesto, con énfasis en el desarrollo integral, organizado y participativo es de suma importancia para la tramitación de políticas, programas, proyectos y la toma de decisiones. Así, para consolidar una visión prospectiva es necesario partir de un pensamiento objetivo integro para hallar el punto de equilibrio entre los factores de cambio

y las dinámicas externas para generar desarrollo. En este punto es fundamental que haya continuidad, coordinación y coherencia con los proyectos que se generan a través del tiempo y que se piense siempre en el territorio y los habitantes como el núcleo básico que otorga soberanía al Estado y por tanto es necesario responder con los mínimos constitucionales.

De esta forma, una eficiente gestión pública debe estar coordinada y alineada para cumplir grandes objetivos de Estado, por lo cual es vital para las entidades conocer a sus públicos objetivo, tenerlos categorizados e identificados de manera oportuna. Esta interacción con los grupos de interés es importante, ya que es a través de su participación que se dan a conocer sus intereses, preferencias y necesidades reales de la población objetivo en la cual está enfocada la política pública. (Escobar, 2016)

3.3 Conclusiones

Los resultados evidencian que entre los recursos más importantes con que cuenta el Estado colombiano para jalonar el desarrollo y competitividad territorial están las regalías, es por ello que el avance propulsor del SGR debe verse reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida y en el cumplimiento de objetivos específicos como lograr una mayor equidad territorial y cumplir con el cierre de brechas en las regiones. En esta línea, es necesario que el modelo distributivo de regalías y la gestión de las entidades públicas en relación con las condiciones de vida se lleve a cabo de manera armónica y eventualmente se cubran las necesidades de todas las regiones.

En términos de la configuración y conceptualización, las regalías en el país abren un debate acerca de la toma de decisiones sobre la destinación final de los recursos y sobre quiénes son los realmente beneficiados. La reforma al modelo de distribución de los recursos de regalías evidencia la necesidad de generar mayores condiciones de equidad regional y promover la coordinación, planeación y priorización del desarrollo de los territorios en el nivel descentralizado. En el departamento del Cauca en particular, las regalías representan un respaldo presupuestal importante para la viabilización de proyectos de desarrollo, debido a que cumple con los criterios establecidos por los fondos de inversión.

La gestión de las regalías en el departamento se enfoca en la priorización de proyectos que sugiere la nación y deja de lado los requerimientos reales del territorio. Así, a pesar de que la gestión pública se consolida como el brazo ejecutor de las decisiones de gobierno y por lo tanto de los planes, programas y proyectos, con el principal objetivo de tramitar y responder las demandas sociales, los resultados evidencian que las administraciones públicas en el departamento se desligan de este objetivo, privilegiando así el criterio lineal de arriba hacia abajo para la tramitación de políticas y la toma de decisiones.

En este sentido, los planes de desarrollo y la planeación del desarrollo como instrumento formal de la gestión pública y de las estrategias de gobierno, contribuyó a explicitar los sectores focalizados en la priorización de proyectos, el avance en la generación de desarrollo y las limitaciones en la gestión de los requerimientos reales del territorio. Desde esta perspectiva, la planeación y las estrategias implementadas para responder acertadamente a las necesidades reales se abordaron desde las dimensiones de desarrollo de cierre de brechas y dinámicas productivas, sin embargo, a pesar de que existe registro de la consolidación de proyectos desde estas vertientes, los indicadores de NBI, pobreza y desigualdad demuestran que no son suficientes para mejorar las condiciones de vida.

Con lo indicado anteriormente, se concluye que la problemática central no radica principalmente en el modelo del SGR que logró que todas las regiones tuvieran mayor participación de los recursos, donde el Cauca participa masivamente, sino que el problema central en el departamento está relacionado con la limitada gestión pública adelantada en los últimos años. Así, el informe indica que la gestión pública encargada de llevar a cabo las acciones de gobierno y sus compromisos a nivel nacional, departamental y municipal no ha logrado el mejoramiento en la calidad de vida del departamento del Cauca. Desde la perspectiva es importante implementar un modelo de gestión integral que incluya de la gobernanza en red coordinada, articulada y de acuerdo al enfoque de territorio.

Recomendaciones

En el marco de una gestión con mayor garantía para que las políticas, programas y proyectos se vean reflejados realmente en el cierre de brechas, se indican las condiciones necesarias que se deben desarrollar en el departamento del Cauca y eventualmente en la gestión que se realiza a nivel nacional y regional.

- Construir dinámicas de gobierno abierto, participación y control social
- Concentrar la atención en el funcionamiento del sistema como punto de partida para la modernización de las administraciones públicas, que logre mayor eficiencia y eficacia dentro de los procesos administrativos y de gestión.
- Incrementar la participación del capital humano dentro de las instituciones para instaurar mejores modelos de gestión, en entidades municipales y departamentales.
- Mejorar la descentralización respecto al funcionamiento de las instituciones en el nivel regional y local para que cada una identifique las problemáticas a partir de la relación entre habitantes y entidades encargadas de presentar proyectos. Pero que el Estado desde el nivel central sea conocedor de las coyunturas reales que sufren las regiones más marginadas del país.
- Mayor participación y poder de decisión en todos los niveles por parte de los grupos minoritarios en relación con los proyectos que los beneficie, sin intromisión de los intereses políticos que han perpetuado la corrupción en todas las comunidades.
- Aumentar las capacitaciones de carácter técnico para relacionarse mejor con el funcionamiento y elaboración de proyectos dentro del SGR, donde se invite a la comunidad para participar, teniendo en cuenta que el modelo se ha ajustado a partir de 2020

Anexos

Tabla anexa 1.

Distribución de regalías departamento del Cauca 2012-2020

Año	Concepto				
	AD	FDR	FCR	FAE	Total
2012	\$ 4.842.542.324,00	\$ 32.816.095.059,00	\$ 73.193.536.841,00	\$ 44.529.980.760,00	\$ 155.382.156.996,00
2013-2014	\$ 5.675.790.677,00	\$ 109.620.818.844,00	\$ 269.989.295.920,00	\$ 113.160.562.487,00	\$ 498.446.467.928,00
2015-2016	\$ 6.038.200.189,00	\$ 121.289.232.428,00	\$ 237.402.146.123,00	\$ 157.637.023.549,00	\$ 522.366.602.289,00
2017-2018	\$ 5.874.320.913,00	\$ 105.289.085.900,00	\$ 206.872.005.885,00	\$ 29.905.204.327,00	\$ 347.940.617.025,00
2019-2020	\$ 3.738.363.307,00	\$ 133.371.009.766,00	\$ 261.690.768.012,00	\$ 119.677.156.497,00	\$ 518.477.297.582,00
Total	\$ 26.169.217.410,00	\$ 502.386.241.997,00	\$ 1.049.147.752.781,00	\$ 464.909.927.620,00	\$ 2.042.613.141.820,00

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del SICODIS.

Tabla anexa 2.

Recursos de regalías por dimensiones socioeconómicas, departamento del Cauca 2012-2019

Año	Dimensiones		Total
	Cierre de brechas	Dinámicas productivas	
2012	\$ 7.182.487.167,00	\$ 113.331.549.863,00	\$ 120.514.037.030,00
2013	\$ 216.960.432.772,00	\$ 376.491.932.540,00	\$ 593.452.365.312,00
2014	\$ 10.636.232.920,00	\$ 54.281.939.492,00	\$ 64.918.172.412,00
2015	\$ 35.441.655.380,00	\$ 96.093.066.001,00	\$ 131.534.721.381,00
2016	\$ 53.149.120.002,00	\$ 7.699.282.541,00	\$ 60.848.402.543,00
2017	\$ 67.489.450.157,00	\$ 145.080.180.845,00	\$ 212.569.631.002,00
2018	\$ 37.482.746.307,00	\$ 303.840.949.785,00	\$ 341.323.696.092,00
2019	\$ 136.213.731.040,00	\$ 456.665.065.777,00	\$ 592.878.796.817,00
Total	\$ 564.555.855.745,00	\$ 1.553.483.966.844,00	\$ 2.118.039.822.589,00

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos evaluación regional del SGR

Tabla anexa 3.

Nivel educativo por rangos de edad, departamento del Cauca 2018

Rango de edad	Total personas de 6 años y más	Nivel educativo						
		Ninguno	Preescolar	Básica primaria	Básica secundaria	Media	Superior	Postgrado
		%	%	%	%	%	%	%
6 a 10 años	125	0,4	5,6	92,6	1,4	0,0	0,0	0,0
11 a 14 años	120	1,3	0,0	26,6	71,2	1,0	0,0	0,0
15 a 16 años	58	0,7	0,0	8,9	56,3	33,0	1,1	0,0
17 a 21 años	129	0,5	0,0	7,5	24,7	45,2	22,0	0,0
22 y más	902	7,8	0,3	41,6	11,9	21,0	15,4	1,9
Total	1.076	6,7	1,3	31,8	19,6	21,7	17,8	1,2

Fuente: DANE, ECV 2018

Tabla anexa 4.

Porcentaje de participación departamental por regalías en Colombia 1994-2009

Departamento	Participación en Regalías (%)	Departamento	Participación en Regalías (%)
Casanare	23,5	Cundinamarca	0,6
Meta	12,1	Nariño	0,4
Arauca	10,4	Cauca	0,3
La Guajira	9,7	Chocó	0,2
Huila	8,9	Caldas	0,1
Santander	5,6	Valle del Cauca	0,0
Cesar	5,4	Atlántico	0,0
Córdoba	4,9	San Andrés	0,0
Antioquía	3,4	Risaralda	0,0
Tolima	3,3	Guainía	0,0
Bolívar	2,9	Quindío	0,0
Boyacá	2,6	Vaupés	0,0
Sucre	2,5	Caquetá	0,0
Putumayo	1,7	Amazonas	0,0
Magdalena	0,8	Vichada	0,0
Norte de Santander	0,8	Guaviare	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir datos analizados por Yesenia Barandica (2012) en "Distribución de las regalías en Colombia: cambio en búsqueda de equidad"

Tabla anexa 5.

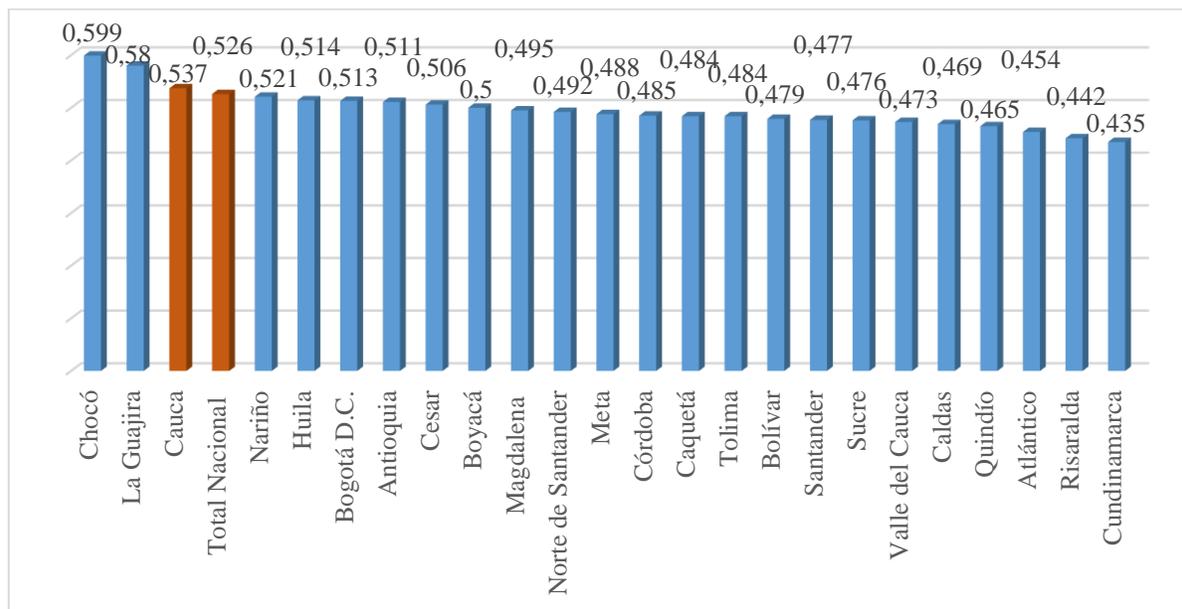
Regionalización del SGR en Colombia a partir de 2012

Regiones	Departamentos
Región Caribe	Atlántico, Bolívar, Casar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre
Región Centro Oriente	Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander, Bogotá D.C
Región del Llano	Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada
Región Centro Sur	Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima
Región Pacifico	Cauca, Choco, Nariño, Valle del Cauca
Región Eje Cafetero	Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda

Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema General de Regalías, presentación general

Gráfica anexa 1.

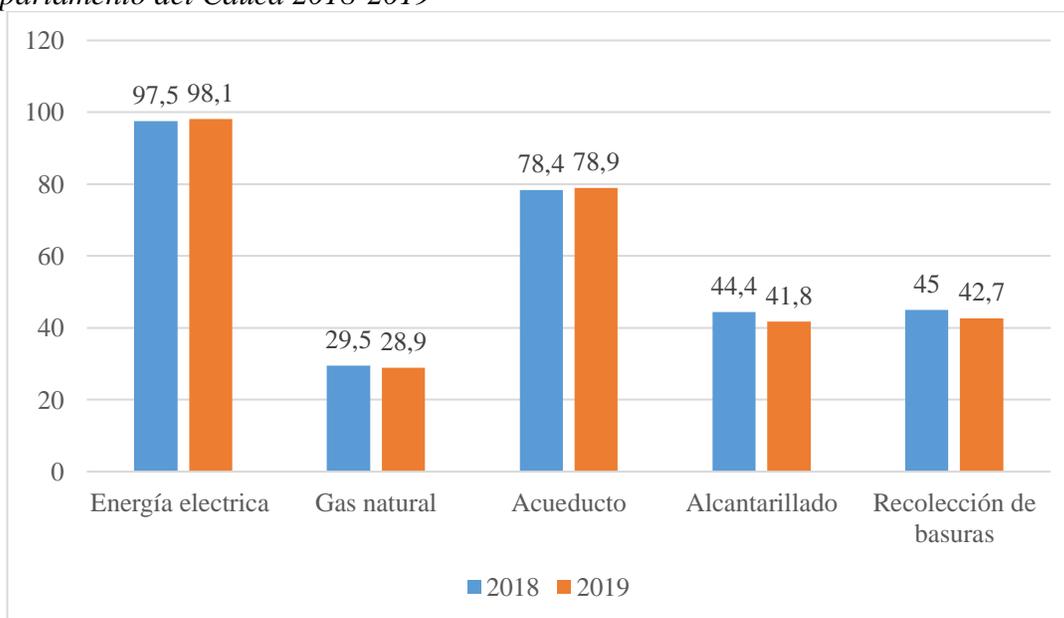
Coefficiente de Gini departamento del Cauca frente al total nacional y Bogotá 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DANE

Gráfica anexa 2.

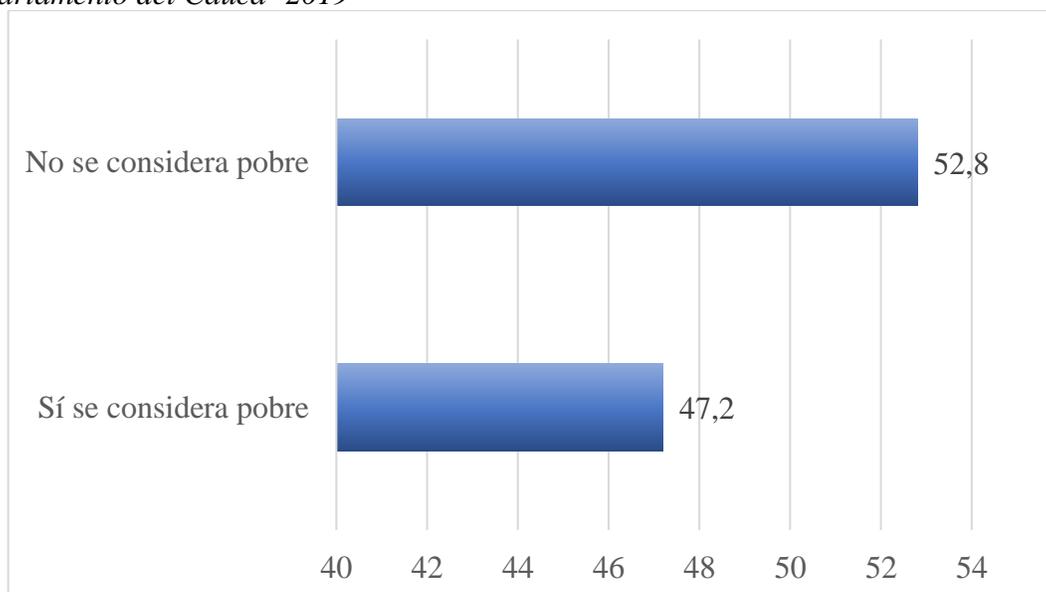
Porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos, departamento del Cauca 2018-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV- DANE, 2019

Gráfica anexa 3.

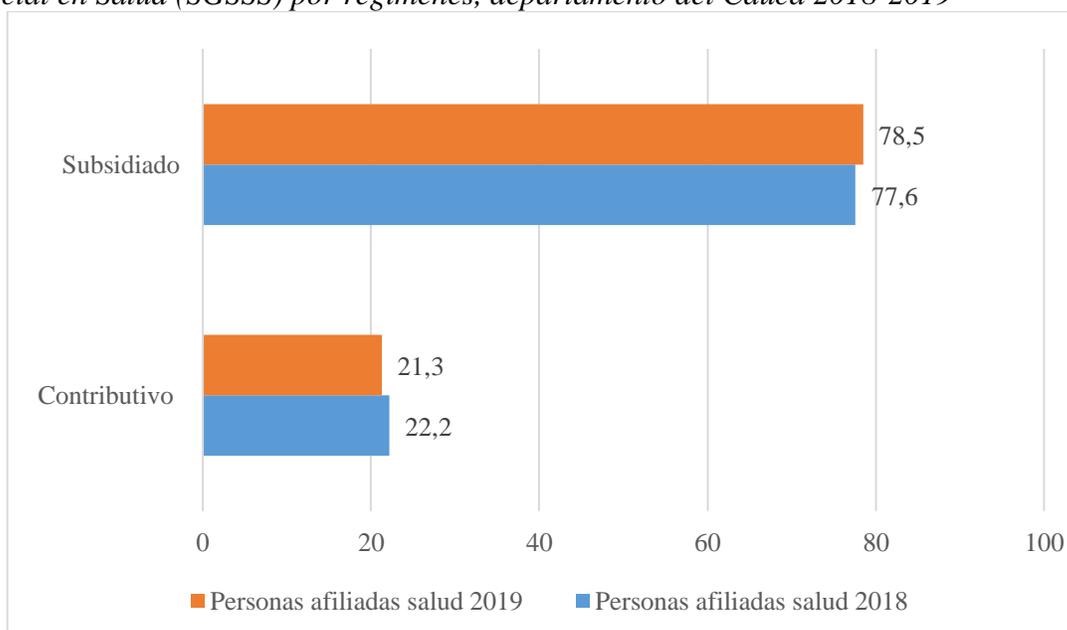
Porcentaje de jefes(as) de hogar o cónyuge(s) que se consideran pobres, departamento del Cauca- 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV- DANE, 2019

Gráfica anexa 4.

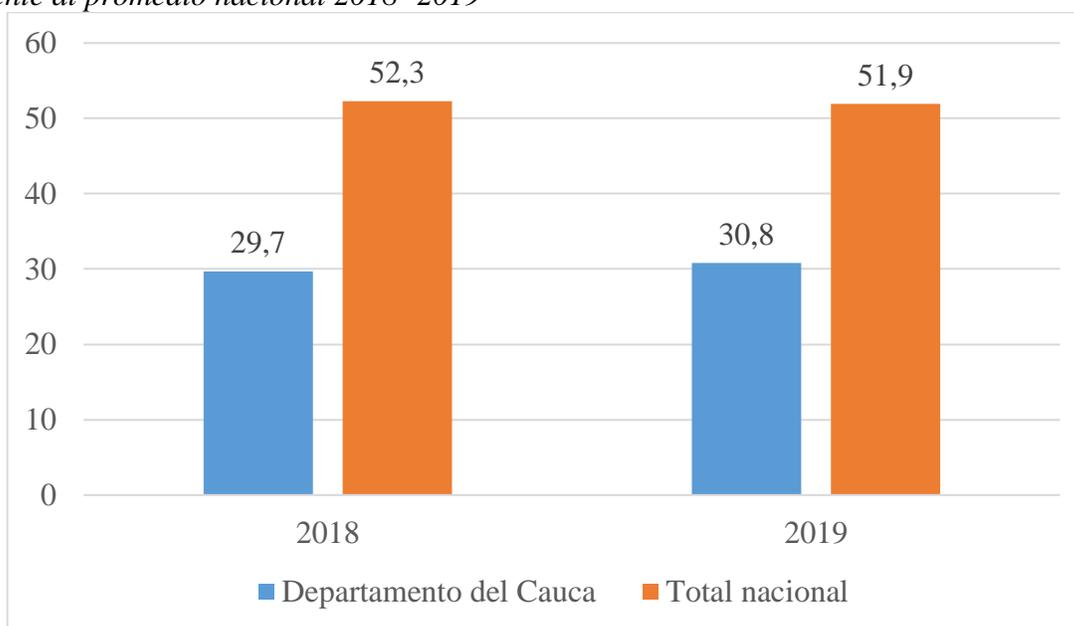
Porcentaje de personas que manifestaron estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por regímenes, departamento del Cauca 2018-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV- DANE, 2019

Gráfica anexa 5.

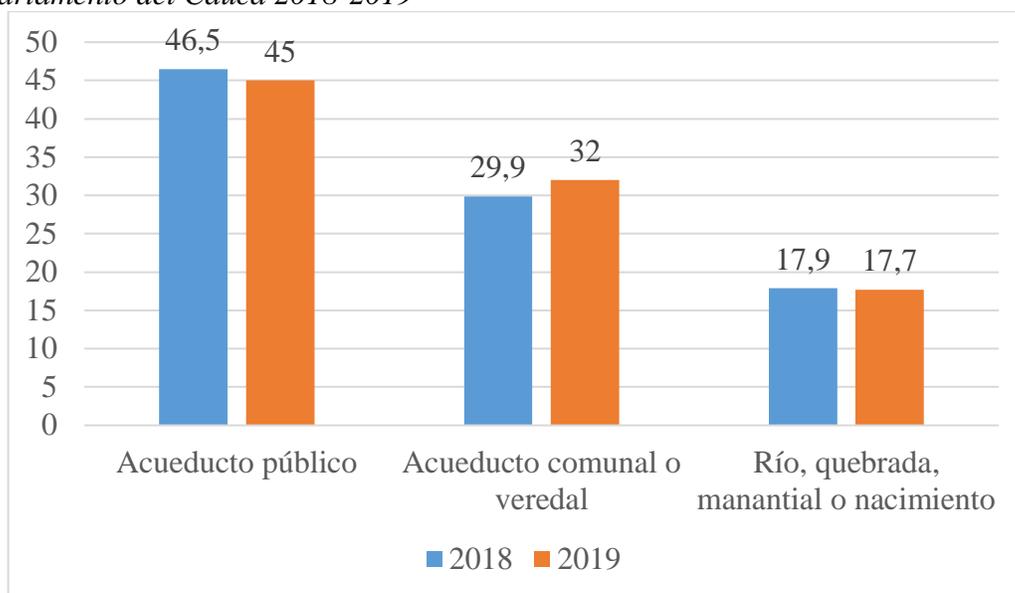
Porcentaje de hogares con acceso a internet, departamento del Cauca frente al promedio nacional 2018 -2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV- DANE, 2019

Gráfica anexa 6.

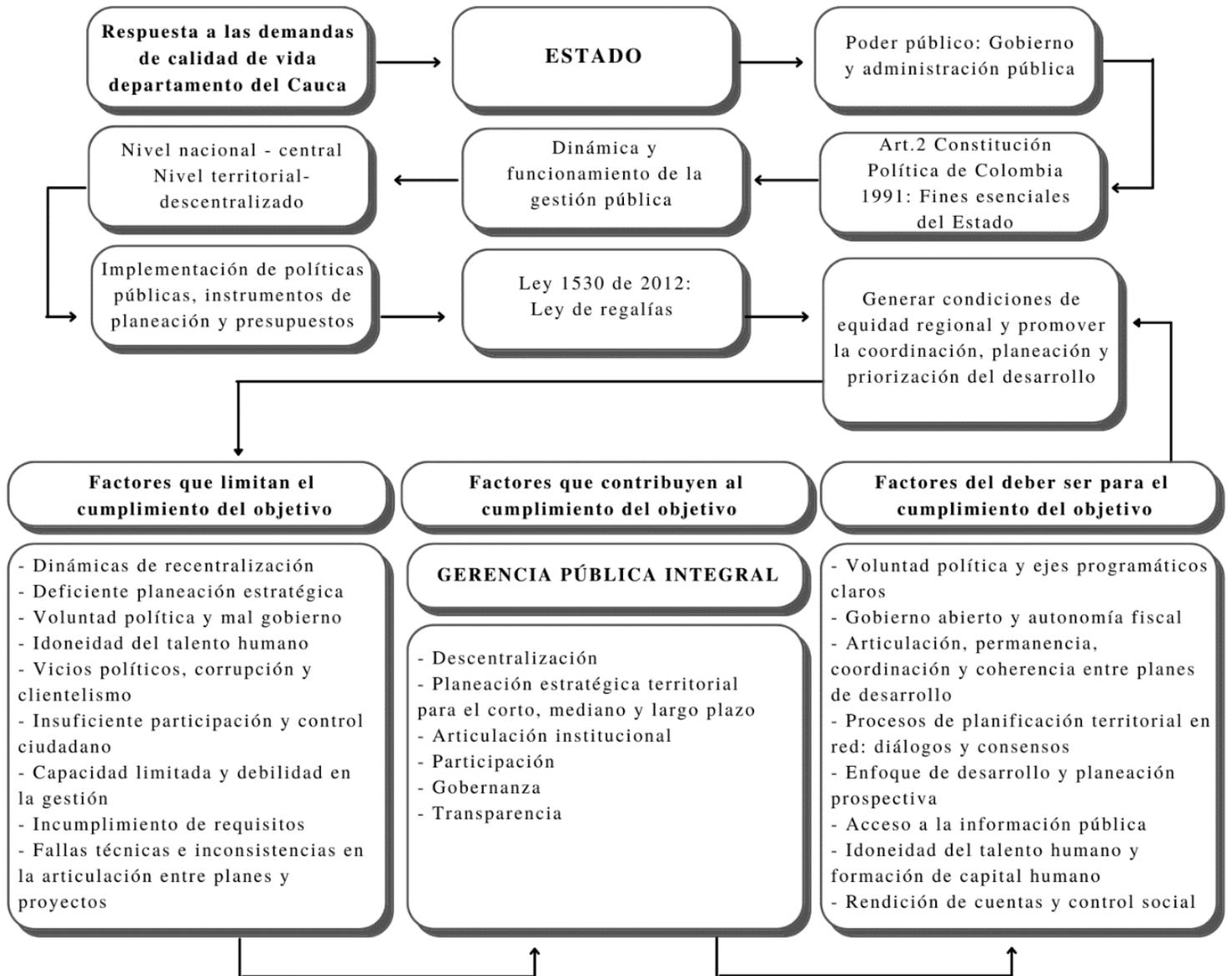
Porcentaje de hogares por fuente de aprovisionamiento de agua, departamento del Cauca 2018-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV- DANE, 2019

Figura anexa 1.

Pilares para el fortalecimiento de la gestión pública para la calidad de vida



Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANM. (2017). *Caracterización de la actividad minera departamental. Departamento del Cauca*. ANM.
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_cauca_01-06-2017.pdf
- Ardila, R. (2003). Calidad de vida: una definición integradora. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 161-164.
- Ardila, R. (2003). *Calidad de vida: una definición integradora*. Bogotá: Revista Latinoamericana de Psicología.
- Banguero, H. (2004). *Teoría y práctica de la gestión pública municipal. En el contexto de un modelo descentralizado de administración pública*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J., Velasco, A., & Link, M. (2000). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Fedesarrollo.
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1562>
- Bohórquez, J. (2013). Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Equidad y Desarrollo*, 137-160.
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, emperó o quedó igual?* Cartagena: Banco de la República.
- Botero de Mejía, B., & Pico, M. (2007). Calidad de vida relacionada con la salud (CVRS) en adultos mayores de 60 años: una aproximación teórica. *Hacia la promoción de la salud*, 11-24. SciELO.org.co:
<https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/hacialapromociondelasalud/article/view/1944/1860>
- Botero, M., Hofman, J., Hernández, D., & Pico, M. (2015). *Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultades de Ciencia Política Gobierno y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales.

- Cámara de Comercio de La Guajira. (2017). *Informe socioeconómico de la Guajira*.
Riohacha: Cámara de Comercio de la Guajira.
- Ceballos, M., & Hoyos, D. (2002). El impacto de la descentralización en Colombia:
aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local,
1988-2000. *CLACSO*, 1-32.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110119012020/ceballos.pdf>
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994 Por la cual se establece la Ley Orgánica
del Plan de Desarrollo. Santafé de Bogotá, D.C.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de Colombia. (2002). *Ley 756 de 2002 Por la cual se modifica la Ley 141 de
1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9154>
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el plan nacional de
desarrollo, 2010-2014*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1530 de 2012*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47474>
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1530 de 2012 por la cual se regula la organización y
el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. Bogotá D.C: Congreso de la
República de Colombia.
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional
de Desarrollo 20142018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá: Congreso de la
República.
- Constitución Política de Colombia. (1886). *Titulo I. De la Nación y el territorio*. Bogotá.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153#1>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá:
Leyer. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-0/articulo-4#:~:text=Art%C3%ADculo%204o.,Constituci%C3%B3n%20es%20norma%20de%20normas.&text=Es%20deber%20de%20los%20nacionales,y%20obedecer%20a%20las%20autoridades>.
- Contraloría General de la República. (s.f.). *Regalías*. Regalías:
<https://www.contraloria.gov.co/web/regalias#:~:text=Las%20regal%C3%ADas%20>

son%20el%20pago,un%20recurso%20natural%20no%20renovable.&text=As%C3%AD%20se%20dio%20plena%20aplicaci%C3%B3n,propiedad%20de%20todos%20los%20colombianos.

DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá: DANE.

DANE. (2018). *Pobreza monetaria en Colombia*. Bogotá: DANE.

DANE. (2020). *La información del DANE en la toma de decisiones de los departamentos*.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/200313-Info-Dane-Cauca.pdf>

Dinero. (5 de Agosto de 2012). *Dinero*.

<https://www.dinero.com/economia/articulo/regalias-asi-quedo-torta/150350>

Dirección de Vigilancia de las Regalías SSEC. (2020). *Evaluación regional de inversión SGR: pertinencia y aporte al desarrollo región Pacífico 2012-2019*. Bogotá: DNP.

DNP. (2014). *Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Dirección de vigilancia de las regalías. Informe acumulado 2012-2014*. Bogotá: DNP.

DNP. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

DNP. (2011). *Visión de Desarrollo Territorial Departamental Visión Cauca 2032: Hemos comenzado*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

DNP. (2013). *Decreto 414 de 2013 Por el cual se reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (Smsce) del Sistema General de Regalías (SGR) y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

DNP. (Septiembre de 2013). *Sistema General de Regalías*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/GENERAL%20SGR%20FINAL%20septiembre%202013%20-%20copia.pdf>

DNP. (2017). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá D.C.: DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

DNP. (2017). *Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Informe bienio 2015-2016*. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia.

- DNP. (2019). *Departamento Nacional de Planeación*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SR-G01%20Gu%C3%ADa%20de%20distribuci%C3%B3n%20del%20sistema%20general%20de%20regal%C3%ADas%20entre%20fondos%20y%20beneficiarios.Pu.pdf>
- DNP. (2019). *Departamento Nacional de Planeación*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Regalas/Monitoreo/IGPR/Docs%20IGPR/Presentaciones/Cauca.pdf>
- DNP. (2019). *Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2021). *Departamento Nacional de Planeación*.
<https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx#:~:text=El%20DNP%20es%20una%20entidad,concreci%C3%B3n%20de%20las%20mismas%20en>
- EITI. (2016). *Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia: su funcionamiento y distribución*. Bogotá: Secretaría Técnica Nacional.
https://www.eiticolombia.gov.co/static/sites/default/files/inline/files/220518_ABC_sistema_gral_regalias.pdf
- EITI Colombia. (26 de diciembre de 2021). *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas*.
eiticolombia.gov.co:https://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2016/distribucion-y-seguimiento-de-ingresos/sistema-general-de-regalias-sgr/
- EITI Colombia. (s.f.). *EITI Colombia*. EITIColombia.gov.co:
<https://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2077/distribucion-y-seguimiento-de-ingresos/distribucion-y-ejecucion-de-los-recursos-del-sgr/>
- Escobar, A. (28 de diciembre de 2016). *Función Pública*. funcionpublica.gov.co:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-importancia-de-generar-valor-publico-en-las-sociedades-del-siglo-xxi>
- Escobar, D. (2019). *Gerencia pública y burocracia: La Nueva Gestión Pública (NGP), en clave latinoamericana*. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Fude educativo. (2020). *Fude educativo*. <https://www.educativo.net/articulos/que-es-la-gestion-publica-754.html#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20es%20responsabl e,ejecuci%C3%B3n%20y%20administraci%C3%B3n%20de%20aquellos>
- Giró, J. M. (1993). *Control de gestión y gerencia pública*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- Gobernación del Cauca . (2012). *Minsalud.gov.co*.
<https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/analisis-de-situacion-salud-cauca-2011.pdf>
- Gobernación del Cauca. (s.f). *Cauca.go.co*.
<https://www.cauca.gov.co/Dependencias/OficinaAsesoradePlaneacion/InformacioneIndicadores/Perfil%20Departamento%20del%20Cauca.pdf>
- González, S. (2009). La Constitución de Colombia y las funciones generales del sector público. *Entramado*, 64-79.
- Jiménez Suaza, S., & Jiménez Arbeláez, L. (2018). *La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: un análisis institucional del esquema de regalías en Colombia, 1991-2016*. Medellín.
- Justo, M. (9 de Marzo de 2006). ¿Cuáles son los 6 países más desiguales de América Latina?
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_d esigualdad_ab
- La República. (13 de Julio de 2019). En Nariño, Chocó y Cauca se es pobre con menos de \$225.000 según el Dane. Bogotá, Colombia.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoque para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Medellín, M., Vesga, A., Mejía, A., & Ríos, F. (2011). Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional? *Semana económica- Asobancaria*.
https://www.asobancaria.com/semanseconomicas/Sem_795.pdf

- Medina, C. (2009). Calidad de vida y gestión pública. Notas para la construcción de una noción integral. En C. Medina (Ed.), *Control social a la gestión pública: nociones y conceptos* (págs. 15-25). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Mejía, J. (2017). *Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso*. Universidad del Rosario.
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/17796/MejiaSalazar-JuanManuel-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Minas y Energía. (s.f.). *EiTi Colombia*.
<http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2016/distribucion-y-seguimiento-de-ingresos/sistema-general-de-regalias-sgr/>
- Muñoz, P. (2020). La gestión pública: de los modelos al territorio. En F. Sánchez, & N. Liendo (Edits.), *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (págs. 95-124). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ovalle, J. (2021). *Gestión de las regalías en Colombia 2010-2019. Caso departamento del Casanare*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD. (2021). *PNUD*. undp.org:
<https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Portafolio. (27 de Octubre de 2021). Colombia, el segundo país mas desigual en América Latina.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 99-125.
- Restrepo, A., Morales, C., Romero, E., & Gálvez, S. (2018). *Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento de la Guajira y municipios productores*. Riohacha: Guajira360°.
- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista estudios Socio-Jurídicos*, 365-388.

- Sánchez, F., & Liendo, N. (Edits.). (2020). *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- SGR. (s.f.). *Sistema General de Regalías*.
<https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/Min%C3%ADsteriodeHaciendayCr%C3%A9ditoP%C3%BAblico.aspx>
- Thompson, F. (2008). Las tres caras de la gestión pública. *Gestión y Política Pública* , 487-509.
- Transparencia Internacional. (1 de enero de 2021). *Índice de percepción de la corrupción 2020*. Bogotá D.C.: Transparencia Internacional.
<https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020/>
- Valencia, D., & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikación*, 23(1), 171-194. doi:10.5294/dika.2014.23.1.7
- Vanegas, G., & López, J. (2008). *“El departamento del Cauca en cifras: situación social y política”*. Popayán: Universidad del Cauca.