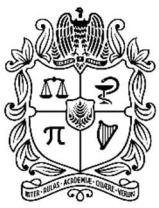


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Gestión de las regalías en Colombia 2010-2019. Caso departamento del Casanare.

JHON FREDY OVALLE NIÑO

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración de Empresas
Bogotá D. C., abril
2021

Gestión de las regalías en Colombia 2010-2019. Caso departamento del Casanare.

JHON FREDY OVALLE NIÑO

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título

de:

Magister en Administración

Director (a):

Dr. Germán Enrique Nova Caldas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Administración de Empresas

Bogotá D. C., abril

2021

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

_____

Nombre: Jhon Ovalle

Fecha 06/04/2021

Agradecimientos

Agradezco a mis padres Ana Rosa Niño y Enrique Ovalle, por su apoyo incondicional en cada paso y proyecto que me he planteado en la vida. A los profesores de la universidad, quienes contribuyeron en este proceso formativo y lograron un impacto relevante con sus enseñanzas. A mis compañeros de estudio que con su apoyo y conocimiento me permitieron crecer día a día como persona y como profesional. Finalmente, a Germán Nova quien como director fue fundamental en el desarrollo de este trabajo, no solo con su conocimiento, sino por la guía, paciencia y aportes que fueron esenciales para la culminación de este proyecto.

A todos Muchas gracias ¡

Resumen

Gestión de las regalías en Colombia 2010-2019. Caso Departamento del Casanare

Este trabajo estudia la gestión pública de las regalías en el departamento del Casanare, el análisis empieza desde la descentralización iniciada en la década de los 80 dando un recorrido conceptual de las regalías y de los referentes teóricos que nos permiten dar una visibilidad sobre los indicadores de eficiencia, eficacia y equidad en la distribución y ejecución de las regalías. Posteriormente, se presenta la regulación desde el nacimiento del SGR para finalizar con la descripción socioeconómica del departamento del Casanare y el análisis del cumplimiento de eficiencia, eficacia y equidad de los planes de desarrollo departamentales en el mejoramiento de los indicadores socioeconómicos con el uso de las regalías.

Palabras claves: eficacia, eficiencia, equidad, regalías, sistema general de regalías SGR, Casanare, descentralización.

Abstract

Royalty management in Colombia 2010-2019. Departamento del Casanare case

This work studies the public management of royalties in the department of Casanare, the analysis begins from the decentralization that began in the 80's, giving a conceptual tour of royalties and the theoretical references that allow us to give visibility to the indicators of efficiency, effectiveness and equity in the distribution and execution of royalties. Subsequently, the regulation from the birth of the SGR is listed to finalize with the socioeconomic description of the department of Casanare and the analysis of the compliance of efficiency, effectiveness and equity of the departmental development plans in the improvement of the socioeconomic indicators with the use of the royalties.

Keywords: effectiveness, efficiency, equity, royalties, general system of royalties SGR, Casanare, decentralization

Contenido

Pág.
Resumen…… VII

Lista de figuras……... X

Lista de tablas …… XI

Lista de abreviaturas …….. XII

Introducción……1

1. Descentralización y regalías en Colombia 5
1.1 Descentralización en Colombia 5
1.1.1 Primera etapa 5
1.1.2 Segunda etapa 6
1.2 Estudios sobre las regalías 9
1.3 Importancia y contextualización de las regalías..... 11

2. Regalías en el ámbito colombiano 15
2.1 Marco legal..... 15
2.2 Regalías..... 17
2.2.1 Sistema general de regalías (SGR) 18
2.3 Efecto de la Ley 1530 2012..... 24
2.4 Ejecución de recursos de las regalías SGR..... 28
2.5 Planes de desarrollo nacional y las regalías..... 30
2.5.1 Plan de desarrollo nacional 2010-2014.....30
2.5.2 Plan de desarrollo nacional 2014-2018.....31
2.5.3 Plan de desarrollo nacional 2018-2022.....33
2.6 2020 un año atípico y las regalías..... 35

3. Departamento del Casanare y las regalías 39
3.1 Departamento del Casanare 39
3.2 Planes de desarrollo departamental. 48
3.2.1 Plan de desarrollo departamental del Casanare 2008 – 2011.....49
3.2.2 Plan de desarrollo departamental del Casanare 2012 – 2015.....50
3.2.3 Plan de desarrollo departamental del Casanare 2016 – 2019.....51
3.3 Indicadores socioeconómicos del departamento 52

4. Conclusiones y recomendaciones.....59
4.1 Conclusiones..... 59
4.2 Recomendaciones..... 62

Lista de figuras

Pág.

Ilustración 1 ***Distribución Ley 60 de 1993*** 8
Ilustración 2 ***Distribución Ley 715 de 2001*** 9
Ilustración 3 ***Distribución de recursos antes y después de la creación del SGR (cifras en billones)*** 19
Ilustración 4 ***Regiones del PND*** 20
Ilustración 5 ***Ciclo de las regalías*** 21
Ilustración 6 ***Integrantes del SGR*** 22
Ilustración 7 ***Composición del SGR Ley 1530 de 2012*** 23
Ilustración 8 ***Aprender estructurando proyectos*** 24
Ilustración 9 ***Giro de recursos de regalías directas 2012 - 2020*** 26
Ilustración 10 ***Precios petróleo promedio mensual 2012 – 2020*** 26
Ilustración 11 ***Recaudo de regalías 2004 – 2020*** 36
Ilustración 12 ***Producción de petróleo 2010 al 2020*** 40
Ilustración 13 ***Regalías per cápita 2010 – 2018 - Casanare*** 41
Ilustración 14 ***Proyectos aprobados en Casanare a 2018*** 45
Ilustración 15 ***Porcentaje de contratación por concurso según número de oferentes*** 46
Ilustración 16 ***Indicadores de interés – Casanare*** 47
Ilustración 17 ***Fuentes de financiación 2008 - 2011*** 50

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1 ***Normas legales en torno a la distribución de regalías*** 16
Tabla 2 ***Sistemas de regalías en Colombia*** 18
Tabla 3 ***Regiones del SGR*** 20
Tabla 4 ***Criterios de las regalías*** 22
Tabla 5 ***Recursos presupuestados SGR Vs recursos ejecutados; Colombia, Región Llano y sus departamentos 2012 - 2019*** 29
Tabla 6 ***Situación 2010-2019*** 30
Tabla 7 ***Proyectos y recursos del SGR invertidos de 2012 a 2019*** 34
Tabla 8 ***Asignaciones directas 2017 – 2018 – Entidades productoras de hidrocarburos*** 39
Tabla 9 ***Normativa de la CRCI*** 42
Tabla 10 ***PIB por departamento - A precios corrientes*** 43
Tabla 11 ***Casanare: Valor agregado según actividad económica – A precios corrientes*** 44
Tabla 12 ***Explotación de minas y canteras - Valor agregado a precios corrientes*** 44
Tabla 13 ***Planes de desarrollo departamental*** 48
Tabla 14 ***Fuentes de financiación plan de desarrollo 2012 - 2015*** 51
Tabla 15 ***Plan financiero 2016 - 2019 (Millones de pesos)*** 52
Tabla 16 ***Recursos aprobados por región y por departamento 2012-2015*** 53
Tabla 17 ***Consolidado recurso aprobados 2012-2015*** 53
Tabla 18 ***Recursos aprobados por región y por departamento 2016-2019*** 53
Tabla 19 ***Consolidado recursos aprobados 2016-2019*** 54
Tabla 20 ***Estados de proyectos 2012-2015*** 54
Tabla 21 ***Estados de proyectos 2016-2019*** 54
Tabla 22 **Proyectos por sector 2012-2015** 55
Tabla 23 ***Proyectos por sector 2016-2019*** 56
Tabla 24 ***Índices de desempleo nacional vs Yopal*** 57
Tabla 25 ***Índices de pobreza 2010-2019*** 58
Tabla 26 ***Regalías per cápita*** 58

Lista de abreviaturas

CGR: Contraloría General de la República

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FNR: Fondo Nacional de Regalías

IAC: Instrucción de Abono a Cuenta

IGPR: Índice de Gestión de Proyectos de Regalías

MGA: Metodología General Ajustada

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

NTCGP: norma técnica de calidad en la gestión pública

OCAD: órgano Colegiado de Administración y Decisión

RNNR: Recursos Naturales No Renovables

SGP: Sistema General de Participación

SGR: Sistema General de Regalías

SMSCE: Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

UPME: Unidad de Planeación Minero-Energética

Introducción

El presente trabajo tiene las regalías como objeto principal de estudio al ser un elemento primordial para el desarrollo de procesos económicos, culturales y sociales en Colombia. Esto en cuanto, las regalías se han convertido en un recurso vital para los gobiernos de turno. Para este análisis, se ha seleccionado la década de 2010 a 2019 con el fin de evaluar la evolución normativa y algunos efectos en Colombia y en el departamento del Casanare, dentro del cual se tiene un enfoque primordial en el SGR (creado en el 2012) el cual en la actualidad posee los elementos y poder decisorio para administrar, distribuir, controlar y ejecutar presupuestos generados por la explotación de RNNR en Colombia.

De acuerdo con DNP (2018), Colombia obtiene regalías por la explotación de hidrocarburos como: petróleo y gas y de minerales tales como: carbón, oro, plata, níquel, hierro, etc. Las regalías por hidrocarburos contribuyen en un 82% del ingreso corriente y en un 45% del total de la disponibilidad presupuestal del SGR para el bienio 2019-2020 y en un 2.11% del PIB real del país. (Asobancaria, 2019), Según un estudio elaborado por Rodríguez (2008) sobre la asignación e inversión de las regalías, estas tienen en cuenta tres funciones del Estado en cuanto al gasto público e ingresos se refiere: asignación de recursos, distribución y estabilización.

Por ende, el criterio de asignación de recursos no determina una sino un número infinito de soluciones y el Estado debe promover la inversión eficiente y transparente de los recursos (Congreso de la república de Colombia, 2015). en este caso, en un departamento como Casanare.

> (…) el análisis acerca de la distribución de estos recursos entre estas entidades territoriales y su asignación a ciertos sectores de inversión permiten evidenciar si el reparto de tales recursos públicos se ha expandido por el conjunto de municipios en Colombia, sin importar su tamaño y población, y si la aplicación de aquellos se ha dado en sectores de inversión que potencien el desarrollo municipal, con el fin de

cerrar la brecha de bienestar entre municipios pertenecientes a departamentos centrales y periféricos del país (Botero M. 2016. p.42).

Por otro lado, para hacer un estudio de caso se ha seleccionado al departamento del Casanare por los siguientes factores: Primero, Este departamento ha sido fuertemente golpeado por los grupos narco-paramilitares, en este sentido, la búsqueda del control territorial y de los factores económicos relacionados con el presupuesto público han sido un foco de interés para estos grupos al margen de la Ley (Garay, 2014); Segundo, se ven altos índices de corrupción en la misma, de acuerdo con el estudio realizado por López (2019), El Casanare está dentro del grupo de entidades territoriales con mayor frecuencia de casos de corrupción entre sus gobernantes. Finalmente, es el segundo departamento en producir la mayor cantidad de regalías por debajo del Meta.

Por estos motivos, se plantea como objetivo general analizar la distribución y ejecución de las regalías en Colombia, con énfasis en el departamento del Casanare, durante el periodo 2010 a 2019 desde una aproximación de eficacia, eficiencia y equidad. Se pretende lograr este objetivo identificando las normativas legales vigentes referentes a la asignación y uso de las regalías en Colombia y en el departamento de Casanare, de manera que, se llegue a conformar una base de datos relacionada con la asignación y ejecución de estos recursos en Colombia y en el departamento de estudio; por último, se analizará la gestión nacional y departamental, en cuanto a la distribución, ejecución y resultados en los últimos 10 años y su impacto social.

Con el fin de alcanzar su objetivo, se usará la metodología cualitativa y cuantitativa. La evaluación de teorías será respaldada por la búsqueda y consolidación de información recopilada de fuentes como libros, artículos, revistas y documentos electrónicos, buscando de manera deductiva llegar al uso e implementación de estos conceptos en el ámbito colombiano. Todos estos métodos aplicarán la técnica de análisis documental e interpretativo. Como complemento al enfoque cuantitativo, igualmente, se tiene en cuenta el paradigma interpretativo, el cual se centra en la generación de conocimiento del tema de estudio, a partir de la interacción constante entre investigador y objeto de estudio.

Este trabajo contiene 4 capítulos. El capítulo I, “Descentralización y regalías en Colombia” se enfoca en la evolución de las regalías iniciando con la descripción de las etapas de la descentralización del poder en Colombia y este proceso como ha ayudado a la evolución de las regalías en el país, continuando con un análisis de estudios anteriores

que se han realizado a los procesos normativos y distribución de los recursos en el territorio nacional dando pautas para desarrollo de este trabajo. Posteriormente, se contextualizan las regalías en el entorno colombiano donde se observa cómo funciona la distribución y bajo qué parámetros se realiza, al concluir el capítulo evidenciamos que, aunque en Colombia se ha trabajado en el proceso de distribución de funciones y recursos entre el gobierno central y territorios, aún queda un largo camino por recorrer para tener la descentralización y una normativa de regalías adecuada.

El capítulo II, “Regalías en el ámbito colombiano”, presenta el marco legal implementado en torno a las regalías en la década de estudio. El análisis de las normativas que trajo el SGR en el 2012, da una profundización en cuanto a distribución, requisitos y flujo que debe cumplir cada proyecto radicado aplicando la ejecución de dineros de regalías, convirtiéndose en epicentro de investigación. En seguida, se identifican dos apartados que evidencian el efecto de la Ley 1530 (creación del SGR), y como se ha desarrollado la ejecución de los recursos una vez se aplicó la legalización a nivel nacional y departamental.

Finalmente, los planes de desarrollo nacionales son explicados de manera que, constituyen la brújula que guiará hacia la consecución de objetivos, demostrando la importancia y delimitación que el Estado promueve en favor de garantizar los derechos de los ciudadanos. A continuación, se repara en un compilado de hechos que ocurrieron en el 2020 que afectaron las regalías en el ámbito local e internacional. En el desarrollo de este capítulo se evidencia que el SGR aún tiene diversas falencias que se deben corregir y que, los territorios pueden fortalecer la forma en que estructuran sus proyectos, de esta manera incrementarían la ejecución efectiva de recursos disponibles por el SGR.

El capítulo III, “Departamento del Casanare y las regalías”, inicia con una descripción del departamento en cuanto a su población, producción de RNNR; así como, con la creación de entidades territoriales se ha buscado diversificar su economía. Con el análisis de los planes de desarrollo departamentales es posible enfocar los fines propuestos desde las iniciativas gubernamentales, y como los mandatarios encuentran en iniciativas de proyectos un aliado estratégico para el funcionamiento y superación de aspectos determinantes para el pueblo casanareño. La presentación de propuestas que minimicen brechas generacionales y sociales permiten identificar alternativas como aporte en costo beneficio, válido y verdadero. Se culmina con un análisis socioeconómico

que sirve de muestra evaluativa a partir de la revisión de planes de desarrollo, presupuestos y resultados correspondientes al periodo de estudio 2010-2019.

Por último, como capítulo IV se presentan las conclusiones y recomendaciones propias del autor, donde se muestran opiniones válidas expuestas desde los conocimientos adquiridos por los documentos y artículos evaluados e investigados por este. Es así como, por medio de la exploración conceptual y aplicada al departamento de Casanare se evidencia un ejercicio presupuestal nacional y departamental que involucra el uso de recursos de regalías desde la aplicación de la Ley 1530 de 2012.

Puede hablarse de un cambio beneficioso para aquellos departamentos que no recibían antes este rubro, pero donde los otros entes que, si lo adquirían, deben ahora buscar nuevas alternativas de inversión y creación de recursos. Se identifica un desarrollo nacional; sin embargo, la corrupción y negocios ilegales siguen estando presentes, esto seguirá causando problemas a las entidades territoriales, sino se controlan, auditan y transparentan. Se debe continuar con un proceso de legitimación, equidad, inclusión y eficiencia en favor de un buen uso de los recursos y garantizar calidad de vida en la población casanareña.

1. Descentralización y regalías en Colombia

Teniendo en cuenta el desarrollo conceptual propio de la investigación, se plantea una serie de conceptos, con el fin de identificar cada uno de los elementos teóricos requeridos.

1.1 Descentralización en Colombia

En Colombia, desde la década de los 80 se han venido transfiriendo recursos y delegando responsabilidades a gobernaciones y municipios, por esto, cuando hablamos de la descentralización encontramos dos etapas: la primera hasta 1991 y una segunda después de 1991 (Maldonado, 2000).

1.1.1 Primera etapa

Con la Ley 14 de 1983 las entidades territoriales toman nueva dirección y su función se presenta con muchas más garantías. Asimismo, La Ley 11 de 1986 presenta el estatuto básico para la administración de los municipios y su autonomía local, complementándose con la Ley 75 de este mismo año, expide normas en materia tributaria. A resaltar, el acto legislativo 01 proclamó la elección de alcaldes de forma popular y la Ley 12 de ese mismo año dio autonomía a los territorios en la disposición del gasto (Maldonado, 2000. Soto, 2003). La descentralización como figura empieza su proceso de reconocimiento en la década de los 80. Así, con el Código de Régimen Municipal expedido por medio del Decreto 1333 de 1986. Finalmente, con la Ley 92 de 1989 se generan las excepciones a las incompatibilidades en materia legal.

Según Maldonado (2000), el proceso se ha llevado de manera inversa, ya que en este tipo de reformas primero se definen las funciones y luego los recursos, pero en Colombia esto no ha sido así. Por otra parte, Soto (2003) identifica falencias desde la normativa, ya que no se puede poner a las entidades territoriales como iguales, (con el mismo

ordenamiento jurídico o una organización político-administrativa similar) porque esa es la base del centralismo.

1.1.2 Segunda etapa

Con la constitución de 1991 el gobierno trató de plasmar su propósito de robustecer la autonomía de los territorios, por lo cual, se crearon más recursos y responsabilidades para proveer servicios públicos de forma local continuando así el proceso de descentralización, pero este puso más limitaciones a los territorios, con el fin de fortalecer la legitimidad del Estado y aumentar la eficiencia en la asignación de recursos (Barón & Meisel, 2003. Soto, 2003).

La constitución de 1991 trabajó los siguientes artículos que dieron algunas libertades esperadas por los territorios:

- **Art. 287**: Autonomía a los territorios para: gobernarse, participar en rentas nacionales, administrar recursos y establecer tributos
- **Art. 298:** Autonomía de los departamentos para los asuntos seccionales, planificación y promoción del desarrollo económico y social
- **Art. 356:** Fijar porcentajes de ingresos entregados a los departamentos, distrito capital y especiales, para salud, educación, y los determinados por Ley
- **Art. 357.** Porcentajes de ingresos de la nación para municipios para áreas prioritarias y nivel de municipio a los resguardos indígenas

Soto (2003) ve estos cambios como la implementación de limitaciones para los territorios convirtiéndolos en encargados administrativos del gobierno central. En cambio, Maldonado (2000) ve positivo esto, ya que los alcaldes y gobernadores tienen la posibilidad de fomentar el progreso de sus locaciones y de implementar planes para mejorar el desarrollo económico.

Copello (2011) hizo un análisis de la eficiencia de los departamentos para reducir la pobreza relativa, dando como resultado que algunos alcanzaron una reducción, pero casos como la Guajira que recibiendo más ingresos por regalías incrementó su pobreza, lo cual no es admisible, ya que disponen de las regalías y ejecutan el 64% de la inversión gubernamental, por lo cual, deberían proveer los servicios de salud, educación, agua y

reducción de la pobreza, pero no se logró por: prácticas de corrupción, clientelismo y captura de aparatos públicos.

Otra crítica a la descentralización es que ha carecido de políticas de ordenamiento territorial que permitan la autonomía de los territorios en gestión, asignación de recursos y fortalecimiento de la relación entre nación–territorio y viceversa, resultando así, en la implementación de políticas locales que permitan suplir las necesidades básicas, incrementar empleo, productividad y alcanzar las metas económicas planteadas (Barón & Meisel, 2003. Soto, 2003).

Dado que las transferencias a los territorios son muy fluctuantes, estos han optado por endeudarse, trayendo problemas a las finanzas públicas, este descontrol generó un déficit fiscal que pasó de 0,8% del PIB en 1990 a 5,8% en 1999 (Maldonado, 2000. Barón & Meisel, 2003).

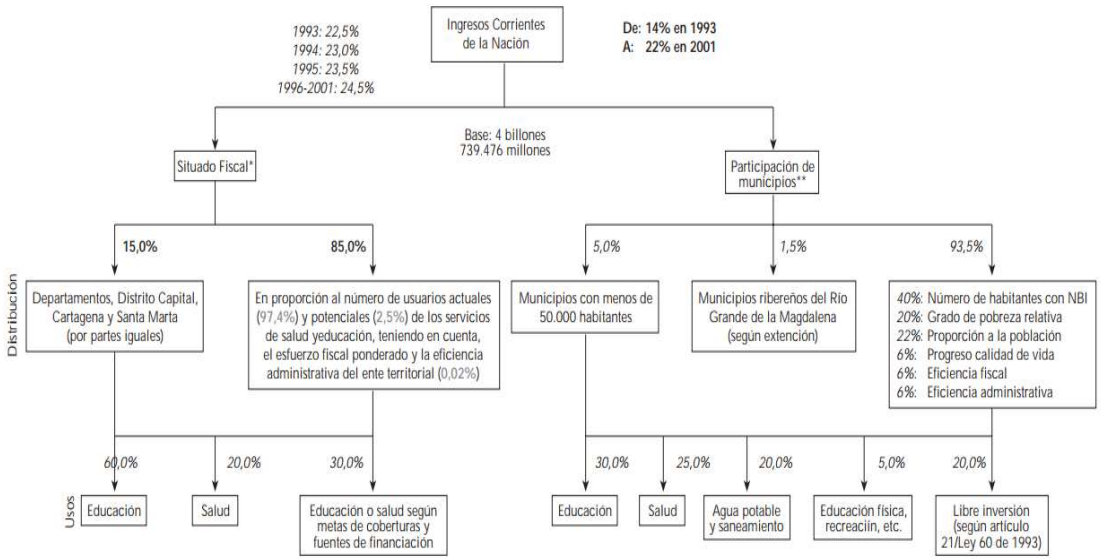
> “En síntesis, en Colombia ha faltado preocupación y compromiso político con la equidad económica interregional. Siempre se trata la equidad como un resultado adicional de alguna política, pero no como un objetivo claro a alcanzar “(Barón & Meisel, 2003).

A continuación, veremos la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001, las cuales realizaron modificaciones a la distribución de participaciones territoriales y los recursos de las regalías antes de entrar en vigor la Ley 1530 con la cual se estableció el SGR.

1. Distribución Ley 60 de 1993

Con esta Ley se dictan las disposiciones necesarias para la distribución en materia de competencias y recursos en la Constitución Política de Colombia, contenidas en los artículos 151, 288, 356 y 357 respectivamente. Tal como se puede observar en la Ilustración número 1, se determinan las capacidades tanto departamentales -entes territoriales- como nacionales y municipales en materia de participación, donde los porcentajes se establecen en favor de mantener un bienestar social capaz de incentivar procesos igualitarios en el sector educativo, salud, saneamiento básico, vivienda, agropecuario. Las reglas definidas son las presentadas en la ilustración que sirven de muestra para los periodos ejecutados.

Ilustración 1 ***Distribución Ley 60 de 1993***



Texto en itálica: Ley 60 de 1993.
Texto en negrilla: Constitución de 1991.
Texto en gris: Alesina *et al.* (2000).
* Supone que los recursos del 15% repartidos por partes iguales entre los departamentos logran cubrir los servicios de salud y educación del año 1992 en cada departamento.
** No se incluyen las participaciones de los resguardos indígenas, aunque la Ley 60 de 1993 si considera una proporción para ellos.
Fuente: Ley 60 de 1993.

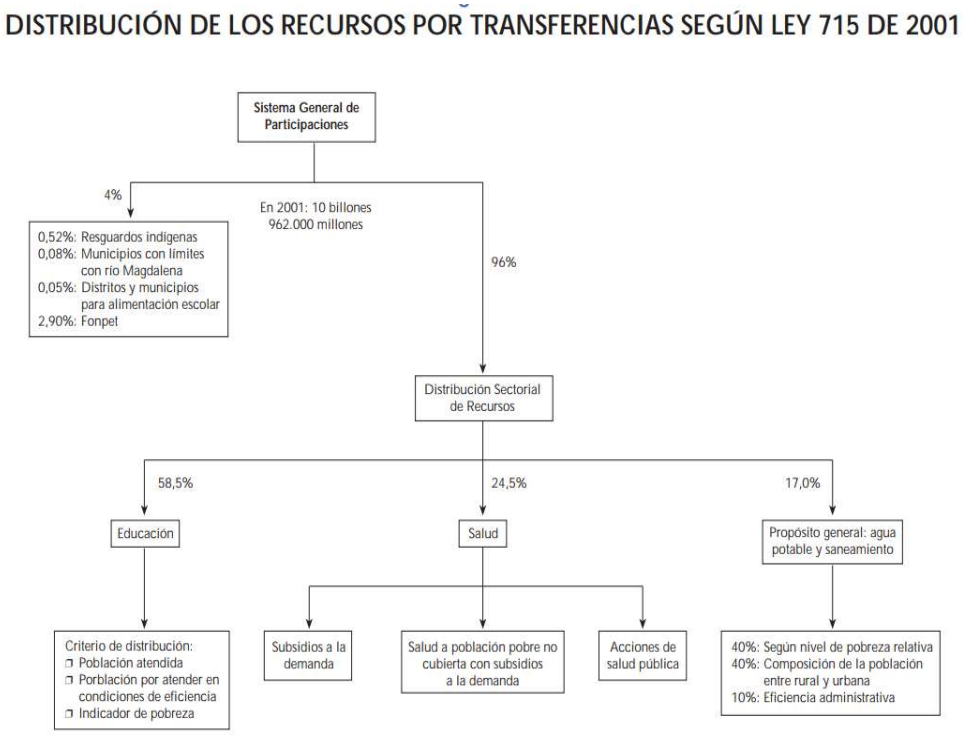
Fuente (Barón & Meisel, 2003. p 108).

2. Distribución Ley 715 de 2001

Esta Ley continúa con el cumplimiento normativo de los artículos mencionados en la anterior directriz. Sin duda, presentan una necesaria estructuración en torno a la prestación de servicios educativos y de la salud. Se establecen las competencias en las instituciones departamentales y nacionales en los artículos 5 y 6. A continuación, en la ilustración 2 se muestran los porcentajes de participación establecidos en la Ley.

En síntesis, la Ley 715 de 2001 busca solucionar los problemas derivados de la Ley 60 de 1993, especialmente en los aspectos de aumento excesivo del gasto en las entidades territoriales, la volatilidad de las transferencias y la duplicidad de funciones que se presentaba entre los departamentos y los municipios ante la provisión de los bienes públicos locales (Barón & Meisel, 2003. p. 111)

Ilustración 2 ***Distribución Ley 715 de 2001***



Fuente: Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001.

Después de considerar el proceso de descentralización por el cual ha pasado el Estado colombiano, se examinarán algunos estudios que se han realizado alrededor de las regalías, algunos desde la perspectiva administrativa, con fuentes como el DNP y otros desde visión académica con autores como Suaza y Jiménez.

1.2 Estudios sobre las regalías

En cuanto al desarrollo del presente trabajo, se revisaron estudios previos, lo cual favorece el direccionamiento teórico. Primero, el DNP (2019) elaboró un informe desarrollando una herramienta de consulta para la validación del cálculo y distribución de los recursos del SGR en los últimos 10 años.

Este informe describe las políticas generales del SGR, explicando el ciclo de generación de regalías, actividades, autores del proceso de distribución y se evalúa el

plan de presupuesto. De esta manera, el informe se acerca al análisis e interpretación de la normativa aplicable a la distribución de los recursos del SGR.

En cuanto a estudios académicos, Angulo (2019) analizó la clasificación, regulación y distribución de las regalías en los últimos 20 años, observando su destinación, así como los motivos que llevaron a establecer el SGR como nueva herramienta en la organización de los recursos.

Esta investigación se centra en desarrollar un análisis comparativo sobre los conceptos relacionados con la distribución, destinación y manejo de las regalías en el país, así como el papel del Fondo de Compensación Regional FCR en la distribución de los recursos en la región Caribe.

Por otro lado, Suaza y Jiménez (2018) conceptuaron sobre la definición y el uso de las regalías como fuente de financiación para la nación, las cuales buscan dinamizar la economía local y regional fomentando proyectos, los cuales pretenden generar un impacto positivo en la calidad de vida de la región.

El informe analiza si existe un sistema transparente, eficaz y con capacidad institucional para cumplir con las necesidades en las regiones asignadas. En este sentido, Suaza y Jiménez (2018) consideran que “la distribución de estos recursos en los niveles territoriales son fundamentales, puesto que se busca brindar bienes públicos a los ciudadanos, que permitan dar una mayor cobertura a las necesidades básicas insatisfechas (NBI)” (p.4).

Junto a esta investigación, Mejía (2017) plantea un estudio sobre la mecánica de la distribución de las regalías en Colombia, su planeación y efectos con el propósito reflexionar sobre las características de la gerencia y los factores constitucionales que permiten mejorar la equidad y el progreso social en condiciones de buena administración, así como factores constitucionales e institucionales dentro del desarrollo gerencial y económico.

En este estudio se evidencia una revisión exhaustiva en la distribución y cómo funcionan las agencias para disminuir: las diferencias en el ingreso per cápita regional, transferencias a departamentos rezagados, actualización y fortalecimiento de los sistemas de información para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión.

Complementando la información, el informe elaborado por Hernández y Herrera (2016) presenta un compilado sobre cómo ha sido la distribución de los recursos desde que inició la implementación del SGR en 2012, cuál ha sido la ejecución del gasto en las entidades territoriales, cómo ha sido la relación entre las asignaciones y las variables socioeconómicas de los departamentos y cuál ha sido el papel de la distribución de recursos en la construcción de la paz en Colombia.

A su vez, plantea un análisis sobre el desarrollo del SGR, en cuanto a la ejecución del gasto y la eficacia de su adjudicación, buscando cerrar las brechas de competitividad entre las regiones. De igual manera, el informe presenta una evaluación de la operación del SGR desde cuatro perspectivas: recaudos y giros, ejecución del gasto, excedentes de liquidez y estado de los proyectos.

Una vez revisados algunos estudios relacionados con las regalías y el Sistema General, a continuación, veremos porque estas prerrogativas son importantes en nuestro contexto y cómo entidades como la Procuraduría General de la Nación nos precisa los parámetros de funcionamiento del SGR en cuanto a su manejo y control.

1.3 Importancia y contextualización de las regalías

Se observa que las regalías se han convertido en un recurso invaluable frente a las exigencias sociales de las regiones, consolidando espacios de cooperación. Teniendo en cuenta la definición elaborada por el Ministerio de Minas y Energía, MinEnergía (2020):

> Las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables. Por consiguiente, el Sistema General de Regalías SGR es el nuevo esquema implementado por el gobierno nacional para determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (p.1).

Con esta definición, se analiza cómo las regalías forman parte del conglomerado social y productivo de una región y tienen como objetivo asistir a los municipios que albergan nuevos proyectos de explotación en su territorio (recursos mineros, petroleros, etc.), para que puedan financiar el establecimiento de servicios regionales, actividades

que minoricen los inconvenientes, o cualquier actividad que promueva la aceptabilidad de los proyectos (Copello, 2011).

En este caso, las regalías se convierten en una herramienta clave para todos los sectores sociales del país. Por ende, la definición facilita comprender cuando una empresa o institución gubernamental explota los RNNR y sus ganancias se destinan a contribuir a la coherencia de las políticas que enmarcan la gestión de los recursos naturales.

Para comprender lo anterior, la Procuraduría General de la Nación (s. f.) elaboró un informe que detalla cómo se establece el SGR, y los parámetros para su control social. En el documento se establecen los elementos teóricos necesarios para comprender la dinámica de la adjudicación de las regalías de libre inversión:

- La inversión se definirá en los “OCAD”, y designarán el ejecutor de los proyectos.
- El SGR podrá financiar estudios y diseños.
- Principalmente financiarán proyectos de impacto regional (más de un departamento o municipio).
- Las regiones se conformarán de manera dinámica según las necesidades y los proyectos.
- Inversión hasta de un 40% de impacto local a través del - FCR.
- El SGR tendrá su propio presupuesto.
- El SGR tendrá su propio Banco de Proyectos.
- Se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, administrado por el DNP.
- No podrán financiar gastos de funcionamiento con los recursos del SGR.
- Con las regalías directas no se podrán atender programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero.
- Las regalías directas podrán pignorarse o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por las entidades territoriales, cuando se trate de proyectos de inversión aprobados por los OCAD.

Cuando se desarrolla el concepto empresarial del SGR, la inversión pública en infraestructura desempeña un papel fundamental en la recuperación económica de cada región. En estos casos, el Estado plantea estrategias de inversión, financiando proyectos

de interés general. Para ello, las regiones deben contar con regímenes de gobernanza de infraestructura sólidos, es decir, instituciones y mecanismos robustos que administren la planificación, distribución y construcción de infraestructura pública de calidad.

Con frecuencia, las inversiones públicas dan lugar a proyectos a largo plazo, complejos y de gran escala que proporcionan un terreno fértil para la corrupción, demoras y sobrecostos. Los regímenes sólidos de gobernanza de la infraestructura son esenciales para limitar el desperdicio de fondos. Por ende, la organización de planes y/o proyectos sociales, facilita la correcta distribución de regalías.

Continuando con el estudio de las regalías, el siguiente capítulo evidenciará el marco legal que las rige, seguido de una mirada al SGR desde la implementación de la ley 1530 de 2012. Al mismo tiempo, se evaluarán sus efectos en los territorios productores y los que no producen evidenciando algunas falencias en ejecución, detectadas con la puesta en marcha del SGR. Posteriormente, haremos un recorrido por los planes de desarrollo nacional, para finalizar con un análisis de como las regalías se vieron afectadas en el 2020 por disposiciones dadas en algunos países, y la contingencia generada por la COVID-19.

2. Regalías en el ámbito colombiano

2.1 Marco legal

Las regalías en Colombia inician con la constitución de 1886 donde se estableció que el gobierno era dueño del territorio y los bienes públicos, luego la Ley 129 de 1919 instauró la distribución de las regalías. Más adelante, con la Ley 37 de 1931 se realizaron algunos cambios en los porcentajes de distribución (Bohórquez 2013).

Posteriormente, nace la Constitución Política de 1991 la cual incorpora la participación política mediante la descentralización administrativa, el uso eficiente y la redistribución de los recursos. Mediante el régimen de regalías se determinó que el Estado entregaría el 76 % a los departamentos y municipios productores, y el restante a otras regiones:

> Art. 360: 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.
> A iniciativa del Gobierno, la Ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías (Const., 1991).

A partir de la carta magna, en junio de 2001, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP), teniendo como base la Ley 715 de 2001 (Congreso de la República, 2001). Esta Ley transfiere recursos de la nación por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente Ley.

En este caso, al estipular la Ley 715 de 2001 se enfocó en el SGP y estipuló una diferenciación entre regalías directas e indirectas. Posteriormente, surge el Decreto 4923 de diciembre 2011 (Decreto 4923, 2011) por el cual se garantiza la operación del SGR:

> El decreto establece que desaparezcan las regalías directas y que, en términos de este mismo, pretende generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter dinámico de la política económica, mantener el gasto a través del tiempo con énfasis en la población más pobre, contribuir a la equidad social, en particular de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, e incentivar la restauración social, económica y ambiental de los territorios en donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables (Decreto 4923, 2011).

En otro contexto, se plantearon diferentes normas y/o decretos referentes al mejoramiento de la calidad del gasto público y el sistema tributario, planteando que estas desarrollen una mayor organización con base en la estructura tributaria, la cual es el camino para alcanzar mayor equidad, progresividad y eficiencia, con alternativas claras para la optimización del recaudo, lo cual abre posibilidades de financiamiento para alternativas sociales con impacto social.

Las normas en favor de la distribución de las regalías en el periodo estudiado, la Tabla 1 presenta algunas leyes relevantes que serán expresadas en esta sección. Y el anexo 1 reúne las normas y disposiciones legales en torno a la distribución de regalías 2010-2019. La Ley 209 de 1995 trae a la realidad legal el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). Los objetivos de esta institución estaban enfocados en la estabilización de los ingresos en divisas que se generaban por la explotación de las reservas petroleras, evitando aspectos con la inflación y el aumento en el número de desempleados en el país (Coyuntura Contraloría, 2000, p. 62).

Tabla 1 ***Normas legales en torno a la distribución de regalías***

Título de la Ley o Decreto	Objeto
Decreto 4923 del 26 de diciembre del 2011	Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías
Ley 1530 del 27 de mayo del 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR.
Decreto 414 del 12 de marzo del 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

Acuerdo 41 del 22 de diciembre del 2016	Por el cual se adopta la política general del Sistema General de Regalías LA COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS,

Fuente: Elaboración propia bajo fuentes consultadas 2020.

El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación -SMSCE- inicia su recorrido normativo con el Decreto 4923 de 2011 por medio del cual se garantizó el desarrollo y la operabilidad del SGR. Con el Decreto 414 de 2013 se reglamentó el SMSCE desarrollando “procesos de recolección, consolidación, verificación, análisis de la información, imposición de medidas de control y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas con estos recursos con el fin de velar por el uso eficaz, y eficiente de los mismos” (Decreto 414, 2013). Por último, el Acuerdo 41 de 2016 sobre la Comisión Rectora del SGR garantiza el manejo responsable de los recursos invertidos por el Estado a favor de las regalías. (Acuerdo 41, 2016)

Con la expedición de la Ley 1530 de 2012 se consolida la idea de crear el Fondo de Compensación Regional el cual tiene “como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo de las entidades territoriales más pobres del país” (Alcaldía Mayor de Bogotá, s. f.) todo esto basado en las necesidades básicas de la población colombiana, las fuentes de empleo y la priorización por ubicación. Asimismo, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- “son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar, priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor” (CVS, 2016).

Enmarcadas algunas leyes y normas que han modificado el manejo de las regalías en Colombia, la siguiente sección hará una comparación de las regulaciones que han cambiado estructuralmente la utilización de las prerrogativas, en este caso el FNR y el SGR; finalmente, darle una mirada profunda al Sistema General.

2.2 Regalías

“Los recursos de regalías son una fuente adicional para dinamizar las economías de las regiones, buscando encadenamientos sectoriales y nuevas inversiones” (Botero Ospina, Hofman Quintero, Hernández Chitiva, & Pico Guzmán, 2015, p. 18). Las políticas regionalistas de la última década impulsan el crecimiento de empleos, aumento de

seguridad y buscan minimizar la brecha económica y desigual de los departamentos. El ejercicio que realiza el presente trabajo trae un consolidado de iniciativas locales impulsadas durante los años 2010 a 2019.

Las regalías como contraprestación económica se convierten en flujo de caja de los gobiernos en curso, puesto que la utilización, explotación y manejo de RNNR son un objetivo por perseguir, en pro de contar con dinero o materiales que beneficien a todos. ¿Realmente esto funciona así? ¿Se invierten estos bienes en un objetivo general o particular?

La tabla 2 resume el antes y después del SGR revisado en la siguiente sección. Como punto de partida entre la temporalidad que usa el trabajo, demuestra los cambios que traería desde el 2010 hasta el 2019; por tanto:

Tabla 2 ***Sistemas de regalías en Colombia***

FNR	SGR
• En virtud de las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 había 54 maneras de invertir las regalías. Para poderlas invertir libremente se requería cumplir 4 coberturas mínimas dispuestas por la Ley 141 relacionadas con educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil • Esa Ley rigió 20 años sin que ningún municipio lograra las 4 coberturas. • Los que lograron 2, proporcionalmente se les permitía la inversión en unos porcentajes definidos por la Ley.	Las regalías están destinadas para ahorro e inversión, así: • Generación de ahorro público: Ahorro para pasivo pensional • Financiar proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. • Inversiones en educación, en ciencia, tecnología e innovación • Fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos • Conocimiento y cartografía geológica del suelo.

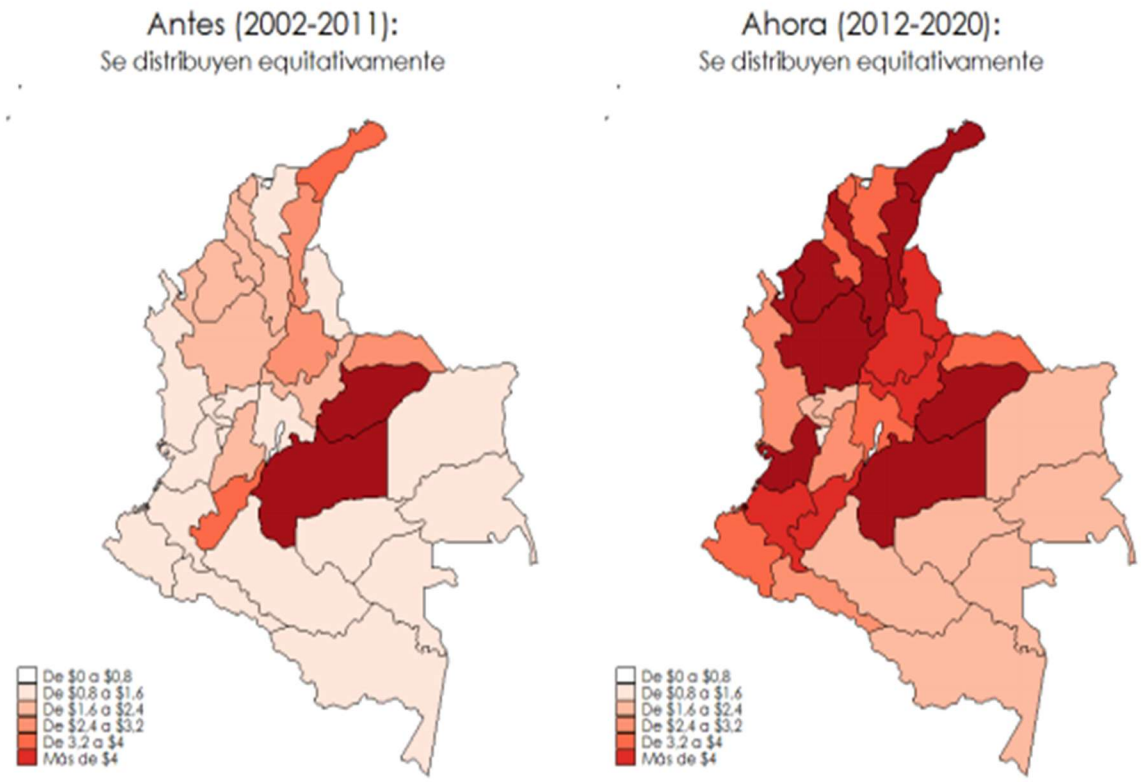
Fuente: Presentación general (DNP, s. f., p. 8) - Elaboración propia

2.2.1 Sistema general de regalías (SGR)

Con la Ley 1530 de 2012 se creó el SGR, orientado a la obtención de eficiencia, eficacia y equidad, visualizándose como pilar de los lineamientos en favor de evitar la concentración de recursos en departamentos y municipios específicos, viéndose así beneficiados nuevos actores e intervinientes de manera equitativa. Con la implementación del nuevo esquema, se plantea la fórmula para avanzar en aspectos como inequidad y concentración, bajo impacto de proyectos y desde esa visión ocasionar crecimiento económico e impacto social.

La ilustración 3 permite identificar el cambio en la distribución entre el 2002 y 2011 y el 2012 al 2020 (proyectada), en materia de recursos. Es posible evidenciar un reparto equitativo, basado en la inclusión departamental de nuevos actores que, fundamentados en nuevas directrices nacionales cumplen el objetivo de participación departamental; participantes que antes no tenían una fuerte intervención. Tal como se observa, la posibilidad de incursionar por medio de proyectos, demuestra un crecimiento exponencial de recursos y entes que serán otorgados partiendo de las iniciativas que presenten y sean tenidos en cuenta por el nuevo SGR.

Ilustración 3 ***Distribución de recursos antes y después de la creación del SGR (cifras en billones)***



Fuente: DNP (Ramírez & Baquero, 2018, p. 4)

Igualmente, Se conformaron 6 regiones como se evidencia en la tabla 3, y gráficamente en la ilustración 4:

Tabla 3 ***Regiones del SGR***

Región	Caribe	Centro - Oriente	Eje cafetero	Pacífico	Centro - Sur	Llano
Departamentos	Atlántico. Bolívar. Cesar. Córdoba. La Guajira. Magdalena. San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sucre.	Boyacá. Cundinamarca. Norte de Santander. Santander. Bogotá D.C.	Antioquia. Caldas. Quindío. Risaralda.	Cauca. Chocó. Nariño. Valle del Cauca.	Amazonas. Caquetá. Huila. Putumayo. Tolima.	Arauca. Casanare. Guainía. Guaviare. Meta. Vaupés. Vichada.

Fuente: Acuerdo No. 45/2017 (Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, 2017, pp. 2–3) - Elaboración propia.

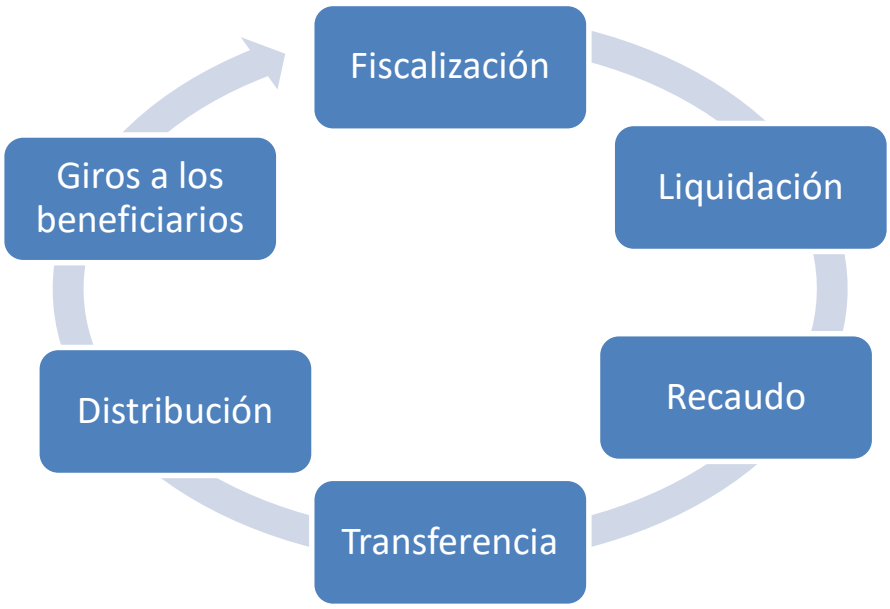
Ilustración 4 ***Regiones del PND***

Fuente: Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 715)

Desde el nuevo sistema, las regalías comprenden un conjunto de actividades orientadas al cumplimiento de las normas y acuerdos del uso de RNNR el cual está ligado con las variables técnicas contempladas en el proceso de producción y

concentración. La ilustración 5 presenta los procesos que intervienen en el flujo de las regalías, por medio de los cuales se audita, controla, distribuye, destina y desembolsa los recursos a los territorios.

Ilustración 5 ***Ciclo de las regalías***



Fuente: Reporte de Hacienda (Ramírez & Baquero, 2018, p. 5), Elaboración propia.

Y para que esto sea real, se apoya en procesos de evaluación de proyectos e iniciativas de los miembros que soportan el SGR. Así, entidades como la Comisión Rectora, los OCAD, los ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, Colciencias y DNP dotarán al sistema de capacidades necesarias para la determinación y asignación de recursos bajo altos estándares determinados en conjunto.

Ilustración 6 ***Integrantes del SGR***

Fuente: (SGR, s. f.-b)

Bajo los siguientes criterios:

Tabla 4 ***Criterios de las regalías***

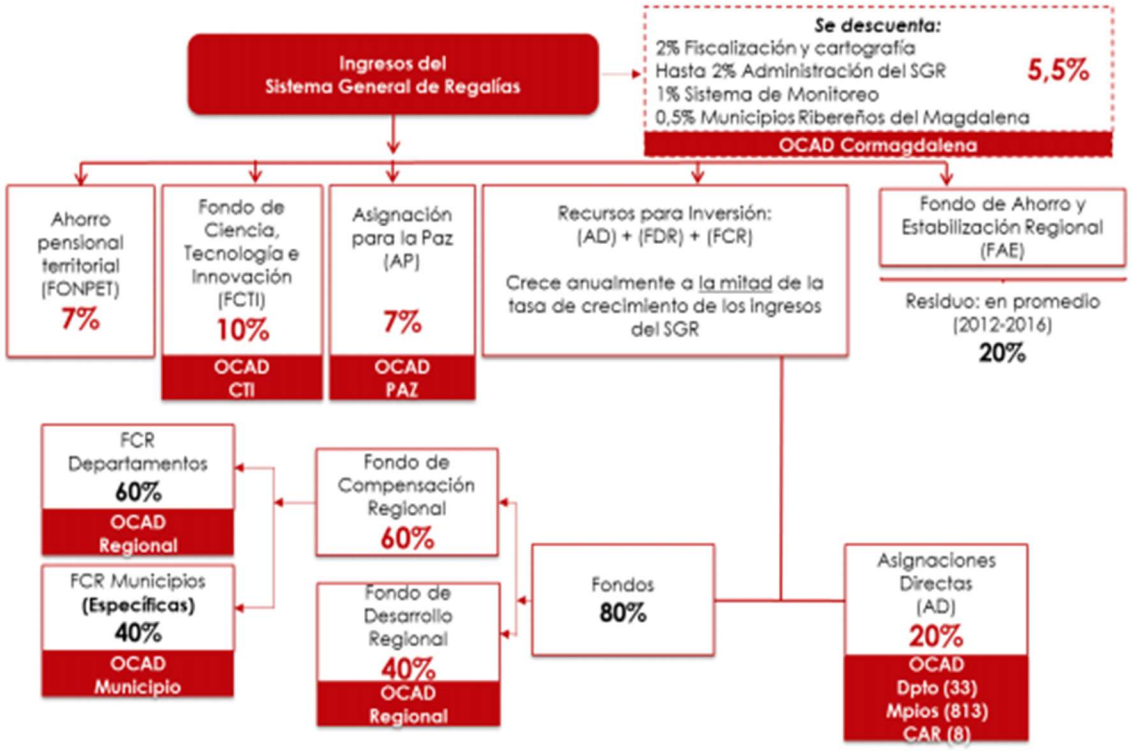
Asignación	Tienen una asignación bianual que determina el ciclo de los proyectos de inversión. Al inicio del bienio se realiza el Plan Bienal de Caja, el cual proyecta el ingreso de cada entidad de manera mensual. Es por esto, que las entidades pueden comprometer hasta el 80% de los recursos asignados en los tres semestres iniciales del bienio. El 20% restante de los recursos pueden comprometerse en el último semestre del bienio.
Distribución	Los recursos se distribuyen en todos los departamentos y municipios del país a través de 3 fondos de inversión, asignaciones directas a los municipios y los mecanismos de ahorro del sistema. Los fondos de inversión son: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), Fondo Desarrollo Regional (FDR) y Fondo de Compensación Regional (FCR). Adicionalmente, el sistema incluye las Asignaciones Directas (AD), la Asignación Paz (AP) y dos fondos de ahorro: Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET).
Ejecución	(…) esta se lleva a cabo por medio de la formulación y ejecución de proyectos de inversión.

Fuente: Reporte de Hacienda (Ramírez & Baquero, 2018, p. 5) - Elaboración propia.

En la ilustración 7, se puede observar la composición del SGR determinada en la Ley 1530 de 2012. En ella se especifica el manejo necesario para el correcto uso e implementación del SGR, de tal manera que, los porcentajes de aplicación por institución demuestran y soportan el proceso inclusivo y distributivo de los recursos. Debe tenerse

en cuenta que esta Ley estuvo en vigencia hasta el año 2020 cuando con la entrada en vigencia de la Ley 2056 de este mismo año, se dictan las nuevas regulaciones sobre organización y funcionamiento del SGR.

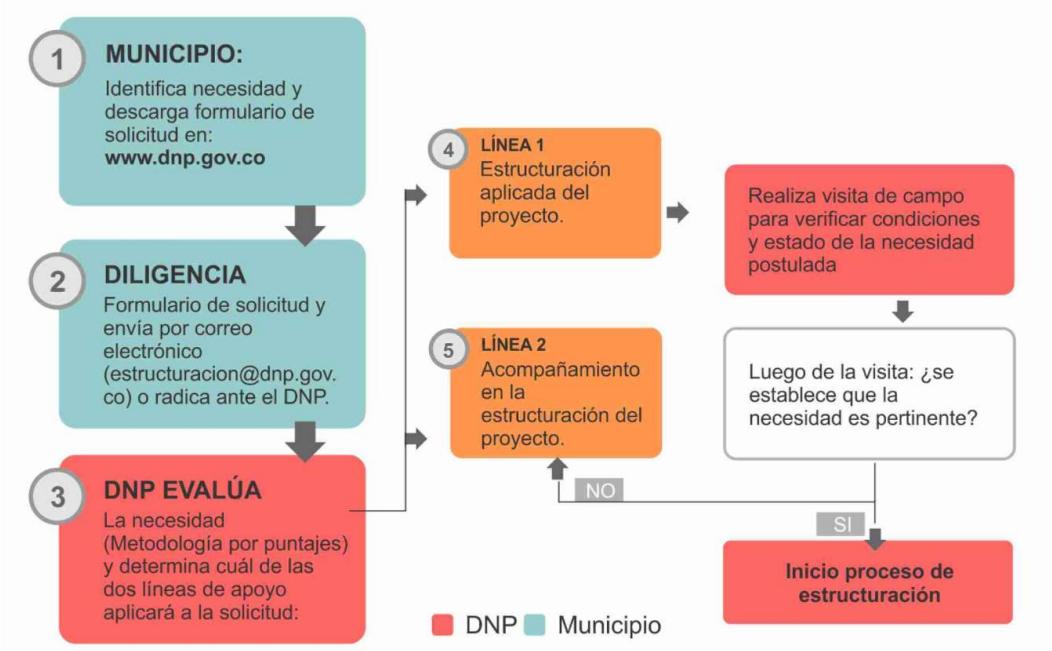
Ilustración 7 ***Composición del SGR Ley 1530 de 2012***



Fuente: (Ramírez & Baquero, 2018, p. 6)

La forma ideal del empleo de los recursos lleva al aprendizaje por medio de la experimentación y estructuración de solicitudes que cumplan con el flujo dado en la Ilustración 8. El DNP apoya y revisa la función del ente territorial proponente un proceso capaz de permitir la adquisición de conocimiento, dado desde líneas de exploración que permitan confrontar intereses *versus* objetivos.

Ilustración 8 ***Aprender estructurando proyectos***



Fuente: SGR (SGR, s. f.)

La estructuración de estos proyectos cumple un ciclo basado en el análisis de la necesidad, evaluando el problema, causas y efectos. El planteamiento de alternativas que resuelven el problema, seguido de la selección de la más indicada considerando las condiciones socioeconómicas y del ente territorial. Posteriormente, se generan estudios y diseños para ejecutar la iniciativa con los lineamientos de las entidades que determinarán la estructura financiera en consonancia con el componente de sostenibilidad (SGR, s. f.).

Una vez estudiada la estructuración y cómo funciona el SGR, en el siguiente título vamos a ver algunos efectos que trajo para los territorios la implementación de este y, algunas falencias detectadas que corresponden a su entrada en vigencia, pudiendo existir factores alternos que expliquen estos problemas.

2.3 Efecto de la Ley 1530 2012

La Ley 1530 tuvo como objetivo crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, esto originó una reducción en las asignaciones a los departamentos productores y la implementación de más controles

para ejecutar dineros con el fin de enfocarlos en proyectos de alto impacto. Es así como la compensación pasa de tener un beneficiario único y primario, para reconocer un modelo de distribución participativo que involucra a todos los municipios en el territorio nacional.

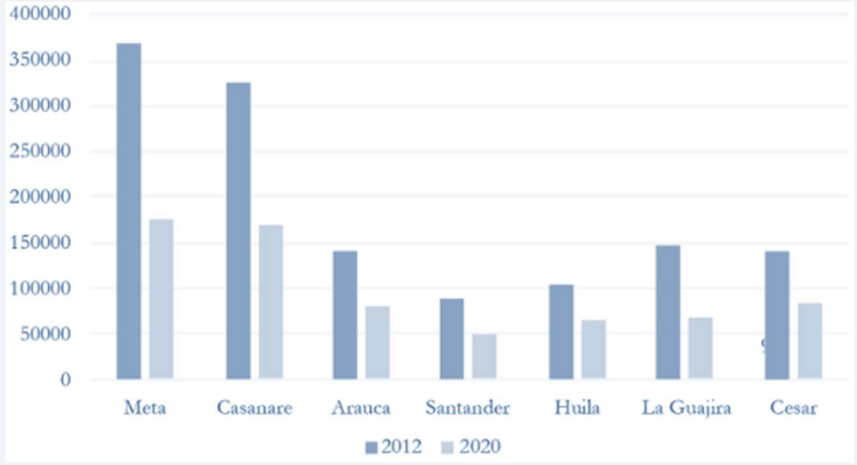
De acuerdo con Dinero (2015), esta reforma ha contribuido en generación de empleos y en general, aportando 15% al crecimiento del país. Asimismo, los ahorros incrementaron en un 76% comparado con el periodo 2008-2011 en los fondos de Ahorro y Estabilización y el de Pensiones Territoriales (Fonpet). En consecuencia, los planes de desarrollo locales presentan un nuevo escenario y requieren esfuerzos fiscales y sociales diferentes, basados en las condiciones y distribuciones que tengan los procesos de regalías.

> Además, explican un 17 por ciento de la reducción de la pobreza total (468 mil pobres menos y 111 mil pobres extremos menos), según lo explicó el director del Departamento Nacional de Planeación DNP, Simón Gaviria Muñoz, (Dinero, 2015).

Con esto, el panorama nacional tiene avances notorios con las nuevas disposiciones, pero los municipios productores quienes tienen la afectación ambiental y social directa están recibiendo menos recursos, por esta razón, el gobernador del Casanare Marco Tulio Ruíz dijo que el departamento tendrá una situación difícil: “Las regiones petroleras quedarán maniatadas y con los efectos negativos de la influencia petrolera” (Prensa Libre, 2014). La lucha por una distribución equitativa promueve niveles de inversión donde la eficiencia sigue estando bajo el control de las autoridades, que impulsen el uso óptimo de los ingresos tributarios.

¿Qué tan cierta es esta situación?, hemos encontrado un análisis de los giros recibidos por los departamentos, tomado como referencia el año 2012 y el 2020, y como se evidencia en la Ilustración 9, los recursos que reciben los departamentos han ido en declive desde la entrada en vigencia de la Ley 1530; en el mismo sentido, esta reduccion no solo se da por la entrada en vigencia de la ley, sino por la caida en los precios del petroleo como se puede observar en la Ilustracion 10.

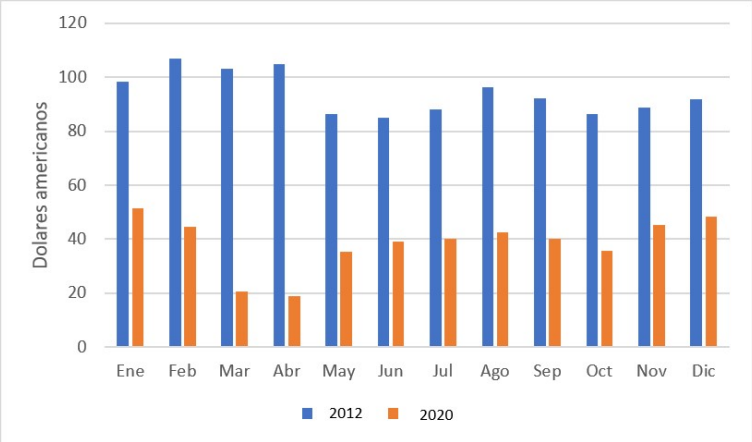
Ilustración 9 ***Giro de recursos de regalías directas 2012 - 2020***



Fuente: Moreno González, A. G. (2019)

Ilustración 10 ***Precios petróleo promedio mensual 2012 – 2020***

cifras en dólares americanos



Fuente: investing (2021) - elaboración propia-

De igual manera, debe revisarse la administración de recursos, dado que, las transferencias que reciben los municipios tienen un carácter de compensación e incentivo por la generación de este tipo de ingresos, dado a que la reduccion afecta presupuestos, y por ende la destinacion de recursos. La no recepción de los fondos necesarios, ha originado cierta oposicion de las comunidades para la ejecucion y creacion de nuevos proyectos (Asobancaria, 2019).

En efecto, en el 2016 la región de los Llanos protestó contra el gobierno una vez conocieron la distribución de regalías para el bienio 2017- 2018 el cual reduciría sus ingresos en 200 mil millones (Radio Nacional de Colombia, 2016).

> “Ni siquiera el ingreso que va a tener Castilla de 6.200 millones en el 2017 y 2018, cada año, ni siquiera alcanza para pagarle el transporte escolar y la alimentación a los estudiantes del municipio; no tenemos recursos para resolver la crisis social y el impacto que tiene la industria petrolera sobre nuestro territorio y es una realidad. Este es un mensaje negativo”, señaló el alcalde de Castilla La Nueva (Meta), William Medina (Radio Nacional de Colombia, 2016).

Asimismo, Según la senadora Maritza Martínez la conflictividad social en las regiones productoras se incrementó de manera exponencial, y solo entre 2010 y 2015 hubo un aumento de 802 por ciento en los bloqueos de vías de acceso a campos y pozos petroleros (El Tiempo, 2020).

Por otra parte, la rebaja en los recursos de regalías disponibles es algo inevitable, sea por disposiciones legales o reducción en el consumo de RNNR, todos los territorios que dependan únicamente de estos ingresos tendrán problemas para solventar las necesidades de la comunidad. Esta problemática no es nueva, en la literatura, este tipo de fenómenos se conoce como “maldición de los recursos naturales”. Esta maldición afecta negativamente la capacidad institucional, la gobernanza y el crecimiento económico y genera una pereza fiscal al tener abundancia de ingresos de esta índole (Altomonte H. y Sánchez R., 2016). Pero, parte de los cambios que trajo la Ley 1530 es que los departamentos y municipios históricamente beneficiarios de las regalías, ahora presentan una merma para poder equilibrar las cargas con los nuevos beneficiarios; y donde, deben generar nuevos recursos propios que compensen las disminuciones.

Lo anterior, es evidenciado en estudios realizados por Ossowski R., Gonzáles A. (2012) y Altomonte H. y Sánchez R. (2016) quienes coinciden en los resultados al analizar países de Latinoamérica y Caribe con dependencia en los RNNR concluyendo que incluso en las bonanzas o alzas de precios del petróleo estos tienen desarrollo de ingresos de otras fuentes muy bajos,

Por otro lado, de acuerdo con un artículo de Semana (2018), esta Ley trajo muchas cosas que no benefician al país, ya que generan excesivos controles, papeleos y burocracia derivando en baja ejecución de obras, y postulan las siguientes falencias:

- Fragmentación de recursos, implica que buena parte de las obras tengan bajo impacto, poco alcance y sostenibilidad baja o nula
- Lentitud en la aprobación y ejecución de proyectos
- El nuevo sistema no logró cerrar las venas rotas de la corrupción, siguen viéndose elefantes blancos y obras abandonadas

Dado el descontento expuesto por los territorios, el gobierno sancionó la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020, que busca acabar con la inconformidad de 8 años, con esto el Casanare, pasa de recibir cerca de $ 300.000 millones a más de $670.000 millones y el Meta de $650.000 millones del bienio 2019-2020 a más de un billón para el bienio 2021-2022 (El Tiempo, 2020).

Concluyendo, la Ley 1530 no obtuvo los resultados esperados en los territorios que cuentan con los recursos naturales y en adición, los procesos que se implementaron para hacer veeduría son complejos, donde los territorios no han logrado acogerse a estas nuevas reglas generando un sin número de problemas que veremos en el siguiente título de ejecución de las regalías.

2.4 Ejecución de recursos de las regalías SGR

De acuerdo con la Contraloría General de la República (s. f.) en el periodo 2012 -2014, se evidencia una cifra superior a los 7 billones en saldos en cuenta y dineros por ejecutar (incluida la gobernación del Casanare). Adicionalmente, el estudio arrojó que estos saldos no solo se originan por la lentitud en la ejecución, sino por la debilidad de los entes territoriales para estructurar proyectos, dado que 2.7 billones correspondían a proyectos sin aprobar.

De acuerdo con El Tiempo (2019) este problema aún se presenta, informando que del bienio 2017- 2018 el 54% de recursos no se utilizaron, a esto se suma los saldos en cuentas del tesoro y de las entidades territoriales.

> El contralor general, Carlos Felipe Córdoba Larrarte, dijo que la eficiencia en la ejecución de regalías es baja. “Hay cifras muy altas en bancos, y eso no se

compadece con un país lleno de necesidades, en el que los recursos deben de ser ejecutados de manera técnica y eficiente. El problema está asociado también a la ausencia de atributos de gerencia pública" (El Tiempo, 2019)

El informe presenta que hay departamentos con ejecuciones inferiores al 30% y una máxima de un 62 %. Nuevamente, la deficiencia en ejecución es dada por la formulación de los proyectos. Por otro lado, estos procesos han traído una nueva burocracia de consultores, formuladores y estructuradores para que pequeñas locaciones que no tienen experiencia ni conocimiento logren apropiarse de algunos recursos, muchos de bajo alcance y sostenibilidad (Semana, 2018).

Como lo apreciamos en la Tabla 5, se sigue evidenciando una baja utilización de los recursos de las regalías, aunque el departamento del Casanare es el segundo en proyectos y ejecución en la región de los llanos, igualmente, hace falta gestión por parte de los gobernadores y entes territoriales para lograr una asignación y ejecución plena que permita dar un mejor uso a estos recursos y cumplir con su fin de servir a la población cercana a los campos de explotación.

Tabla 5 ***Recursos presupuestados SGR Vs recursos ejecutados; Colombia, Región Llano y sus departamentos 2012 - 2019***

Periodo de 2012 -2019	Recursos presupuestados para inversión SGR	Recursos ejecutados del SGR	Porcentaje de ejecución	Cantidad de proyectos
Colombia	$889,938	$44,040	4.95%	17,238
Región Llano	$147,663	$10,121	6.85%	2,269
Meta	$67,710	$5,049	7.46%	845
Casanare	$44,094	$2,713	6.15%	676
Arauca	$15,985	$1,230	7.69%	480
Vichada	$5,928	$342	5.77%	84
Vaupés	$5,351	$251	4.70%	48
Guaviare	$4,666	$388	8.31%	98
Guainía	$3,930	$248	6.32%	45

Cifras en Miles de millones - Fuente: SGR Mapa de regalías - Elaboración propia.

Por estos motivos, se evidencia el fracaso de la ley de la 1530 y la necesidad de implementar una nueva reglamentación que permita mejorar el sistema general de regalías, ya que si bien, esta buscaba tener mayor cobertura en territorios, el difícil acceso a estos recursos hace que ninguna población se vea beneficiada y en ocasiones que estas incurran en costos adicionales, que, en vez de ser invertidos en beneficios o ayudas a las

comunidades más vulnerables, malgastados en asesorías y burocracia obteniendo recursos e invirtiéndolos en proyectos insostenibles o de bajo alcance.

Por otra parte, con el fin de evaluar las políticas nacionales, en la siguiente sección se hará un análisis de los planes de desarrollo que cubren la década de estudio, de esta manera, se evaluará si la ejecución de regalías y cantidad de proyectos implementados, ayudaron a cumplir los objetivos propuestos por los gobiernos de turno.

2.5 Planes de desarrollo nacional y las regalías

"El gobierno trata de distribuir los recursos según las demandas de la sociedad" (Jiménez Suaza, 2018, p. 10). Con este panorama se inicia el análisis socioeconómico del departamento seguido de sus planes de desarrollo implementados en la temporalidad escogida. De manera que la responsabilidad y autonomía toman prevalencia en las designaciones presupuestales a nivel nacional, departamental y municipal; toda vez que este contexto llevará a ubicar posteriormente el caso específico del departamento de Casanare que, como ya se ha hecho mención corresponde a la muestra poblacional de esta investigación. Donde la realidad del país se puede visualizar en la tabla 6:

Tabla 6 ***Situación 2010-2019***

Criterio	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Etapa	7 de agosto de 2010 – 6 de agosto de 2014	7 de agosto de 2014 – 6 de agosto de 2018	7 de agosto de 2018 – 31 de diciembre de 2019
Presidente	Juan Manuel Santos	Juan Manuel Santos	Iván Duque Márquez
Plan de desarrollo	Más empleo, menos pobreza y más seguridad	Todos por un Nuevo País	Pacto por Colombia, pacto por la equidad

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

2.5.1 Plan de desarrollo nacional 2010-2014

Con el título *Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad*, expedido en la Ley No. 1450 del 16 de junio de 2011, el plan se enmarcó en bases de "crecimiento sostenible y la competitividad, la prosperidad social e igualdad de oportunidades, y la seguridad, justicia y derechos humanos" (consultorsalud, 2010, párr. 3); cuyo objetivo se entrelazaba con la generación de nuevas oportunidades laborales, protección y garantía que ocasionaran en el territorio colombiano crecimiento económico

y minimización de problemáticas que ocasionaran desigualdad, discriminación y exclusión.

A finales del 2010 se radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el Acto Legislativo por medio del cual se constituye el Sistema General de Regalías y la modificación de los artículos 360 y 361 de la carta magna colombiana. Como propuesta dentro del esquema operativo para el 2010, se plantea el cambio en el sistema de regalías dentro del plan de desarrollo por medio del acto legislativo 13 de 2010.

Las aplicaciones de las regalías para esta planeación eran específicas en la destinación de recursos para la "financiación de megaproyectos (…) coherentes con la vocación productiva y sostenible de las regiones"; la participación de investigadores en instituciones educativas y los centros de innovación, el aumento de redes de fibra óptica, estrategias de desarrollo para el sector minero-energético aprovechando los ingresos generados por las regalías, pagos en puertos de embarque, desarrollo de productos turísticos, proyectos de interés de las comunidades indígenas (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pp. 75–868).

El plan de desarrollo es claro al indicar la necesidad de una "Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones" (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 720). Este planteamiento determina el uso debido de recursos donde la distribución permita avanzar a los territorios por medio de la financiación de proyectos estratégicos, contribuyendo a los objetivos del Estado y de la figura de la descentralización.

2.5.2 Plan de desarrollo nacional 2014-2018

Con la Ley 1753 del 9 de junio de 2015 se expide el plan de desarrollo titulado "*Todos por un nuevo país*" con el objetivo de "construir una Colombia en paz, equitativa y educada" (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 23). Se presenta este plan con el fin de seguir avanzando en la institucionalidad de oportunidades, que reflejadas en paz, equidad y educación focalizaran los esfuerzos en la minimización de brechas sociales y la mejora en el pro del bienestar de los colombianos.

En cuanto al proceso de regalías se proyectó mejoras en la distribución municipal y departamental, buscando favorecer y financiar la oferta de educación superior, programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromos regionales, vías terciarias, mejoramiento de condiciones de habitabilidad y conexiones intradomiciliarias y vivienda social, certificación técnica de productores, fortalecer asistencia técnica a los grupos étnicos entre ellos el pueblo Rrom (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pp. 94–503).

La implementación de la Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías puede observarse como uno de los avances que en materia de efectividad y acceso se implantó, contribuyendo como meta a la transparencia que se deseaba demostrar en cuanto uso de los recursos públicos y sus beneficiarios. Las herramientas tecnológicas, vistas como un aliado, se difunden para optimizar el control ciudadano y bajar costos y acelerar trámites.

> El Sistema General de Regalías (SGR) –en operación desde 2012– representa un hito de inversión pública y arroja, en corto tiempo, resultados positivos en materia de equidad y ahorro. Las regalías han incrementado significativamente los montos de inversión disponibles para municipios y departamentos, pasando de 5,45 % en 2010 a 20,3 % en 2013, convirtiéndose simultáneamente en un factor de convergencia regional. Actualmente, en promedio, las regalías representan el 25,8 % del total de los recursos de inversión de los municipios lo que significa que por cada 100 pesos que se invierten en los municipios del país, 26 pesos provienen de la explotación de recursos naturales no renovables. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 635)

La eficiencia de los recursos que se obtienen como contraprestación, las regalías, siguen siendo insumo para el gobierno y el alcance de sus fines, que terminan siendo beneficio para el desarrollo económico y social del país. La política fiscal que, para ese entonces se fortalecía como finalidad, encontraba apoyo en el SGR para poder avanzar en factores determinantes para las finanzas estatales.

2.5.3 Plan de desarrollo nacional 2018-2022

"Pacto por Colombia, pacto por la equidad" es el plan de desarrollo del actual gobierno nacional. El crecimiento de la economía y la equidad de oportunidades resuenan como los pilares a ser fortalecidos y donde, "El PND 2018-2022 implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en el cual concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno" (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 36), que generen transformación en el pueblo colombiano.

El fortalecimiento de las instituciones generadoras de conocimiento, la intervención de pasivos ambientales y de áreas específicas de este sector son el objetivo que se fortalecerá con el uso de las regalías y la conservación y el desarrollo de las zonas rurales sostenibles. El cambio climático toma relevancia en este plan, por lo tanto, "El DNP diseñará e implementará una guía técnica para la incorporación de los análisis de riesgo de desastres en la formulación y viabilidad de proyectos de inversión a financiar con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)" (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 499).

La hasta ahora falta de ejecución del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR, en el plan se exponen compromisos para invertir de manera más amplia y efectiva, recursos a favor de este sector e impulsar el enfoque de ciencia abierta, TIC y transformación digital. Asimismo, la actualización de la política de propiedad intelectual es tenida como objetivo, El valor residual de las concesiones, infraestructura de transporte fluvial y los pactos que favorecen los recursos que se explotan generando responsabilidad ambiental, y la inversión en las regiones también constituyen un apalancamiento para el gobierno en curso y su ideología de bienestar para todos (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pp. 90–790).

Como se observa en la Tabla 7, Los gobiernos de estos periodos estuvieron parcialmente alineados en la ejecución de las regalías y sus planes de desarrollo. Por lo cual sé evidencia que fueron eficaces en la medida que estaban alineados con los objetivos planteados. Lo anterior, por cuanto los proyectos de vivienda, ciudad y territorio, educación, agricultura y desarrollo rural se encuentra en las primeras posiciones de ejecución y proyectos a nivel nacional, por otro lado, vemos que el sector de Salud tiene una ejecución de proyectos media-baja lo cual indica una falencia en la habilidad de proponer proyectos o fallas en la formulación de estos. Por último, los sectores de trabajo

y empleo público tienen una ejecución muy baja, ya que en estos planes de desarrollo se habló de la búsqueda de incrementar el trabajo y la búsqueda de la equidad en este sector, pero tiene muy pocos proyectos aprobados en el periodo.

Por el contrario, el transporte repunto como el sector en el cual se han desarrollado un mayor número de proyectos y mayor cuantía con respecto a la ejecución de los recursos por la SGR, lo cual, nos lleva a concluir que el Gobierno tiene un apoyo más fuerte para el desarrollo de este sector y que en ocasiones los planes departamentales y municipales no están en pro del cumplimiento de los planes de desarrollo nacional.

Tabla 7 ***Proyectos y recursos del SGR invertidos de 2012 a 2019***

Sector	# Proyectos	Montos ejecutados del SGR
Transporte	6292	18,908,825.20
Vivienda, Ciudad Y Territorio	2412	5,573,607.25
Deporte Y Recreación	1963	2,523,749.38
Educación	1853	5,609,982.85
Agricultura Y Desarrollo Rural	1376	2,173,116.96
Ambiente Y Desarrollo Sostenible	642	1,954,632.21
Inclusión Social Y Reconciliación	594	874,497.16
Minas Y Energía	548	1,184,828.74
Salud Y Protección Social	424	1,079,563.95
Ciencia, Tecnología E Innovación	328	2,618,374.81
Cultura	327	499,987.84
Comercio, Industria Y Turismo	112	397,862.71
Interior	102	182,226.33
Planeación	81	62,768.66
Presidencia De La República	40	54,071.68
Tecnologías De La Información Y Las Comunicaciones	40	165,689.35
Justicia Y Del Derecho	38	71,068.84
Defensa	29	41,605.86
Trabajo	24	49,504.73
Información Estadística	8	10,055.38
Empleo Público	2	1,402.59
Fiscalía	2	1,245.48
Relaciones Exteriores	1	905.82
Totales	**17,238**	**44,039,573.79**

Cifras en miles de millones - Fuente - Sistema General de regalías Mapa de regalías (2021)- elaboración propia.

De igual manera, las falencias en la formulación de proyectos han llevado a una subejecución, según a la información del SGR (2021) esta tenía presupuestado recursos por 889 billones de pesos a nivel nacional, de los cuales solo fueron ejecutados 44

billones en el periodo de 2012 al 2019. Por esta razón, se entiende que el Estado no fue eficiente ante el uso de los recursos disponibles, tal como se observó en el título anterior este también fue ineficiente en proponer soluciones a falencias que fueron detectadas tempranamente, una vez implementado el SGR.

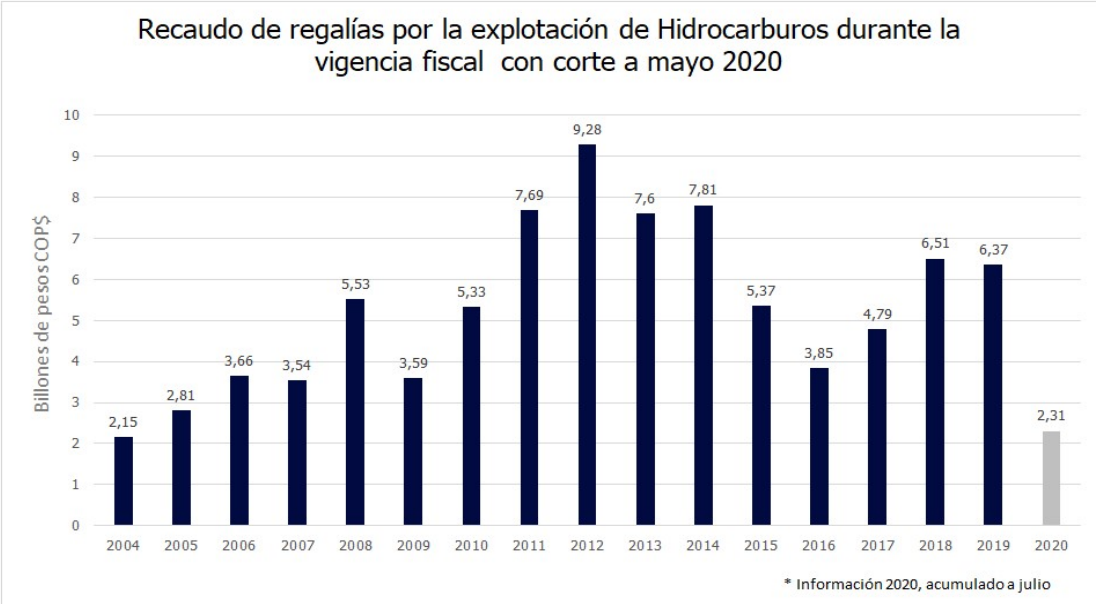
Finalizando con el análisis de las regalías en el ámbito colombiano, en el siguiente título se revisará cuál fue el comportamiento en el año 2020. En el mismo sentido, se analizarán algunos efectos que ha traído el calentamiento global en la utilización de hidrocarburos. ¿Qué se espera en el futuro de su consumo? ¿Cómo impactará esto a las regalías en Colombia?

2.6 2020 un año atípico y las regalías

Aunque el objetivo es analizar las regalías y su gestión en el departamento de Casanare en el periodo 2010 - 2019, es importante detenerse a reflexionar sobre los acontecimientos ocurridos en el 2020, donde el mundo enfrentó: la COVID–19, una desaceleración económica general y la llegada del precio del petróleo a cifras negativas.

De acuerdo con el gobierno, si el precio del petróleo cae un dólar en forma continua dejará de percibir 400.000 millones anuales (impuesto de renta, dividendos y regalías) y si este es inferior a $40 USD se estiman pérdidas por 8 Billones de pesos. Los acontecimientos del 2020 redujeron la producción en aproximadamente 50 mil barriles/diarios, trayendo consigo despidos masivos y una reducción en la inversión del 49%, generada no solo por la baja del precio sino por la reducción en la demanda en un 30%. (El Tiempo. 2020, Semana. 2020).

Ilustración 11 ***Recaudo de regalías 2004 – 2020***



Fuente ANH (2020) https://www.anh.gov.co/datos-estadisticas#Regalias

> En la presentación del presupuesto bianual de regalías al Congreso, el Viceministro de Hacienda y Crédito Público estimó que los ingresos por regalías para el 2020/2021 se verían reducidos a COP 15.7 billones de pesos, comparados con los COP 24 billones en el presupuesto de 2019/2020… El viceministro señaló, además, que es probable que las industrias continúen en declive, con contracciones proyectadas del 26 por ciento para el petróleo y del 35 por ciento para el carbón para 2030, en comparación con los niveles de 2019. (NRGI. 2021).

Esta situación traerá una reducción en los dineros disponibles por el gobierno central y los territorios, incluyendo al departamento del Casanare, aunque dando valor a uno de los objetivos del SGR se espera que los ahorros obtenidos desde su creación ayuden a menguar el déficit que se avecina.

¿Por qué se estima que la industria siga cayendo en los siguientes años? Tratados como Acuerdo de París[1] en 2015 y organismos como Greenpeace buscan mitigar el daño

[1] El **Acuerdo de París** es un tratado internacional adoptado en el 2015 durante la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)1 que busca reforzar el compromiso de los distintos gobiernos frente al cambio climático. Este es un acuerdo

ambiental. En efecto, en el 2020 Dinamarca que ha sido el mayor productor en la unión europea decidió poner fin a la explotación petrolera al 2050, convirtiéndose en el país pionero en estas medidas a nivel mundial (BBC, 2020). Por otro lado, Estados Unidos, con la llegada de Biden a la presidencia, suspendió las nuevas explotaciones en terrenos federales cumpliendo con su plan político de "convertir el cambio climático en una prioridad" y su apuesta es proteger el 30% de agua y tierras federales al 2030 (El nuevo siglo, 2021)

Esto no significa que estos países pasen a ser importadores de hidrocarburos. Actualmente se adelantan investigaciones que apuntan al uso de energía limpia, entre las cuales tenemos: energía eólica, solar, eléctrica y otras energías alternativas, paulatinamente el uso de estas no será la excepción sino una norma (BBC, 2020). Lo que llevará una reducción significativa en las regalías.

Por otra parte, luego de muchas discusiones y discrepancias entre ambientalistas y gobierno en el 2020, Colombia inició las pruebas piloto de fracking, la cual se espera producir 600.000 barriles diarios por esta técnica, 60% de la producción del 2030.

> Las cifras no son despreciables. Por ingresos tributarios –pago de renta y dividendos de Ecopetrol–, en el pico de la producción se obtendrían recursos cada año por 1% del PIB, y otro 0,4% del PIB por regalías… En plata blanca, esto quiere decir que anualmente, el Gobierno Nacional podría contar con $14 billones adicionales –lo mismo que pretendía recaudar con la Ley de financiamiento–, mientras que, en un horizonte a 30 años, el país recibiría $324 billones, es decir, una tercera parte de todo el PIB de Colombia (Portafolio 2019).

¿Cómo queda Colombia frente al Acuerdo de París? Colombia se comprometió a reducir en un 20% las emisiones de gases efecto invernadero al 2030 comparado con el 2010. (WWF, 2018), para estos efectos se emitió la Ley 1844 de 2017, según algunos críticos, esta tiene varios compromisos, pero no se dan reglas claras. Por lo cual dicen

---

histórico pues, por primera vez, se estableció una meta global: mantener la temperatura por debajo de los 2 ° y hacer el mayor esfuerzo para que no sobrepase los 1,5 °C

que es muy ambiciosa pero poco efectiva. Ahora con la entrada del fracking a la industria se incrementarán las emisiones y también la contaminación del agua en afluentes y subterránea por el uso de químicos (Portafolio 2019), En contraste, en el 2019, se puso en marcha la Planta el paso (Energía solar reducción de 100.000 toneladas de CO_2) y Parque solar Castilla (Energía solar reducción de 154.000 toneladas de CO_2). Por último, en proyectos efectuados con regalías se aplicaron dos de energía solar en Cauca y Putumayo (Energía Limpia, 2020).

Una vez analizadas las regalías en el ámbito colombiano, es pertinente adentrarnos en nuestra población de estudio. Por ende, en el siguiente acápite se hará una descripción del departamento de Casanare seguido de un análisis de los planes de desarrollo, identificando los objetivos de los mandatarios de turno y verificando si estos fueron eficaces o no. Finalmente, se analizan indicadores socioeconómicos donde se evidenciará que tan competente y equitativa fue la ejecución de los recursos de las regalías en el departamento.

3. Departamento del Casanare y las regalías

3.1 Departamento del Casanare

El nombre del departamento es “en honor al río de los Achaguas: Casanare (Río de Aguas Negras)” (Llanera.com, 2013, párr. 1). Ubicado en la cordillera oriental, reconocido por su aporte en la explotación petrolera y los combustibles derivados de la palma, pero como segunda fuente económica está fortaleciendo la agricultura con sus derivados forestales, la palma, frutas, arroz, producción piscícola y ganadera; y en las últimas décadas el cacao y el café, buscando cambiar la concepción productiva de la región. (Comisión Regional de Competitividad, 2015,)

Las regalías son una de las fuentes de ingreso del gobierno central, siendo las provenientes de hidrocarburos una de las más relevantes, según el DNP (2019) el departamento del Casanare se encuentra en segundo lugar en la asignación directa de regalías de esta índole (Tabla 8), alineado con su alta producción (ANH, 2020) (Ilustración 12). Por consiguiente, se evidencia que la distribución de recursos de las regalías por hidrocarburos se hace de forma equitativa entre los departamentos, respecto a su producción.

Tabla 8 ***Asignaciones directas 2017 – 2018 – Entidades productoras de hidrocarburos***

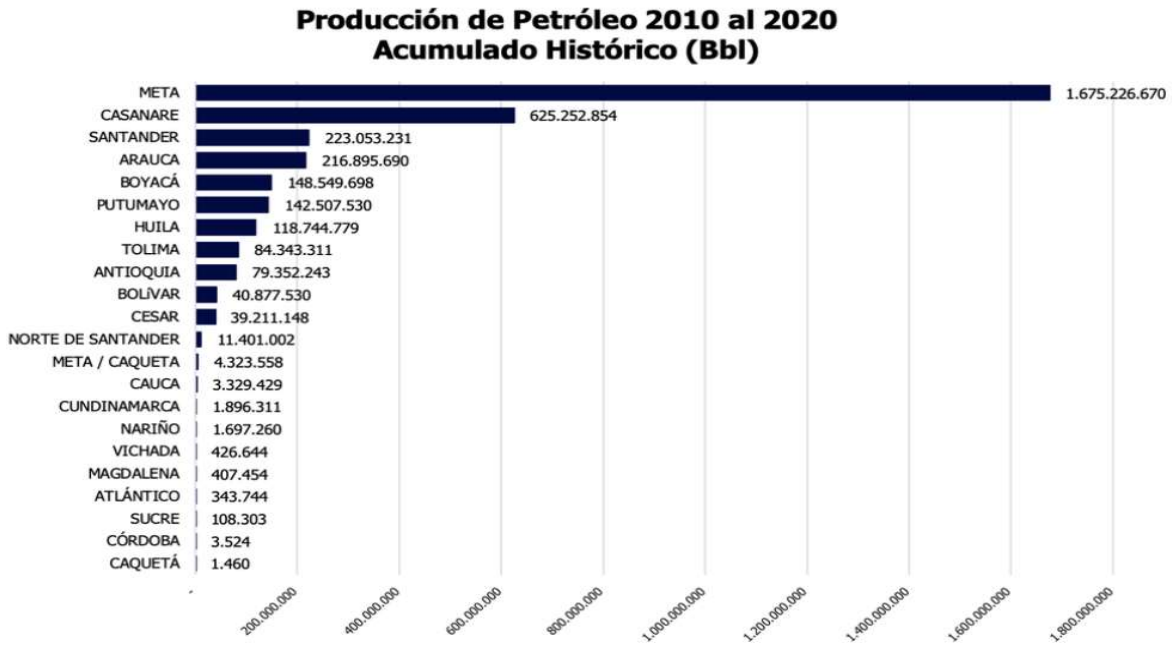
Departamento	Asignaciones Hidrocarburos	Asignaciones Minería
Meta	583,963.00	25.00
Casanare	300,980.00	47.00
Santander	103,194.00	321.00
Arauca	66,048.00	5.00
Huila	55,382.00	39.00
La Guajira	55,120.00	75,868.00

Bolívar	37,100.00	1,038.00
Boyacá	30,138.00	3,422.00
Antioquia	24,315.00	1,796.00
Cesar	23,839.00	180,574.00
Putumayo	23,082.00	2.00
Tolima	16,485.00	71.00
Córdoba	8,382.00	-
Corp. Autónomas Corpoamazonía	6,538.00	-

Fuente: DNP (2019) – elaboración propia – cifras en millones de pesos corriente

Ilustración 12 ***Producción de petróleo 2010 al 2020***

*Bbl: barril de petróleo, un volumen de 42 galones estadounidenses

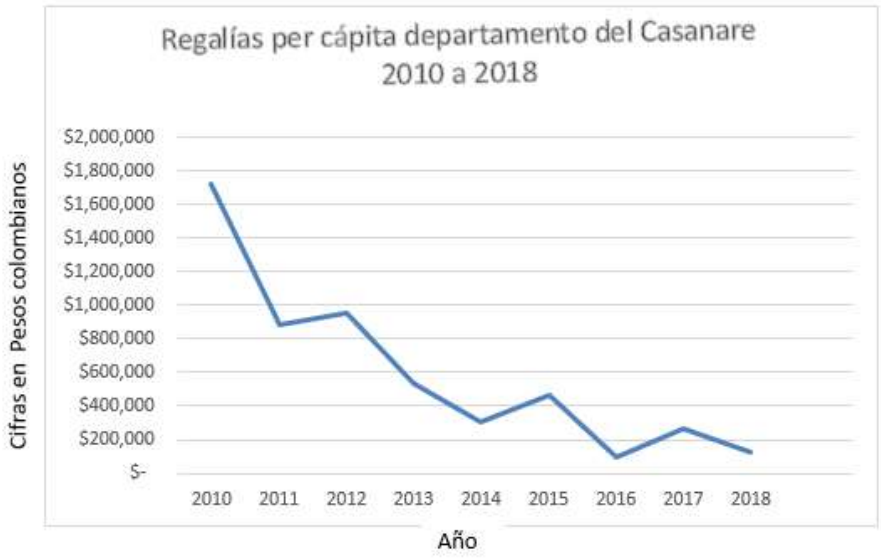


Fuente ANH https://www.anh.gov.co/datos-estadisticas#Regalias

Los gobernantes estatales, departamentales y municipales se han centrado en aquellos sectores cuya explotación beneficia a la región, pero aún más a la nación. Tal como se puede observar en la Ilustración 12, el Casanare es el segundo departamento productor de petróleo más grande del país entre 2010 y 2020. Esta muestra consolida el objeto de investigación, toda vez que, sirve como evidencia de la producción de recursos que desean ser invertidos en el crecimiento de los habitantes de este territorio.

La realidad demuestra que no es así. Aunque los planes de desarrollo departamentales incentiven procesos de expansión y bienestar no siempre es así; sin embargo, sigue siendo un gran aporte el que se genera desde su explotación. De igual forma, la Ilustración 13 permite evidenciar una merma progresiva de las regalías per cápita entre los años 2010 a 2018, por lo cual, el desarrollo del departamento y su inversión se convierte en un aspecto importante en cuanto a producción económica se refiere.

Ilustración 13 ***Regalías per cápita 2010 – 2018 - Casanare***



Elaboración propia – Fuentes: Población DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2012), Giro de regalías Casanare - ANH - información tomada el 16 de Enero del 2021

Por otro lado, con el SGR y su antecesor se inició la creación de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación siendo estas “las encargadas de la coordinación y articulación de las distintas instancias a nivel departamental y subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en los departamentos” (colombiacompetitiva.gov.co, s. f.)

La Comisión Regional de Competitividad e Innovación, CRCI es la máxima instancia de articulación y coordinación al interior de los territorios en la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento

de la micro, pequeña y mediana empresa y de fomento de la cultura para el emprendimiento. (Cámara de Comercio de Casanare, 2019a)

Como promotora principal del desarrollo de la región la CRC del Casanare impulsa proyectos e iniciativas que contribuyan al crecimiento de los sectores productivos. Las normas del departamento del Casanare se expiden como garantía del proceso y la legitimidad de la región. Uno de los primeros instrumentos normativos es el Decreto 243 de 2007, este documento determina la estructura del departamento de interior, relaciones institucionales y participación, dando partida a la Comisión Regional de Competitividad del Casanare, siendo "un espacio de concertación y articulación del sector público, privado y académico para promover el desarrollo productivo y la competitividad del departamento (Cámara de Comercio de Casanare, 2019a). Para mayor profundidad en la Tabla 9 se presenta el desarrollo normativo a nivel nacional y departamental:

Tabla 9 ***Normativa de la CRCI***

Colombia	Casanare
Conpes 3439 de 2006: "Institucionalidad y principios rectores de la política para competitividad e innovación"	Decreto 243 de 2007 "por el cual se crea la Comisión Regional de Competitividad de Casanare"
Decreto 2828 de 2006 "por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Innovación"	
CONPES 3527 de 2008: Política Nacional de Competitividad y Productividad.	Acuerdo de Voluntades de 2007 "por medio del cual se reconoce la Comisión Regional de Competitividad de Casanare como integrante del Sistema Nacional de Competitividad"
Decreto No. 1475 del 6 de mayo de 2008 Por el cual se modifica parcialmente el decreto 2828 de 2006 y el decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio Industria y Turismo como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad	
Ley 1253 del 27 de noviembre de 2008: Por el cual se regula la productividad y competitividad y se dictan otras disposiciones.	
Ley 1450 de 2011 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014". Otorga nuevas facultades a las Comisiones Regionales de Competitividad (Artículo 33)	Decreto 0311 de 2012 por medio del cual se dictan medidas para la reorganización y funcionamiento de la Comisión Regional de Competitividad de Casanare
Ley 1500 de 2012 "por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". Otorga a las Comisiones Regionales de Competitividad la facultad de ser entes consultivos de los OCAD.	Reglamento de la Comisión Regional de Competitividad de Casanare (febrero de 2013). Adoptado por la Asamblea Regional de Competitividad para regular el funcionamiento de la CRC
Decreto 1500 de 2012 por medio del cual se redefine y organiza el Sistema Nacional de Competitividad	Reglamento de la Comisión Regional de Competitividad de Casanare

CONPES 3866 de 2016: Política Nacional de Desarrollo Productivo.	(febrero de 2013). Adoptado por la Asamblea Regional de Competitividad para regular el funcionamiento de la CRC
CONPES 3668 de 2017: Informe de seguimiento a la política nacional de informe de seguimiento a la política Nacional de Competitividad y Productividad.	
Decreto Número 1651 del 11 de septiembre de 2019: Por el cual se adiciona el título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.	

Fuente: (colombiacompetitiva.gov.co, 2020; Comisión Regional de Competitividad, 2015, p. 10) - Elaboración propia.

¿Por qué se resalta esta institución? Su responsabilidad con el pueblo casanareño es impulsar el desarrollo de la región, esto se evidencia en la tabla 10 del DANE donde el Producto Interno Bruto - PIB, refleja la contribución del departamento y su crecimiento regional del período estudiado, siendo su punto más alto hacía 2013 y un valor semejante en 2019. Por consiguiente, se evidencia que la gestión de estas entidades es importante, dado a la diversificación que se genera en la economía del departamento, reduciendo en gran medida la dependencia de este en las regalías con dineros provenientes de estas mismas.

Tabla 10 ***PIB por departamento - A precios corrientes***

Año	Colombia	Casanare
2010	544,060	10,454
2011	619,023	14,433
2012	666,507	15,729
2013	714,093	16,781
2014	762,903	16,688
2015	804,692	13,305
2016	863,782	11,667
2017	920,471	13,145
2018 *p	985,931	15,672
2019 *pr	1,061,730	16,504

*p - provisional *pr – preliminar - Fuente: (DANE, 2020) *elaboración propia - cifras en miles de millones*

En la tabla 11 también se presenta un resumen de las actividades económicas, permitiendo identificar que el principal contribuyente del período estudiado es en el sector de explotación de minas y canteras, pero los sectores con mayor crecimiento son: suministro de energías, actividades profesionales y comercio al por mayor de

automotores, Y en la tabla 12 se trae una comparación regional donde se evidencia su contribución del Casanare a nivel nacional.

Tabla 11 ***Casanare: Valor agregado según actividad económica – A precios corrientes***

Secciones CIIU	ACTIVIDADES ECONÓMICAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	855	992	1,163	1,180	858	1,220	1,524	1,529	1,537	1,686
B	Explotación de minas y canteras	5,992	9,552	10,334	11,126	10,572	6,351	4,315	5,635	7,615	7,783
C	Industrias manufactureras	218	264	258	251	302	298	354	348	363	378
D + E	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacua·	103	127	154	174	195	207	246	257	279	316
F	Construcción	469	428	509	399	730	800	563	406	427	448
G + H + I	Comercio al por mayor y al por menor; reparaci6n de vehículos automotores y motocicletas	1,417	1,496	1,572	1,744	1,962	2,289	2,470	2,527	2,710	2,943
J	Información y comunicaciones	64	68	68	72	77	76	78	85	83	86
K	Actividades financieras y de seguros	104	113	138	153	160	175	158	178	192	207
L	Actividades inmobiliarias	254	273	289	308	320	339	363	387	405	422
M + N	Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos	82	94	106	119	142	139	141	153	169	181
O + P + Q	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Ed	521	570	653	756	824	918	1,009	1,095	1,182	1,288
R + S + T	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios	35	39	41	44	48	46	48	50	52	56
B.1b	**Valor agregado bruto**	**10,113**	**14,014**	**15,285**	**16,326**	**16,191**	**12,858**	**11,269**	**12,650**	**15,015**	**15,795**
D.21 - D.31	Impuestos	341	419	445	455	497	447	398	496	657	709
B.1b	**PIB DEPARTAMENTAL**	**10,454**	**14,433**	**15,729**	**16,781**	**16,688**	**13,305**	**11,667**	**13,145**	**15,672**	**16,504**

Fuente: (DANE, 2020) *elaboración propia - cifras en miles de millones*

Tabla 12 ***Explotación de minas y canteras - Valor agregado a precios corrientes***.

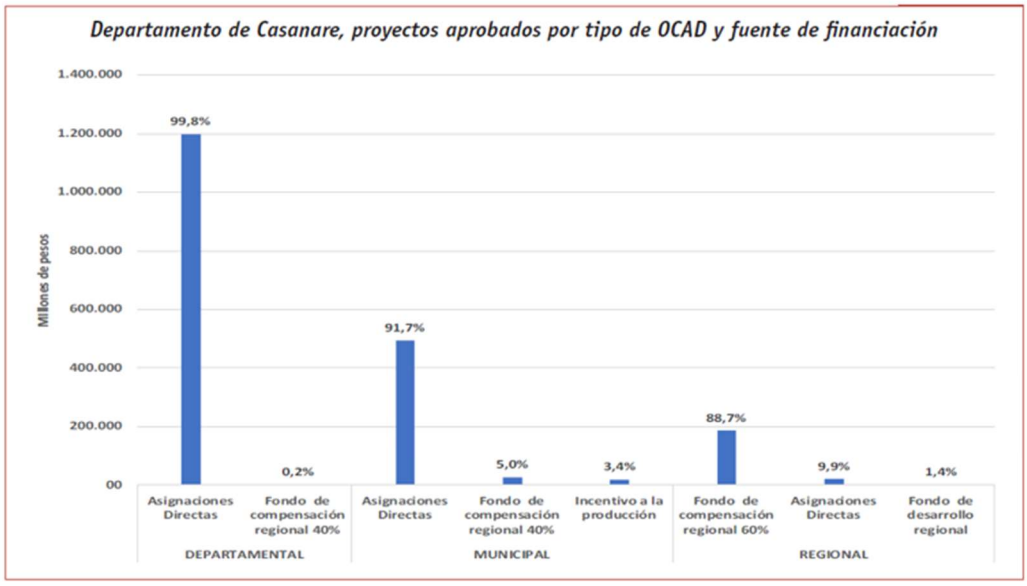
Dep/to \ año	2014	2015	2016	2017	2018	2019 pr
Colombia	64,274	47,627	40,999	47,538	57,617	58,949
Amazonia -Oriniquia	15,619	9,461	6,416	8,219	11,006	11,403
Amazonas	1	1	1	1	1	1

Arauca	2,503	1,704	1,157	1,390	1,960	2,301
Casanare	10,572	6,351	4,315	5,635	7,615	7,783
Guanía	23	33	35	25	23	41
Guaviare	3	3	3	3	3	3
Putumayo	2,507	1,366	902	1,162	1,402	1,271
Vaupés	1	1	1	1	1	1
Vichada	8	2	2	2	2	2

*pr - preliminar - Fuente: (DANE, 2020) *elaboración propia - cifras en miles de millones*

¿Cumple el departamento de Casanare que con el uso adecuado de las regalías? De acuerdo con la misma CGR el Casanare presenta saldos pendientes de ejecución de un 27% de inversión departamental, lo que indica que no es eficiente ejecutando los dineros disponibles que tiene para hacer proyectos. Sin embargo, “Casanare registra el más alto nivel de proyectos terminados (65%) comparado con el promedio nacional (45%).” (López Diáz, 2019).

Ilustración 14 ***Proyectos aprobados en Casanare a 2018***



Fuente: Crudotransparente (López Diáz, 2019)

Igualmente, se identifican riesgos de corrupción relacionados con los procesos de contratación y de licitación donde se presenta un solo oferente, como se evidencia en la ilustración 15 el mayor porcentaje de solo un oferente es muy alto y la corrupción se puede materializar desde aspectos donde no hay entidades competentes para ejecutar

proyectos, aumentando la posibilidad de parcialidad y aumentar los índices de corrupción.

Ilustración 15 ***Porcentaje de contratación por concurso según número de oferentes***

Departamento de Casanare, porcentaje (%) de la contratación por concurso según número de oferentes					
	1 oferente	2 oferentes	3 oferentes	4+ oferentes	Total general
Gobernación	66	25	2	6	100
Municipios	75	13	3	9	100
Casanare	**70**	**20**	**3**	**7**	**100**

Fuente: Crudotransparente (López Diáz, 2019)

La CGR en octubre de 2020 detectó 8 hallazgos fiscales en los proyectos de regalías en el departamento por una suma de más de 24 mil millones y en el 2019 esta cifra llegó a 21 mil millones (Ilustración 16) (Contraloría General de la República, 2019, 2020), esto revela los malos manejos que se dan a los recursos y el cansancio de la ciudadanía al promover investigaciones desde su denuncia. Tal como lo expresa el gobernador Jorge Prieto:

> El Casanare fue víctima de la maldición de la abundancia de los recursos naturales. Al igual que en otras regiones, la corrupción devoró presupuestos y si bien se construyeron algunas obras, mucha plata que llegó con el crudo, se la robaron. El gobierno lo supo, la clase política también, y en esa danza perversa y aberrante participaron hasta los organismos de control del Estado. (López Diáz, 2019)

Igualmente, en la Ilustración 16 se reflejan los hallazgos realizados por la CGR en la auditoría ejecutada para el 2019. En la primera columna de la matriz se puede observar el proyecto y la acción realizada en esta auditoría a ejecuciones financiadas con dineros de SGR; en la columna $F se encuentran los montos que se determinaron con incidencia fiscal. Esta corresponde cuando “los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente…han producido un daño patrimonial al Estado” (Contraloría General de la República, 2019). Y por último, en la columna $B los montos que fueron recuperados por los hallazgos de la auditoria.

Ilustración 16 ***Indicadores de interés – Casanare***

4. MATRIZ DE HALLAZGOS

Hallazgo	A	D	P	F	$F	Ip	$B
Departamento De Casanare							
Hallazgo No. 1: Hdf1 - Torres Del Silencio - Obra Inconclusa, Habitada Y Con Incumplimiento Contractual. Proyecto Bpin No. Convenio 010-2011 (Anterior Sistema).	1	1		1	$7.676.991.822		
Hallazgo No. 2: Hdf3 - Omisión Del Principio De Planeación Y Obra Ejecutada Con Fallas Constructivas. Proyecto Bpin No. 2015005850032.	1	1		1	$778.925.871		
Denuncia: Materiales No Existentes Con Entrada De Almacén Y Sin Salida (A1, D1, F1)	1	1		1	$791.217.522		
B1 Recuperación, Mejoramiento, Y Puesta En Funcionamiento De La Infraestructura Física Y Existente Del Parque De Las Aguas Del Municipio De Yopal, Departamento De Casanare							$38.985.594.655
B2 Construcción De Vías En Concreto Rígido En El Casco Urbano Del Municipio De Hato corozal							$ 13.923.252.006
Totales	**2**	**2**	**0**	**2**	**$ 9.247.135.215**		**$ 52.908.846.661**
Municipio De Yopal							
Hallazgo No. 1: Hdf2 - Omisión Del Principio De Planeación Y Obra Ejecutada Sin Prestar Ningún Servicio). Proyecto Bpin No. 2013850010019	1	1		1	$ 12.009.972.339		
Totales	**1**	**1**		**1**	**$ 12.009.972.339**	0	0
Municipio De Tauramena							
Hallazgo No. 01: Hdf4 - Omisión Del Principio De Planeación Y Obra Ejecutada Con Fallas Constructivas - Contrato Nro. 145 – 2016: Proyecto Bpin No. 2015005850046	1	1		1	$ 89.328.603		0
Totales	**1**	**1**		**1**	**$ 89.328.603**		
Totales	**4**	**4**		**4**	**$21.346.436.157**	0	**$ 52.908.846.661**

A: Administrativo
F: Fiscal
D: Disciplinario
P: Penal
IP: Investigación Preliminar
PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio
BA: Beneficio de Auditoría
OI: Otra incidencia.

Fuente - Contraloría General de la República. (2019).

Pero este no es el único problema. A pesar de que las regalías son de bien común, prima más el interés de desfalcar y defraudar:

> Casanare ha sido catalogado en varias ocasiones como el campeón nacional de los "elefantes blancos"[2], que es la expresión más cruda del despilfarro, como por ejemplo: la piscina con olas de Yopal, que según el actual alcalde, "es una obra que tiene una inversión que asciende a los 40 mil millones de pesos en el tiempo, con escándalos de más de 19 años" que parece que por fin va a funcionar; planta procesadora de leche que no funciona por falta de materia prima; el Parque del Arroz en Aguazul; el Museo del Hombre Llanero, que nunca se puso en funcionamiento y terminó siendo una estación de policía; la construcción del hospital departamental demoró más de una década. (Párr. 10).

Ya estudiado el departamento del Casanare, en la siguiente sección se revisarán los planes de desarrollo departamental, con el fin de listar las metas planteadas por los gobernantes de turno, logrando evidenciar si estos fueron eficaces, generando proyectos y apalancándolos con recursos de las regalías.

3.2 Planes de desarrollo departamental.

El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental "es el instrumento mediante el cual se orienta y gestiona el desarrollo territorial del Departamento de Casanare en las próximas décadas" (Departamento Administrativo de Planeación, 2021). A continuación, se revisaron los Planes de Desarrollo correspondientes al período comprendido entre 2010 y 2019, siendo los siguientes:

Tabla 13 ***Planes de desarrollo departamental***

Años	Plan de Desarrollo
2008-2011	Pensando en todos
2012-2015	La que gana es la gente
2016-2019	Casanare con paso firme

[2] "En la cultura occidental, «elefante blanco» hace referencia a posesiones que tienen un alto coste, tanto de construcción como de mantenimiento, y ese coste es mayor que el beneficio que aporta. Es decir, estos «elefantes blancos» ocasionan más problemas que beneficios a sus propietarios". (Bernabeu, 2016)

3.2.1 Plan de desarrollo departamental del Casanare 2008 – 2011

Este plan busca posicionar al 2021 al Casanare como epicentro económico regional. Para ello se planteó como misión hacer “Una sociedad con equidad en el acceso a un ambiente sano y sostenible, a los servicios sociales, los servicios públicos y la actividad productiva, en condiciones de sostenibilidad ambiental” (Asamblea Departamental de Casanare, 2008, p. 5).

Como retos centrales, se plantean (7) pilares que permitían plantear el crecimiento y cumplimiento de propuestas en favor del pueblo casanareño. “(1) Progreso equitativo: Una sociedad competente, emprendedora y gestora. (2) Un sistema educativo que fortalece la cultura y potencia el desarrollo humano integral. (3) Salud integral: comunidades y entornos saludables. (4) Desarrollo Sostenible Social, Productivo. Competitivo y Ambiental. (5) Conciliación y consolidación de la paz. (5) Afianzamiento Institucional: eficiencia, calidad y control y (7) Integración y afirmación territorial: Acuerdos fundamentales hacia el desarrollo regional sostenible urbano y rural” (Asamblea Departamental de Casanare, 2008, pp. 6–8).

Las regalías producto de la explotación de hidrocarburos para este plan tenían una relevancia significativa, puesto que, gracias a estos dineros, podrían intervenir en la meta planteada, fortalecer la vida de la población indígena que se encontraba viviendo cerca a zonas petroleras, la formación docente, el sostenimiento del régimen subsidiado en salud el cual para ese momento correspondía al 27,71%; así como también, el pago de servicios de la deuda con entidades financieras. (Asamblea Departamental de Casanare, 2008). De esta manera,

> En cuanto a los ingresos no tributarios: las regalías petroleras constituyen el mayor ingreso; para el Plan Plurianual de inversiones este ingreso representa en porcentaje un 70.6% del 100% de las fuentes de financiación para el Plan de Desarrollo “Pensando en Todos” año 2008-2011 (…) (Asamblea Departamental de Casanare, 2008, p. 267)

Y donde las fuentes de financiación se proyectaban con un estimado de costo total para la realización del plan por un total de $1.960.953 millones de pesos, representado de la siguiente manera:

Ilustración 17 ***Fuentes de financiación 2008 - 2011***

CONCEPTO	A.2008	A.2009	A.2010	A.2011	Total Cuatrienio
Servicio de la Deuda	15,801	32,893	33,227	30,908	112,829
FUENTES DE FINANCIACION					
Regalías Petroleras	**425,000**	**340,000**	**320,000**	**300,000**	**1,385,000**
Transferencia ley 756 de 2002	1,552	506	433	370	2,861
Regalías Petroleras netas	423,448	339,494	319,567	299,630	1,382,139
ICLD	9,793	11,191	11,880	12,574	45,438
Situado Fiscal Educación (SGPE)	86,221	88,808	91,472	94,216	360,717
Sistema General de Participación en AP. SB	1,171	1,206	1,242	1,280	4,899
Fondo de Salud (SGPS+RECE+PNAL)	21,321	21,961	22,619	23,298	89,199
Rendimientos de Capital (1)	11,860	11,497	11,497	11,497	46,352
Estampillas Procultura	3,719	2,975	2,800	2,625	12,119
Estampillas Proanciano	531	425	400	375	1,731
Ingresos ACPM	2,908	3,269	3,631	3,992	13,800
Otros Recursos (2)	425	425	425	425	1,698
TOTAL	**562,949**	**481,756**	**465,966**	**450,281**	**1,960,953**

Fuente: (Asamblea Departamental de Casanare, 2008, p. 290)

3.2.2 Plan de desarrollo departamental del Casanare 2012 – 2015

La visión de este plan de desarrollo sigue siendo consolidar al Casanare como un líder regional para el 2015. Es de resaltar, que entre las prioridades sectoriales que presenta el documento se busca implementar la “Universidad del Pueblo y/o la educación superior, universitaria de carácter pública en el departamento”, sin descuidar los demás niveles de formación educativa. Asimismo, dar cobertura desde servicios públicos como el agua potable, el saneamiento, el gas natural domiciliario buscaban generar un garantismo de derechos a la población.

La salud, nutrición y producción buscaban tener un alto impacto social. Las entidades públicas como miembros del sistema de seguridad social en salud es otro pilar que toma prelación con el fin de beneficiar a los usuarios del sistema en el departamento del Casanare, dando como resultado mayor cobertura y mejor atención. Sin duda al ser un departamento donde la explotación de hidrocarburos genera ingresos, el propósito de invertir en infraestructura aéreo, vial, férreo y fluvial constituye un pilar esencial en la ejecución de las tareas, que se vería reflejado en el incremento del turismo, como mecanismo de integración y competitividad. Y de esta manera diversificar la economía que depende en gran parte de la explotación de hidrocarburos, logrando reducir los

impactos de merma en regalías y en operación de proyectos que pueden darse en los años venideros, como se explicó en un título anterior.

Por otro lado, la responsabilidad social como principio lleva a postular no sólo la priorización de la cofinanciación de nuevos proyectos, sino culminar los que ya se encontraban en marcha para esta etapa gubernamental. La población juvenil debe estar inmersa para el desarrollo de sus proyectos de vida, así como la promoción del deporte, cultura y recreación. Los discapacitados también tienen un programa que está dentro de los alcances que conlleva dicha obligación y garantía. La mujer como pilar del hogar casanareño es reconocida como emprendedora, participativa y líder (Asamblea Departamental de Casanare, 2012).

El componente financiero para el desarrollo del plan fue presupuestado por $2.989.623.791.137 el cual sería financiado como se expone en la Tabla 14

Tabla 14 ***Fuentes de financiación plan de desarrollo 2012 - 2015***

Financiamiento	%
Sistema general de participaciones	12,59
Sistema General de Regalías	34,00
Recursos propios	8,25
Superávit	19,54
Otras fuentes	25,62

Fuente: (Asamblea Departamental de Casanare, 2012, p. 92)

3.2.3 Plan de desarrollo departamental del Casanare 2016 – 2019

La estructura estratégica con la que fue construido el plan presentaba como objetivos el cumplimiento de (6) retos que no solo limitan su alcance al año 2019, sino que se creaba con proyección al 2026, de esta manera se busca consolidar un liderazgo del Casanare como “el principal eje económico de la Orinoquia colombiana, en sectores como la agroindustria y el turismo, bajo un entorno de innovación tecnológica, identidad de la cultura llanera, modelo de respeto al medio ambiente, civismo, seguridad y altos estándares de calidad” (Asamblea Departamental de Casanare, 2016, p. 8) que promueven el bienestar de los habitantes de este departamento.

Las estrategias que se plantearon como líneas de acción departamental se basan en “1. Seguridad para todos y confianza en las instituciones. 2. Desarrollo económico sostenible. 3. Casanare turístico cultural y deportivo. 4. Casanare social solidario,

incluyente. 5. Infraestructura para el desarrollo. 6. Casanare transparente y eficiente" (Asamblea Departamental de Casanare, 2016, p. 13). En relación con los anteriores planes de desarrollo, se denota un seguimiento de los temas tratados como ejes en sus antecesores; esto puede entenderse como un trabajo constructivo, de crecimiento y evolución con el pasar de los años.

Para el plan de financiación de los años 2016 a 2019 se tienen programados ingresos totales por un valor de $1.202.805 millones de pesos, correspondientes de la siguiente manera:

Tabla 15 ***Plan financiero 2016 - 2019 (Millones de pesos)***

FUENTE	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Recursos propios	**40.676**	**32.024**	**30.734**	**29.515**	**132.950**
ICDE	19.178	15.585	14.953	14.365	64.082
ICLD	21.498	16.439	15.781	15.150	68.868
Otros	**334**	**136**	**130**	**124**	**724**
Sistema General de Participación	**112.640**	**116.019**	**119.500**	**123.085**	**471.244**
SALUD	**22.514**	**23.508**	**24.554**	**25.655**	**96.231**
FONDO LOCAL DE SALUD PÚBLICA	5.643	6.038	6.461	6.913	25.055
FONDO LOCAL DE SALUD ASEGURAMIENTO	7.091	7.304	7.523	7.749	29.666
PPNA Y NO POS	9.717	10.101	10.504	10.925	41.247
OTROS GASTOS EN SALUD	63	65	67	69	264
SGR	**79.656**	**75.535**	**76.916**	**77.897**	**310.004**
FCTel	**8.061**	**8.426**	**9.110**	**9.352**	**34.949**
FAEP	**72.806**	**32.233**	**20.938**	**16.098**	**142.075**
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	**4.262**	**2.957**	**3.433**	**3.946**	**14.629**
TOTAL, RECURSOS INVERSIÓN	**340.949**	**290.868**	**285.316**	**285.673**	**1.202.805**

Fuente: (Asamblea Departamental de Casanare, 2016, p. 159)

Finalizada la reflexión de las regalías en el Casanare, a continuación, se llevará cabo un análisis de los indicadores socioeconómicos del departamento, donde se evidenciará si los mandatarios gestionaron correctamente los recursos de las regalías desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia y equidad.

3.3 Indicadores socioeconómicos del departamento

Teniendo como líneas de acción para el desarrollo de políticas garantistas y elementales, la administración departamental planteó como pilares de buen gobierno, la participación comunitaria y la planeación concertada; donde los factores a evaluar se

edifican en cuatro dimensiones (1) del desarrollo de la prosperidad social (2) del desarrollo económico (3) ambiente y (4) institucional, para ser ejecutadas entre el 2012 y 2015. Estas a su vez se componen de sectores y programas serán evaluados desde calidad y cobertura que permitirán confrontar el % proyectado versus el % ejecutado.

Tabla 16 ***Recursos aprobados por región y por departamento 2012-2015***

Recursos aprobados por región y por departamento								
Criterios	2012		2013		2014		2015	
	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
Región Llanera	26.16%	$ 1.622	26.49%	$ 3.408	26.28%	$ 4.041	25.10%	$ 4.495
Casanare	7.02%	$ 495	6.97%	$ 965	6.91%	$ 1.132	6.50%	$ 1.228

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021)- cifras en miles de millones

En consonancia, del 100% de recursos del SGR una cuarta parte está destinada a la región llanera entre los años 2012 a 2015. De allí que, este sector poblacional se ve beneficiado en gran parte por ser productivo y generar ingresos al país.

Tabla 17 ***Consolidado recurso aprobados 2012-2015***

Consolidado de recursos aprobados		
Criterios	2012-2015	
	%	Monto
Región Llanera	26.92%	$ 5.507
Casanare	6.94%	$ 1.490

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021) - cifras en miles millones

Como continuidad al trabajo para el 2016 - 2019, se plantearon (6) retos que correspondían a los objetivos estratégicos (1) inseguridad y violencia (2) recuperación económica (3) sostenimiento de coberturas sociales (4) protección, conservación y uso de los recursos naturales (5) garantía de derechos fundamentales y (6) institucionalidad. Para tal ejecución y revisando detalladamente por año, se tiene una aprobación del sistema de la siguiente manera:

Tabla 18 ***Recursos aprobados por región y por departamento 2016-2019***

Recursos aprobados por región y por departamento								
Criterios	2016		2017		2018		2019	
	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto
Región Llanera	24.95%	$ 4.182	20.86%	$ 4.224	19.20%	$ 4.344	19.79%	$ 4.669
Casanare	6.12%	$ 1.084	5.03%	$ 1.069	4.89%	$ 1.205	4.68%	$ 1.155

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021) - cifras en miles de millones

El departamento sigue manteniendo el porcentaje positivo entre los años 2016 a 2019, donde se refleja una disminución porcentual, pero un aumento de ingresos por el presupuesto del SGR. El Casanare no deja de ser un departamento privilegiado al tener un gran porcentaje del total de las regalías entregadas.

Tabla 19 ***Consolidado recursos aprobados 2016-2019***

Consolidado de recursos aprobados		
Criterios	2016-2019	
	%	Monto
Región Llanera	20.64%	$ 8.083
Casanare	5.28%	$ 2.187

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021) - cifras en millones

Los tres indicadores, equidad, eficacia y eficiencia ingresan en la revisión desde los proyectos que se tienen para los períodos de los planes de desarrollo departamentales. Así, se puede mencionar que entre el 2012 al 2019, con el nuevo sistema de regalías, se han presentado 941 proyectos por el departamento del Casanare, que entre los 2,269 de la región llanera corresponde al 41,5% de los proyectos. Esta muestra visibiliza el interés de los dirigentes y asociaciones locales por hacer eficaces sus planes de desarrollo.

Tabla 20 ***Estados de proyectos 2012-2015***

2012-2015	
Proyectos	Cantidad
Presentados	395
Aprobado	395
Desaprobado	26
Devuelto a la MGA	363
Formulado para registrar	2
No viable	11
Registro actualizado	7

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021)

Tabla 21 ***Estados de proyectos 2016-2019***

2016-2019	
Proyectos	Cantidad
Presentados	546
Aprobado	546
Desaprobado	24
Devuelto a la MGA	127

Formulado para registrar	1
No viable	13
Registro actualizado	2

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021)

De un total de 17,238 proyectos nacionales, el 5,46% corresponde al departamento del Casanare reafirmando el compromiso y despliegue de los lineamientos establecidos al interior de los planes de desarrollo y los gobiernos locales en curso.

Para el período estudiado entre el 2012 a 2015 se presentaron (395) proyectos los cuales serían financiados con recursos del nuevo SGR. La mayor inversión está dada en el sector transporte con (88) iniciativas seguido del sector minas y energía con (64), vivienda y ciudad y territorio con (60) y educación con (43) proyectos. Desde esta perspectiva, es notable el desequilibrio de planes presentados; por tanto, se considera que los gobiernos de turno fueron ineficaces al no cumplir con los objetivos planteados en los planes de desarrollo. Puesto que, aunque la educación se presenta como iniciativa primaria al revisar las propuestas se priorizan otras áreas.

La eficiencia está dada desde el logro del objetivo con la menor cantidad de recursos al presentar los proyectos, siguen primando áreas como el transporte, con un 24,44% que visto desde el costo beneficio, contribuye a mejores alternativas de medios para acceder a los recursos. Sin embargo, los proyectos de vivienda, ciudad y territorio correspondientes a 155, equivalen al 16,47% que respalda las iniciativas departamentales en consonancia con sus pilares de desarrollo y compromiso. De igual manera, tal como se evidenció en una sección anterior, la eficiencia en el uso de los recursos de las regalías del departamento no se cumple a cabalidad, aunque, cabe mencionar que esté sobresale en ejecución en el país

Tabla 22 **Proyectos por sector 2012-2015**

2012-2015	
Sector	**Cantidad**
Agricultura y desarrollo rural	36
Ambiente y desarrollo sostenible	18
Ciencia, Tecnología e Innovación	5
Comercio, industria y turismo	4
Cultura	8
Defensa	1
Deporte y recreación	29

Educación	43
Inclusión social y reconciliación	18
Interior	1
Justicia y del derecho	2
Minas y Energía	64
Planeación	8
Salud y protección social	9
Trabajo	1
Transporte	88
Vivienda, ciudad y territorio	60
Total	**395**

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021)

La educación, presente con 43 proyectos y un porcentaje del 10,62 muestra las iniciativas como alternativas de composición social y crecimiento. Si bien los objetivos plasmados en los planes de desarrollo pueden ser ambiciosos, la presentación y materialización de este tipo de opciones se convierte en bandera para avanzar en favor del pueblo casanareño, este indicador contribuye al cumplimiento de objetivos planteados dando puntos positivos en la eficiencia de los mandatarios. Delante de ellos están los programas de minas y energía y transporte como se ha mencionado, la economía y explotación de recursos ocupa los primeros lugares.

Tabla 23 ***Proyectos por sector 2016-2019***

2016-2019	
Sector	**Cantidad**
Agricultura y desarrollo rural	42
Ambiente y desarrollo sostenible	16
Ciencia, Tecnología e Innovación	1
Comercio, industria y turismo	5
Cultura	12
Deporte y recreación	51
Educación	57
Inclusión social y reconciliación	23
Interior	1
Justicia y del derecho	3
Minas y Energía	82
Planeación	4
Salud y protección social	9
Tecnologías de la información y las comunicaciones	2
Trabajo	1

Transporte	142
Vivienda, ciudad y territorio	95
Total	546

Fuente: SGR (Sistema General de Regalías, 2021)

Desde la eficacia, se hace una revisión de las tasas de desempleo entre los estándares nacionales y el municipio de Yopal. Este análisis se realiza desde estos dos escenarios, ya que el departamento del Casanare no cuenta con información específica por parte del DANE. Así las cosas, es preocupante porque las cifras revelan una relación directa entre el promedio nacional de 9,94% y el municipio de ejemplo con 9,25 sin contar con los datos del 2010 y 2011. Por tanto, a pesar de tener proyectos que buscan el beneficio de todos, el índice de desempleo se equipara con el nacional, existiendo casos donde se supera como sucedió entre los años 2016 al 2019, de forma que, implica a las políticas implementadas por el departamento que no fueron eficaces en el logró de sus objetivos de trabajo, denotados en los planes de desarrollo.

Tabla 24 ***Índices de desempleo nacional vs Yopal***

Economía		
Mercado Laboral: Desempleo		
Año	Nacional	Yopal
2010	11,8	Sin un.
2011	10,8	
2012	10,4	10
2013	9,6	8,4
2014	9,1	6,7
2015	8,9	7,5
2016	9,2	10,8
2017	9,4	10,4
2018	9,7	10,6
2019	10,5	9,6

Fuente: (DANE, 2021) (Cámara de Comercio de Casanare, 2019b)

Otro ejemplo que permite observar la eficacia se da desde la verificación de los índices de pobreza nacionales y los departamentales. La información de este aspecto no ha sido recabada y consolidada. Es aquí donde surge el siguiente cuestionamiento ¿no debería tenerse datos estadísticos que permitan evaluar el desempeño de los gobiernos locales y el uso de las regalías en favor de los menos favorecidos? Sobre todo, si se tienen en cuenta los diferentes casos que cuestionan la debida ejecución y destino de los

recursos expuestos anteriormente. El panorama no revela un escenario positivo, ya que la tasa de personas sin ocupación supera los datos del país, esto desde el índice multidimensional como medida. A Este antecedente, demuestra nuevamente una ineficacia por parte del gobierno departamental para cumplir el objetivo primordial de las regalías.

Tabla 25 ***Índices de pobreza 2010-2019***

Sociedad		
Pobreza Monetaria/Extrema/Multidimensional		
Año	Nacional	Departamental (Multidimensional)
2010	37,2 / 12,3 / 30,4	Sin información
2011	34,1 / 10,6 / 29,4	
2012	32,7 / 10,4 / 27,0	
2013	30,6 / 9,1 / 24,8	
2014	28,5 / 8,1 / 21,9	
2015	27,8 / 7,9 / 20,2	
2016	28,0 / 8,5/ 17,8	
2017	26,9/7,4/Cabecera 12,2	
2018	27,0 / 7,2 / 19,6	19,1
2019	35,7 / 9,6 / 17,5	18,3

Fuente: (DANE, 2019) (DANE, 2021)

Por otra parte, la equidad en la distribución de los recursos fue satisfactoria cuando comparamos las asignaciones directas con la producción de hidrocarburos en un título anterior. Sin embargo, revisando el total de regalías disponibles para los 5 departamentos con más producción de hidrocarburos vemos que, aunque el Casanare tiene la mayor relación per cápita de regalías, no se cumple en todos los departamentos en la relación de, a mayor producción mayor beneficio a la población en conjunto, dado que los recursos disponibles por el SGR vs la población que se tiene proyectada para el periodo 2012 – 2019, no refleja una concordancia como se muestra en la Tabla 26.

Tabla 26 ***Regalías per cápita***

Departamento	Recursos presupuestados SGR 2012 - 2019	Población proyectada 2012 - 2019	Per cápita del periodo 2012 - 2019	Per cápita por año
Meta	$67,709,858,813,027	7,353,032	$9,208,427	$1,151,053
Casanare	$44,093,592,089,424	3,039,136	$14,508,595	$1,813,574
Santander	$27,175,360,289,545	16,070,728	$1,690,985	$211,373
Arauca	$15,984,831,190,147	1,916,024	$8,342,709	$1,042,839
Boyacá	$24,225,085,466,419	9,085,584	$2,666,321	$333,290

Fuente: montos SGR (Sistema General de Regalías, 2021) – población (DANE, 2021) elaboración propia

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Colombia ha tenido y sigue teniendo dificultades para proponer una política territorial fuerte que permita completar el proceso de descentralización, y que las entidades territoriales logren satisfacer las necesidades básicas implantando proyectos de colaboración regional. La falta de motivación y de conocimiento hace de los procesos participativos poco transparentes, desde puntos de vista donde faltan oferentes o se negocian las asignaciones antes de terminar las postulaciones.

La concentración de recursos que se dio entre 1995 y el 2010 impulsó el cambio del sistema de regalías y la promoción de una institución que buscará el ejercicio eficiente, eficaz y equitativo de la función distributiva y ejecutiva, cumpliendo así con su objetivo de desarrollo social. Se busca equilibrar las oportunidades comunitarias y de inversión, donde los municipios antes excluidos, por medio de la nueva redistribución, se beneficien garantizando un ejercicio de derechos objetivo e igualitario. Desafortunadamente, la Ley 1530 no logró satisfacer estas necesidades, generando recursos significativos sin ejecución y un malestar en los territorios productores por la merma en los recursos.

Las regalías constituyen una fuente financiera, que posibilita y minimiza las brechas sociales que generan las sociedades. El papel del Estado es preponderante para brindar oportunidades y apoyar iniciativas que ocasionen bienestar a las poblaciones afectadas por la explotación de los recursos. Infortunadamente, como se evidenció en el análisis de indicadores, el departamento del Casanare no ha aprovechado correctamente estos recursos y cuyos resultados se ven en los índices de pobreza y desempleado, de igual manera, el desperdicio de recursos en los llamados elefantes blancos y corrupción es algo que se debe considerar. Por tanto, las nuevas reformas y proyectos de Ley presentados deben buscar materializar escenarios donde el pueblo colombiano pueda tener un crecimiento económico, social y cultural equitativo.

El cumplimiento de la Metodología General Ajustada (MGA) establecida por el DNP y en concordancia con el SGR, debe seguir siendo el parámetro de medida para que los proyectos cumplan con los requisitos de Ley, donde las OCAD lideren la viabilidad de iniciativas productivas, prósperas y subjetivas. El control institucional, por tanto, debe seguir manteniéndose y reforzando en favor de la generación de proyectos, la destinación y la utilización de recursos en proyectos de alto impacto.

La implementación del SGR, es el resultado de una clara necesidad de transparencia y orientación de los recursos del país. En el transcurso de la investigación fue posible identificar que gracias a su implementación se extendió el beneficio de recursos a otros territorios de manera que la distribución sea equitativa entre las entidades territoriales. Sin embargo, aunque los recursos tienen más beneficiarios aún se evidencian falencias que tienen los territorios como el Casanare para proponer proyectos, observando que no hay suficientes entidades ejecutoras que permitan tener una parcialidad a la hora de otorgar proyectos. Por lo cual, las destinaciones deben seguir siendo auditadas, puesto que, a la par de la inversión se siguen presentando casos de malversación de fondos.

Los principios que rigen el esquema SGR son el ahorro para el futuro, la equidad, la competitividad regional y un buen gobierno. El rol del Estado está atado a la auditoría del sistema y su funcionamiento en términos óptimos, con el compromiso de los entes departamentales y municipales. Enfocados en estos principios, se espera que con la crisis que trajo la COVID-19, los fondos ahorrados en la última década sean suficientes para continuar con proyectos que beneficien a la población vulnerable que se encuentra cerca a los campos de explotación.

La importancia de los recursos mineros y de hidrocarburos en la generación de regalías no debe menospreciarse, puesto que significa la mayor fuente generadora de ingresos, como es el caso del departamento del Casanare. Asimismo, deben contemplarse los factores sociales, culturales y ambientales que genera la explotación de estos recursos, lo cual hace importante diversificar la economía departamental y de esta manera seguir sustituyendo estos recursos con nuevos ingresos más sostenibles ambientalmente. Como se vio en el trabajo, se espera una reducción mundial en el consumo de estos RNNR y el Casanare debe estar preparado para esto.

La asignación de regalías desde la creación del SGR en 2012 demuestra que el departamento del Casanare ha mantenido durante los periodos de los planes de

desarrollo un estipendio constante. Para el 2019 es posible demostrar un aumento de casi el doble de recursos que se tuvieron en los planes predecesores. Los municipios que reciben la mayor parte de contribución son Casanare, Aguazul, Villanueva, Yopal. Revisar lo que ocurre con los otros municipios es una tarea que a la vez genere nuevas oportunidades y por ende una igualdad material que proteja y genere un buen vivir de la comunidad casanarense.

Considerado uno de los departamentos con mayor corrupción e irregularidades, el Casanare ha luchado en los últimos periodos en cambiar esta imagen. La presencia de las instituciones estatales y su despliegue judicial permite que estos aspectos cambien, impulsados igualmente por la aplicación del SGR y los controles que esto conlleva. Se entiende que la subejecución de recursos está ligada también a las restricciones que se aplican para evitar despilfarros o malversación de fondos en proyectos improductivos, aunque estos controles mitigan el sobre costo de algunos proyectos, aún se presentan estas falencias con el uso de recursos directos como le evidenció la CGR.

En el desarrollo de este trabajo se evidenció que el Casanare no es eficiente con los recursos de las regalías al tener una subejecución de casi el 30% de los recursos disponibles para el periodo de estudio, de igual manera, al analizar la eficacia —aunque va por buen camino— aún esta pendiente priorizar ciertos proyectos que los ayuden a cumplir con los objetivos planteados en los planes desarrollo. Por último, se evidencia que los recursos que recibe el departamento no son distribuidos equitativamente entre los municipios al hacer una comparación per cápita de las regalías.

Este trabajo realizado en el departamento del Casanare ha sido estudiado desde la perspectiva pública en la implementación de la eficiencia, eficacia y equidad, correspondiente a tres de las 5 E. Queda abierta la posibilidad de explorar desde la Efectividad y Ejecutividad. Los escenarios propuestos conllevan al análisis de aspectos que se consideran esenciales para el estudio de las regalías, sin embargo, las variables restantes no dejan de tener un valor adicional y por eso, se deja la posibilidad de explorar en posteriores investigaciones estas temáticas.

4.2 Recomendaciones

La generación e inversión de regalías en el departamento del Casanare con la pandemia, ha permitido generar nuevos cuestionamientos como: ¿Qué ha pasado con los proyectos? ¿Se dictaron medidas adicionales para la población más vulnerable? Justo, esta recomendación se plantea como medida de revisión y control hacia el uso de los recursos que pueden servir como opción de mantenimiento y soporte en tiempos de COVID-19. Este es un tema de revisión en el Casanare, pues las actividades en los pozos petroleros se detuvieron por largo tiempo en el 2020, por factores como el precio del petróleo y las disipaciones dadas por los entes de salud; esto genero un alto índice de desempleo en la región y una merma de recursos disponibles en el departamento y la nación.

Con el fin de avanzar en un proceso eficiente, equitativo y eficaz debe darse el mismo trato a todos los municipios (nuevos / viejos) en el manejo de regalías, evitando deficiencias administrativas y fiscales. Esto sería importante desarrollarlo en el departamento del Casanare, ya que en el estudio realizado se evidenció que la distribución de recursos en el departamento no es la adecuada, se realiza la comparación de opuestos como él Municipio de CHÁMEZA y el municipio de YOPAL, encontrando diferencias abismales en proyectos y en la asignación de regalías per cápita. Sería prudente determina que causa este efecto internamente en el departamento.

Con todo esto, el desarrollo y aplicación de una igualdad material debe ser ejecutado en favor de todos los individuos de una comunidad. Como miembros poseedores de garantías constitucionales deben seguir prevaleciendo en favor de los habitantes de una comunidad, por ende, de oportunidades y alternativas capaces de mejorar su calidad de vida.

Se recomienda una evaluación rigurosa del personal encargado de tomar decisiones en el SGR dado que son los que aprueban y dan la viabilidad a los proyectos, por ende, interviene la subjetividad del individuo. Principios como la transparencia deben ser evaluados con lupa, de manera que, la competencia sea leal y se presenten mecanismos oportunos y capaces de equilibrar la utilización de recursos generados por las regalías departamentales.

Revisar el SGR bajo la nueva Ley 2056 del 2020, ya que la efectividad del antiguo sistema se discute desde su impacto en las poblaciones que tienen y generan una gran

cantidad de ingresos, donde se siguen presentando altos índices de pobreza. Esto nos lleva ante sistemas que durante años han replicado las inconsistencias, sin embargo, es el momento de aplicar un ejercicio de derechos que faciliten los usos y promuevan nuevas opciones de incursión.

A. Anexo 1: Normas y disposiciones legales en torno a la distribución de regalías 2010 – 2019

Título de la Ley o Decreto	Objeto
Acto legislativo 005 del 18 de julio del 2011	Por el cual se constituye el SGR, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de regalías y Compensaciones.
Decreto 4923 del 26 de diciembre del 2011	Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías
Decreto 4950 del 30 de diciembre del 2011	Por el cual se expide el presupuesto del SGR para la vigencia 2012".
Decreto 4972 del 30 de diciembre del 2011	Por el cual se define el procedimiento y plazo para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y se dictan otras disposiciones".
Ley 1530 del 27 de mayo del 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR.
Decreto 1073 del 22 de mayo del 2012	Por el cual se establecen los criterios y condiciones de distribución de los recursos del 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial (…)
Decreto 1074 del 22 de mayo del 2012	Por el cual establece el procedimiento de giro de los recursos del Fondo del Ahorro y Estabilización petrolera-FAEP"
Decreto 1075 del 22 de mayo del 2012	Por el cual se reglamenta la organización y funcionamientos de la OCAD y sus secretarias
Decreto 1076 del 22 de mayo del 2012	Por el cual se reglamenta la administración del Fondo del Ahorro y Estabilización del SGR".
Decreto 1077 del 22 de mayo del 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley No. 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones".
Decreto 1243 del 13 de junio del 2012	"Por el cual se ajusta al presupuesto del SGR para la vigencia de 2012"
Decreto 1541 del 17 de julio del 2012	"Por el cual se modifican y adicionan los decretos "1074, 1075, 1076 y 1077 de 2012"
Resolución 0001 del 03 de julio del 2012	Por el cual se hace una distribución de los recursos destinados al funcionamiento del SGR para la vigencia fiscal de 2012
Resolución 1730 del 19 de julio del 2012	Por el cual se desagregan los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del SGR destinados al fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCAD – Regionales y

	Departamentales y las secretarías de Planeación Municipales para la vigencia fiscal de 2012.
Circular 0041 del 24 de julio del 2012	Orientaciones para el manejo de los recursos del funcionamiento del SGR distribuidos por la Comisión Rectora y reporte de información al Sistema de Monitoreo, seguimiento, control y Evaluación – SMSCE del SGR.
Decreto 414 del 12 de marzo del 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.
Decreto 1082 del 26 de mayo del 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.
Acuerdo 35 de 2015 – abril 08	Por el cual se adopta el Reglamento Único de los OCAD
Acuerdo 38 de 2016 – junio 7	Se establecen los requisitos, para la viabilizarían y previos al inicio de la ejecución, se fijan los requisitos para la financiación de los compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011 y se dictan otras disposiciones
Acuerdo 41 del 22 de diciembre del 2016	Por el cual se adopta la política general del Sistema General de Regalías LA COMISIÓN RECTORA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS,
Acuerdo 43 de 2016 – diciembre 22	Por la cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del SGR señalado en el artículo 4 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012
Decreto 2190 del 28 de diciembre del 2016	Por el cual se decreta el Presupuesto del SGR para el bienio del1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018
Circular 05- 4 del 24 de agosto del 2017	Insumo para la toma de decisiones en la aprobación y ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, y suministro de información para el control, vigilancia y seguimiento de aquellos financiados con recursos de regalías causados a 31 de diciembre de 2011
Resolución 4 0709 del 05 de septiembre del 2017	Por la cual se define el esquema de incentivos por el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables y se establece la metodología para su distribución, aplicación y asignación para el bienio 2017-2018
Acuerdo No. 45 de 2017 – noviembre 14	Por medio del cual se expide el Acuerdo Único del SGR, y se dictan otras disposiciones
Ley 1942 del 27 de diciembre del 2018	Por la cual se decreta el presupuesto del SGR para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020
Acuerdo No. 48 de 2018 – julio 27	Por el cual se determina la compatibilidad de la proyección de recursos contenida en el presupuesto del SGR del bienio 2017- 2018 con el comportamiento del recaudo de regalías y se dictan otras disposiciones
Circular 12- 4 del 27 de Julio del 2018	Concepto previo no vinculante y autorización de vigencias futuras de ejecución de los recursos de fortalecimiento del SGR
Resolución 151 del 23 de marzo del 2018	Por el Cual se determinan los precios base de liquidación de regalías de los minerales no metálicos para la anualidad 2018-2019. Director General de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME)
Acuerdo No. 54 de 2019 – febrero 25	Por el cual se ajusta el Acuerdo Único del SGR (Acuerdo 45 de 2017) en lo referente a la elección de representantes en el órgano colegiado de administración y decisión Paz y el Sistema de Evaluación por Puntajes

Decreto 1131- del 31 de marzo del 2019	Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2019 -2020 del SGR, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas y se dictan otras disposiciones
Decreto 606- del 05 de abril del 2019	Por el cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2017-2018 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del SGR para el bienio 2019-2020.
Circular 07- 4 del 26 de abril del 2019	Estructuración y formulación de proyectos de inversión en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 46, 52, 54 y 65 de la Ley 1942 de 2018
Resolución No. 4- 0326 del 10 de abril del 2019	Por la cual se hace una distribución parcial del porcentaje destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, para la venalidad 2019- 2020
Acuerdo No. 55 de 2019 – abril 30	Por el cual se determina la compatibilidad de la proyección de recursos contenida en el presupuesto del SGR del bienio 2019-2020, con el comportamiento del recaudo de las regalías en el primer trimestre del año 2019
Resolución No. 4 0394 del 07 de mayo del 2019	Por la cual se establece el trámite para ordenar el giro de los recursos del incentivo a la producción pendientes por ejecutar de los años 2015 y 2016

Fuente: Elaboración propia bajo fuentes consultadas 2020.

Bibliografía

Acuerdo número 45 de 2017, 1 (2017). Obtenido de: https://acortar.link/wFtji

Acuerdo número 41 de 2016, 1 (2017). Obtenido de: https://n9.cl/ofao9

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). Documentos para Regalías: Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Recuperado 15 de marzo de 2021, de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20049&cadena=r

Alcaldía Mayor de Bogotá. (s. f.). Bogotá en el SGR: Fondos. Recuperado 15 de marzo de 2021, de http://regaliasbogota.sdp.gov.co/es/bogota-en-el-sgr/fondos

Altomonte Hugo y Sánchez Ricardo , (2016). Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Santiago de chile, Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf

Angulo, J. (2019). Análisis de la redistribución de las regalías en la región Caribe a partír del la creación del Fondo de Compensación Regional. Bogotá D.C.: Fundación Universidad de América - Facultad de Economía [Tesis de grado]. Obtenido de https://acortar.link/Dh2X4

Asamblea Departamental de Casanare. *Ordenanza Número 004 de 2008*. , (2008).

Asamblea Departamental de Casanare. *Ordenanza Número 006 de 2012*. , (2012).

Asamblea Departamental de Casanare. *Ordenanza Número 008 de 2016*. , (2016).

Asobancaria, (2019). Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías. Bogotá D.C. Obtenido de: https://www.asobancaria.com/2019/11/05/edicion-1209-una-mirada-a-la-reforma-del-sistema-general-de-regalias/

Barón, J. D., & Meisel, A. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/935

BBC News, (2020) Dinamarca: la "histórica" decisión del país europeo de poner fin a la exploración de petróleo y gas obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55168701

BBC News, (2020) ¿Qué significará el fin de la dependencia del petróleo para la geopolítica? Obtenido de https://n9.cl/11q9.

Bernabeu, J. A. (2016, marzo 23). Los «elefantes blancos». Información. https://www.informacion.es/opinion/2016/03/23/elefantes-blancos-6213038.html

Bohórquez Jermán (2013) Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, Bogotá D.C Obtenido de Https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1155&context=eq

Bonet, J. (2007). Regalías y finanzas públicas en el Departamento del Cesar. Documentos de trabajo sobre Economía Regional, 92. - https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-92.pdf

Botero M. (2016) Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. Bogota : Universidad del rosario Obtenido de: https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1222&context=eq

Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., Hernández Chitiva, D. E., & Pico Guzmán, M. J. (2015). Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: Una brecha que no se cierra. Universidad del Rosario, 47, 1–60.

Cámara de Comercio de Casanare. (2019, junio 6). Comisión Regional de Competitividad e Innovación. Cámara de Comercio de Casanare. https://www.cccasanare.co/comision-regional-de-competitividad-4/

Cámara de Comercio de Casanare. (2019, junio 6). Estudios Económicos. *Cámara de Comercio de Casanare*. https://www.cccasanare.co/estudios-economicos-2/

Colombiacompetitiva.gov.co. (s. f.). Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación. Recuperado 30 de diciembre de 2020, de https://acortar.link/kkpA9

Colombiacompetitiva.gov.co. (2020, diciembre 30). Normativa [Estatal]. http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/el-sistema/normativa

Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. *Acuerdo número 45 de 2017*. , (2017).

Comisión Regional de Competitividad. (2015). Plan Regional de Competitividad Casanare (pp. 1–62). Comisión Regional de Competitividad. https://www.cccasanare.co/wp-content/uploads/2020/06/Plan-Regional-de-Competitividad-2015-1-2.pdf

Congreso de la República. (2000). Ley 610 de 2000. Bogotá D.C. Obtenido de https://acortar.link/uXV9c

Congreso de la República. (2001). Ley 715. Bogotá D.C.: Gaceta del Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Congreso de la Republica de Colombia, (2015). LEY 1753 DE 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 20142018 “Todos por un nuevo país”.. Bogotá D.C. Obtenido de: ttps://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%20 1753%20de%202015.pdf

Congreso de la Republica 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. Obtenido de: https://acortar.link/TzS4T.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991), Constitución política de Colombia. Bogotá, Colombia: Leyer. Recuperado de https://acortar.link/ULZSx

consultorsalud. (2010, diciembre 7). Plan de Desarrollo 2010 – 2014 bases. ConsultorSalud. https://consultorsalud.com/plan-de-desarrollo-2010-2014-bases/

Contraloría General de la República. (s. f.). Regalias. Baja ejecucion y altos saldos en bancos. Obtenido de https://acortar.link/o8SMb

Contraloría General de la República. (2019). INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AT No. 01 DE 2019. Obtenido de https://acortar.link/XB7xB

Contraloría General de la República. (2019). La contratación directa como mecanismo excepcional de contratación, un análisis antes y después del Decreto 092 de 2017.pdf.

Contraloría General de la República. (2020, octubre 5). Contraloría detectó 8 hallazgos fiscales por $24.541 millones en proyectos de regalías en Casanare—Boletines de Prensa—2020. https://acortar.link/HRlXS

Contraloría General de la República. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos - Evaluación del SGR. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Obtenido de: https://acortar.link/ih8cN

Copello, A. M. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Recuperado de https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf

Coyuntura Contraloría. (2000). *El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera*. 62–67.

CVS. (2016, agosto 16). OCAD - Órgano Colegiado de Adminstración y Decisión. Recuperado 15 de marzo de 2021, de Corporación Autónoma Regional de Los Valles del Sinú y del San Jorge website: https://cvs.gov.co/web/ocad/

DANE. (2019). *Boletín Técnico: Pobreza Multidimensional Departamental Año 2019*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin_Region_bt_pobreza_multidimensional_19_amazonia-orinoquia.pdf

DANE. (2020). Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento [Estatal]. DANE Información para todos. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

DANE. (2021). *Pobreza y desigualdad*. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad

Decreto 4923, de 26 de diciembre del 2011 Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. Bogotá D.C.: Gaceta del Congreso de la República. Obtenido de https://cutt.ly/3b6XKtl

Decreto 414, de 12 de marzo del 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 D.C.: Gaceta del Congreso de la República. Obtenido de https://cutt.ly/pb6XFLJ

Departamento Administrativo de Planeación. (2021). Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Casanare. https://www.casanare.gov.co:443/Dependencias/Planeacion/Paginas/Plan-de-Ordenamiento-Territorial-Departamental-de-Casanare.aspx

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Ed.). (2012). Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020. DANE.

Departamento Nacional de Planeación DNP, (2018). distribución de recursos del sistema general de regalías. Bogotá D.C. Obtenido de: https://acortar.link/yjJrs

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2019). Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios. Bogotá D.C. Obtenido de https://acortar.link/VN73V

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad (Grupo de comunicaciones).

Departamento Nacional de Planeación DNP, (2020). Sistema General de Regalías – SGR. Bogotá D.C. Obtenido de: https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas---SGR.aspx

Departamento Nacional de Planeación DNP, (2007). actualización de la cartilla las regalías en Colombia. Bogotá D.C. Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla_las_regal%C3%ADas_en_colombia2008.pdf

Dinero, (2015). ”Regalías explican un 17% la reduccion de la pobreza total” DNP. Bogotá D.C. [Edición digital]. Obtenido de: https://www.dinero.com/economia/articulo/las-regalias-contribuyen-reduccion-pobreza-crecimiento-economia-colombia/215845

DNP, D. N. de P. (s. f.). Sistema General de Regalías: Presentación general [Gobierno]. Recuperado 26 de noviembre de 2020, de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

DNP, D. N. de P. (2019). Libro Blanco del Desarrollo Territorial 2019. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/LibroBlanco.pdf

El Heraldo, (2020). Regalías no son un regalo. Bogotá D.C. [Edición digital]. Obtenido de: https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/eduardo-verano/regalias-no-son-regalo-759052

El nuevo Siglo. (2021) EU: Biden pone trabas a la extracción de hidrocarburos obtenido de https://n9.cl/b5rnm.

El Tiempo. (2020) ¿Cuál es el efecto para Colombia de la caída del petróleo? Obtenido de https://n9.cl/g530k

El Tiempo, (2020). Ajustes al sistema de regalías acaban con descontento de más de 8 años. Bogotá D.C. [Edición digital]. Obtenido de: https://acortar.link/4wsem

El Tiempo, (2019). Cuatro departamentos han invertido menos del 30 % de plata de regalías obtenido de https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/informe-de-contraloria-sobre-ejecucion-de-dinero-de-regalias-en-departamentos-en-2019-430858

Energía Limpia. (2020) Una publicación sin fines de lucro dedicada a la promoción de noticias sobre energía renovable y cambio climático en América Latina y el mundo obtenido de https://n9.cl/iwm8

Garay Luis , (2014). Narcotráfico, corrupción y Estados. Bogotá D.C. Fundación Arcoíris. Obtenido de: https://acortar.link/VJZrk

Hernández, A. (2016). Evaluación del Sistema General de Regalías. Bogotá D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Obtenido de http://undp-co-evaluacionSGR-2016

Investing (2021) obtenido de https://es.investing.com/commodities/crude-oil-historical-data

Jiménez Suaza, S. (2018). La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: Un análisis institucional del esquema de regalías en Colombia, 1991-2016 [Universidad EAFIT]. Obtenida de https://acortar.link/KWN1A

Llanera.com. (2013, abril 11). El llano más cerca de ti! archive.vn. http://archive.vn/yB512

López Diáz, D. A. (2019, octubre 25). PANORAMA DE REGALÍAS Y LA CORRUPCIÓN EN CASANARE. Crudo Transparente. https://acortar.link/gvPMz

Lopez Diego , (2019). Panorama de regalías y la corrupción en casanare. Bogotá D.C. Crudo trasparente organización de sociedad civil. Obtenido de: https://acortar.link/gvPMz

Maldonado, A. (2000). Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de Colombia. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31394

Mejía, J. (2017). Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso. Bogotá D.C.: Facultad de Economía - Universidad del Rosario [Tesis de grado]. Obtenido de https://acortar.link/nUBWa

Ministerio de Energía. (s. f.). Regalías [Estatal]. Minenergía. Recuperado 24 de noviembre de 2020, de https://www.minenergia.gov.co/regalias

Ministerio de Energía, (2020). Regalías - Conceptos Básicos. Bogotá D.C. Obtenido de: https://www.minenergia.gov.co/regalias

Ministerio de Minas y Energía MinEnergía. (2020). AUDITORÍA PUNTUAL NORMATIVIDAD DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA EN EL MARCO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. Bogotá D.C. Obtenido de https://acortar.link/2qOkM

Moreno González, A. G. (2019). Análisis del proceso de reforma del Sistema General de Regalías colombiano 2010-2012. Desafíos, 31(2), 303-339. Doi: https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6207

Natural Resource Governance Institute (NRGI) (2021), Colombia: Evaluación actualizada del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de los recursos naturales obtenido de https://n9.cl/ltwe

Ordenanza Número 004 de 2008, 1 (2008). Obtenida de https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/437/22878-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ordenanza Número 006 de 2012, 1 (2012). Obtenida de https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/438/22879-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ordenanza Número 008 de 2016, 1 (2016). Obtenida de https://asambleacasanare.micolombiadigital.gov.co/sites/asambleacasanare/content/files/000168/8368_ordenanza-no-008--2016-plan-de-desarrollo.pdf

Ossowski R., Gonzáles A. (2012). The impact of nonrenewable resouce revenues on the other revenues of resource exporters in Latin America and the Caribbean. IDB Working paper series, núm. IDB-WP-337, consultado el 11 de marzo de 2014, en http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37033394

Portafolio (2019) Ingresos por 'fracking' ya están en las cuentas del Gobierno obtenido de https://www.portafolio.co/economia/ingresos-por-fracking-ya-estan-en-las-cuentas-del-gobierno-530671

Prensa Libre, (2014). " Gobernador de Casanare afirma que disminución de Regalías se sentirá fuertemente el año entrante. Casanare. [Edición digital]. Obtenido de: https://acortar.link/k1sSe

Prensa Libre Casanare. (s. f.). Casanare recibirá $811 mil millones de regalías entre 2019 y 2020. Yopal 28.000 millones. PRENSA LIBRE CASANARE. Recuperado 4 de enero de 2021, de https://acortar.link/mj6TJ

Procuraduría General de la Nación. (s. f.). Sistema general de regalías y control social. Bogotá D.C.: Archivo de la Procuraduría General de la Nación [Edición digital]. Obtenido de https://acortar.link/vBNk0

Radio Nacional de Colombia, (2016). Aumentan críticas por reducción de recursos de regalías para los Llanos . Bogota D.C. [Edición digital]. Obtenido de: https://acortar.link/YYbOt

Ramírez, S. M., & Baquero, A. D. (2018). Sistema General de Regalías: Una reforma a la distribución como mecanismo de inversión (Reporte de Hacienda, pp. 1–17). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://acortar.link/9wL6a

Rodríguez, P. (2008). Presupuesto Públíco: Programa Administración Pública Territorial. Bogotá D.C. Escuela Superior de Administración Pública ESAP [Tesis de Grado]. Obtenido de: http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Presupuesto-Publico.pdf

Semana, (2019). Contraloría critica firma "indiscriminada" de contratos con regalías. Obtenido de.- https://www.semana.com/pais/articulo/contraloria-indaga-contratacion-con-dinero-de-regalias/304560/

Semana. (2020) ¿Por qué es tan preocupante la caída de precios del petróleo? Obtenido de https://www.semana.com/economia/articulo/por-que-preocupa-la-caida-del-petroleo/655803/

Semana, (2018). ¿Hora de cambiar la fórmula del sistema de regalías? Obtenido de - https://www.semana.com/nacion/articulo/contraloria-cuestiona-al-sistema-de-regalias-por-la-baja-ejecucion/560687/

SGR. (s. f.-a). Sistema General de Regalías SGR: Estructuración de Proyectos “Aprender estructurando proyectos” [Gobierno]. SGR. Recuperado 26 de noviembre de 2020, de https://n9.cl/2s67

SGR. (s. f.-b). Sistema General de Regalías SGR: Órganos del SGR [Gobierno]. SGR. Recuperado 26 de noviembre de 2020, de https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR.aspx

Sistema General de Regalías. (2021). *Consulta los proyectos y recursos en Mapa Regalías*. https://acortar.link/J2V6S

Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía. Revista Ópera, 3(3), 133-152. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/675/67530307.pdf

Suaza, S. y. Jimenez (2018). La distribución de las regalías y el proceso descentralizador: un análisis institucional del esquema de regalías en Colombia, 1991-2016. Medellín: Escuela de Economía y Finanzas. Universidad EAFIT [Tesis de grado]. Obtenido de https://acortar.link/KWN1A

WWF. (2018), Glosario ambiental: ¿Sabes qué se pactó en el Acuerdo de París? Obtenido https://www.wwf.org.co/?uNewsID=334976#:~:text=Colombia%20en%20el%20Acuerdo%20de,de%20emisiones%20nacionales%20de%202010