



SEPTIEMBRE 2018

**BOLETÍN DEL
SECTOR EXTRACTIVO
EN COLOMBIA N° 18**



ÍNDICE

El sistema general de regalías. Análisis de su implementación 1

Regalías: una discusión estratégica y necesaria 5

Auditorías ciudadanas: la experiencia territorial.
Balance inicial de la implementación 7

Fundación Foro Nacional por Colombia
(57-1) 2822550
Carrera 4A No. 27-62
Bogotá, Colombia
www.foronacional.org
info@foro.org.co
[@foronacionalcol
facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

**EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.
ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN**

Mario F. Martínez

Coordinador del Eje Institucionalidad Política Democrática
Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central

Una vez instalado el gobierno Santos, su primera acción fue proponer al país un cambio en la asignación de las regalías. Esto se tradujo en el Acto legislativo 05 de 2011 y en la Ley 1530 de 2012, considerada como la principal reforma de la gestión pública en el país durante los últimos años, no sólo por la magnitud de los montos asignados a su operación, sino por el cambio en las reglas de acceso, los modelos de asignación y los mecanismos institucionales para su implementación. Este año el Sistema General de Regalías (SGR) cumple seis años. En las siguientes páginas se presenta un balance de su implementación en cuatro aspectos: la administración del sistema, la distribución de los recursos, el buen gobierno y la eficacia de su acción. El texto se apoya en cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la República (CGR).

La centralización de las decisiones

Uno de los temas de mayor debate sobre el SGR es la administración de los recursos. En el modelo vigente, el 82% de lo recaudado es administrado por el DNP y el Ministerio de Hacienda. Este último tiene a cargo los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE) y Pensiones Territoriales (FONPET). Ello significa que, de los COP\$55 billones presupuestados para el período 2012-2018, COP\$45 billones se quedaron en el nivel central.

Adicionalmente, el gobierno le ha colgado al SGR una serie de obligaciones cuya ejecución corresponde a Bogotá. Se destacan los recursos para el monitoreo y control de las regalías,

a cargo del DNP; los gastos en investigación geológica, a cargo del Servicio Geológico Colombiano (SGC); y las partidas para aumentar la información de las potencialidades mineras y de hidrocarburos, actividad a cargo del Ministerio de Minas y Energía. Estos recursos sumaron cerca de COP\$ 2,5 billones entre 2012 y 2018, lo que también ha contribuido a la disminución de las asignaciones de inversión.

Como consecuencia, los municipios y departamentos aumentan su dependencia de la renta nacional. No en vano los datos del Ministerio de Hacienda para el período 2012-2018 muestran que, en promedio, de cada COP\$100 que el país recauda por tributos, COP\$82 se originan en el nivel central, y tan sólo COP\$18 son de carácter territorial (tabla 1). Esta realidad es más grave en el caso de los municipios de categoría sexta, que tienen atado cerca del 72% de su presupuesto a las decisiones del nivel central. Por esta vía, se ha dado una estocada al espíritu descentralizador de la Constitución que proponía equilibrar el manejo financiero de las materias que competen al Estado como un requisito fundamental de la democracia.

**Tabla 1. Recaudo tributario Colombia 2012-2018
en COP\$ Billones**

Año	Municipios	Departamentos	Nación	Total
2012	18,2	5,8	108,3	132,3
2013	18,5	6,1	108,7	133,3
2014	18,9	5,6	109,0	133,5
2015	19,6	6,7	109,6	135,9
2016	19,8	6,5	109,7	136,0
2017	20,0	6,8	109,9	136,7
2018	20,1	6,6	109,6	136,3

Fuente. Ministerio de Hacienda. Estadísticas 2018.

El énfasis centralista, sumado a la baja capacidad de mejorar la tributación en lo local, el clientelismo y la corrupción, ha contribuido a agravar la situación fiscal de los territorios. La Contraloría General (2017) ha advertido que el 54% de los municipios de Colombia tienen déficits en sus cuentas primarias, 328 presentan incumplimientos de gastos bajo la Ley 617 de 2000, cerca de 200 llevan más de tres años con insolvencia financiera, 92 son inviables¹ y 94 se han declarado en ley 550 para reestructurar pasivos. El DNP, por su parte, señala que entre 2015 y 2016 el 78,4% de los municipios desmejoró su desempeño fiscal y, extrapolando datos del Ministerio de Hacienda sobre participación en los activos corrientes de la nación, en 2017, 29 municipios de categoría especial y primera generaron cerca de COP\$38 billones, un poco más de la mitad de los ingresos totales, mientras que 975

1 Según datos de la Contraloría 2017 la distribución de municipios inviables por departamentos es la siguiente: 28 municipios del Chocó, 26 municipios del Magdalena, 25 municipios de Córdoba y 13 municipios de Sucre

municipios de categoría sexta apenas generaron COP\$19 billones. Toda una muestra de la brecha fiscal que existe en el país.

La distribución de los recursos

El Ministerio de Hacienda señala que, a 2017, todos los municipios han recibido algún tipo de regalías. Por niveles de recursos recibidos, el 24% tuvo acceso a un monto inferior a COP\$10 millones, el 42% obtuvo entre COP\$11 millones y COP\$100 millones, el 23% recibió entre COP\$101 millones y COP\$1.000 millones y al 11% les llegó más de COP\$1.000 millones, de acuerdo con los datos de distribución del DNP a 2017. A pesar de ello, existen déficits en la asignación equitativa de las regalías. En las tablas 2 y 3 se observa que los diez municipios con más regalías cuentan con un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) inferior al 40% mientras que los diez con menores recursos asignados llegan a tasas por encima del 80%.

Tabla 2 y 3. Municipios con mayor y menor asignación de regalías 2012-2018 y NBI total*

Departamento	Municipios	Asignación de regalías (\$)	NBI
Antioquia	Turbo	39.784.223.709	37,3
Huila	Pitalito	31.462.888.256	37,8
Huila	La Plata	15.692.123.326	34,5
Atlántico	Malambo	12.591.108.988	31,8
Tolima	Chaparral	11.855.691.599	37,6
Antioquia	Puerto Berrio	11.726.693.296	38,4
Huila	Garzón	10.273.527.102	30,9
Norte de Santander	Ocaña	10.272.241.487	26,1
Norte de Santander	Villa del Rosario	9.117.590.340	22,8
Tolima	Espinal	9.066.893.761	27,9

Municipios con mayor asignación de regalías

Departamento	Municipio	Asignación de regalías (\$)	NBI
Boyacá	Pajarito	\$436.624.051	71,6
Boyacá	Guacamayas	\$428.850.017	62,6
Boyacá	La Victoria	\$420.650.884	74,2
Boyacá	Panqueba	\$376.939.787	66,9
Casanare	La Salina	\$356.206.351	71,5
Boyacá	Pisba	\$338.834.188	80,7
Boyacá	Busbanzá	\$288.861.533	77,9
Boyacá	Sativasur	\$281.064.719	70,4
Santander	Jordán	\$277.486.199	70,8
Vaupés	Tarairá	\$245.862.666	82,0

Municipios con menor asignación de regalías

Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018 *Reporte a 31 de marzo de 2018



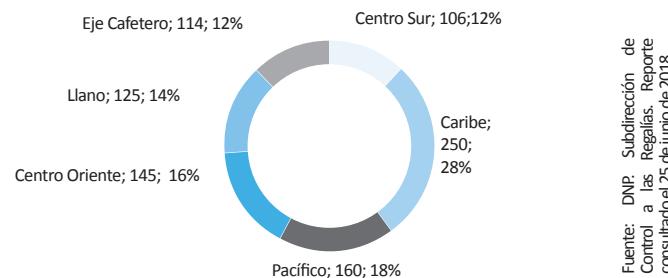
Aunque es cierto que uno de los criterios del SGR para la asignación de los recursos es la población², la ley 1530 de 2012 establece la prioridad de inversión para los municipios con mayores problemas de pobreza. A pesar de esto, la realidad muestra que el esquema de regalías ha favorecido en su mayoría a zonas con mayores capacidades y desarrollo, dejando afectada a la periferia. El problema es que esta última se vio afectada por el conflicto armado; si se quiere cambiar las condiciones que ha provocado dicha situación, un paso obligatorio es evaluar la manera en que la inversión pública favorece la convergencia y la generación de capacidades entre territorios.

La mala gestión de los recursos no cede

La reforma a las regalías se impulsó con un mensaje contundente: hay que quitarle los recursos a la corrupción y trasladarlos a la sociedad. Sin embargo, en el período 2012-2018, la CGR reportó 1.721 hallazgos fiscales relacionados con recursos del SGR, por un valor cercano a COP\$ 1,7 billones de pesos. Entre las principales causas de estas actuaciones están: el desvío de recursos, la ausencia de información y registros, el incumplimiento en los contratos y los desbalances en las cuentas de giro y asignación en los OCAD. El 61% de estas actuaciones se concentra en las regiones Caribe y Pacífico.

El DNP, por su parte, ha decretado 1.627 medidas preventivas que incluyen la suspensión de giros por el incumplimiento en el reporte sobre el avance y la gestión de los proyectos en el Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación (SMSCE), especialmente en Antioquia, Bolívar, Boyacá, Nariño y Santander. Algunos de los casos más relevantes son la pérdida de COP\$750 mil millones de las cuentas maestras en la Guajira; la desviación de COP\$ 30.000 millones por parte del gobernador de Córdoba, el desfalco de COP\$ 170 mil millones en el Meta, Boyacá y Santander, y los “elefantes blancos” en Casanare por un valor cercano a los COP\$ 20 mil millones.

Gráfico 1. Procedimientos correctivos y sancionatorios vigentes por irregularidades en el manejo de regalías 2012-2017



2 El 40% de los recursos asignados al FCR y el 60% de los dineros que tiene el FDR se asignan de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se toman las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.

El país vive una situación preocupante a este respecto. Reconociendo que esto ha existido desde que se tiene memoria y que las entidades de control han mejorado su acción en la vigilancia de los recursos públicos, hay que decir que la opacidad en la gestión del SGR es significativa. Las cifras presentadas dan cuenta de un escenario preocupante que debe ser atendido en el corto plazo para evitar que las regalías se conviertan en un espejismo que se esconde tras la “mermelada” prometida por el gobierno saliente.

La eficiencia en la gestión

Si bien se destaca el impacto de las inversiones realizadas en el corto plazo, el resultado general es una “piñata” de recursos destinados a una variedad de asuntos sin mayor articulación con los planes de desarrollo. Así, el FCR, creado para estimular el desarrollo de las entidades territoriales más pobres, financió entre 2012 y 2018 un total de 8.870 proyectos. De esta cifra el 49% recibió menos de COP\$500 millones. Algo similar sucedió con el FDR, cuyo objetivo es mejorar la competitividad regional: registra 3.302 proyectos certificados, 64% de ellos con recursos inferiores a los COP\$1.000 millones; finalmente, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), que tiene la misión de impulsar la generación de conocimiento, apenas registró 328 proyectos. Aunque el 64% se encuentra entre COP\$1.101 y COP\$10.000 millones, no es suficiente para un país urgido de avanzar en esa materia.

Tabla 3. Distribución de los proyectos aprobados con regalías 2012-2018*

Monto de proyectos aprobados	Número	%
Hasta COP\$100 millones	1.120	9,0
Entre COP101 millones y COP\$500 millones	4.538	36,3
Entre COP501 millones y COP\$1.000 millones	2.359	18,9
Entre COP1.101 millones y COP\$10.000 millones	3.787	30,3
Entre COP10.001 millones y COP\$100.000 millones	687	5,5
Más de COP\$100.000 millones	9	0,1
Total	12.500	100

Fuente. Cálculos propios a partir de las cifras del DNP. Distribución de los recursos. 2018 *Reporte a 31 de marzo de 2018

El caso del FCTI es el más preocupante. Su secretaría técnica está en cabeza de Colciencias, órgano que ha tenido ocho

directores en menos de diez años. Los datos de la CGR indican que esta entidad destinaba, a diciembre de 2017, el 82% de su presupuesto para funcionamiento y tan sólo el 18% se dirigía a la financiación de proyectos. Además, para fomentar la investigación en los departamentos, el SGR terminó por promover 33 agencias paralelas a la gestión de Colciencias, una por cada entidad territorial y Bogotá. Esto, con una estructura institucional debilitada y sin mayores controles, generó más dificultades que contribuciones positivas.

Otro asunto es la distribución por sectores de inversión. El SMSCE indica que la construcción, adecuación o mantenimiento de vías es la categoría con mayor aprobación de proyectos (37,2%) y un valor neto de COP\$11 billones, seguido por la educación y la ciencia (13,1% y 8,7%, respectivamente), mientras que en agricultura e industria apenas se financiaron 621 proyectos por un monto de COP\$2 billones. Aunque los recursos en infraestructura y dotación de carreteras contribuyen a mejorar las oportunidades de los territorios, llama la atención la baja asignación de dinero a los sectores que generan desarrollo, empleo e ingresos, lo que, de paso, amplía la configuración de enclaves locales dependientes de la minería y los hidrocarburos, con las consecuencias sociales y ambientales negativas. Así, el país perdió la posibilidad de movilizar y fortalecer campos de acción productiva complementarias al extractivismo para diversificar y añadir calidad a la producción económica.

A manera de reflexión

El SGR tiene un peso significativo en la acción social del Estado por su impacto en la renta nacional y su cobertura territorial. Sin embargo, afronta problemas de legitimidad, eficiencia y malos manejos, a pesar del poco tiempo de implementación. Esto ha generado un cúmulo de propuestas para reformar su orientación y estructura, lo que seguramente será materia en la agenda del gobierno.

En este escenario, un tema fundamental es transformar la concepción cortoplacista que se tiene de las regalías. También se debe acabar la práctica de algunos funcionarios de amenazar a las comunidades y las autoridades que se oponen a proyectos mineros y de hidrocarburos con restricciones en el acceso a recursos públicos. Colombia afronta un escenario incierto con un crecimiento mediocre, un aparato productivo reprimarizado, con enormes costos fiscales, que aumentan la desigualdad y el conflicto social. El reto está en la concertación de una apuesta de largo plazo que vincule las regalías a la consolidación de la paz, la competitividad y la generación de oportunidades. Además, es importante fomentar la autonomía fiscal, la diversificación económica y la equidad tributaria para que el presupuesto de la Nación y de las regiones no dependa exclusivamente de las regalías y de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Esto

asegurará mayor estabilidad fiscal inversión en áreas y sectores que hoy día continúan por fuera de la acción gubernamental.

Un requisito es la actualización de procedimientos y el fortalecimiento de los Bancos de Programas y Proyectos municipales y departamentales como principales instancias, articuladas al SUIFP, para priorizar, formular y hacer el seguimiento a los proyectos de inversión territorial. Hay que avanzar en lineamientos más cercanos a la realidad local para promover la actualización de estos bancos, vincular a los centros académicos regionales en la asesoría a las secretarías o las oficinas de planeación en cumplimiento de los requisitos legales, esquemas de articulación, manejo de plataformas y estructuración de iniciativas bajo la Metodología Ajustada (MGA Web).

Por último, el gobierno central debe entender que el fomento de la participación ciudadana es un asunto central en la solución de los problemas que enfrenta el SGR. Lo que realmente está en juego es la posibilidad de construir acuerdos y proponer nuevos mecanismos para la consolidación de los tres objetivos que el gobierno ha propuesto para este tema: mayor cobertura territorial de las asignaciones con calidad, equidad en el acceso a oportunidades y buen gobierno en el manejo de las regalías.

Bibliografía

Contraloría General de la República. (2018). Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016. Informe de la situación de las finanzas del Estado. Bogotá. Imprenta Nacional.

Contraloría General de la República. (2018). Informes de gestión y auditoría del SGR. En: <https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/regalias>

DNP. (2017). Regalías. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE). En: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>

DNP. (2017). Informes Regalías. Suspensión de Giro Entidades Territoriales. En: <https://www.sgr.gov.co/Portals/0/Blog/Files/1/767/DNP%20suspende%20giros%20de%20regal%C3%ADAs%20a%20127%20municipios.pdf>

DNP. (2017). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR. En: <https://sicidis.dnp.gov.co/default.aspx>



REGALÍAS: UNA DISCUSIÓN ESTRATÉGICA Y NECESARIA

Francisco José Lloreda Mera,
Presidente de la Asociación Colombiana
de Petróleo - ACP

Pareciera existir consenso sobre la pertinencia de introducir cambios al actual Sistema General de Regalías, SGR. La discusión gira más en torno al alcance de los cambios requeridos. La aproximación es distinta dependiendo del grupo de interés; una cosa es lo que esperan los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales donde hay minería e hidrocarburos, y otra la de las regiones no productoras que reciben recursos de regalías desde hace poco y que, como es natural, no quisieran ver reducida su renta.

El Acto Legislativo 05 de 2011 introdujo un cambio radical en la manera como se venían distribuyendo y administrando las regalías. Bajo el entendido de que el propietario del subsuelo es el Estado y la regalía es un pago por el derecho a explotar un recurso no renovable, el anterior Gobierno convenció al Congreso de “distribuir la mermelada en toda la tostada” y no solo en las regiones productoras. Dada la alta representación de las regiones no productoras en el legislativo (nuevas beneficiadas), fue fácil aprobarla.

Coincidio la iniciativa con la bonanza petrolera, cuando los precios del crudo estaban al alza. En agosto 2010, inicio del Gobierno Santos, la referencia Brent era USD\$71 por barril y al momento de presentar el Acto Legislativo señalado, en marzo de 2011, era de USD\$ 110. De manera similar, la producción del país se duplicó, pasando de 577 mil barriles en 2002 a 915 mil barriles en 2011. La combinación de mayor producción y mejores precios se tradujo en mayores ingresos de regalías para los departamentos.

Esta situación de holgura, vivida con ocasión de los grandes descubrimientos petroleros décadas atrás, se tradujo en importantes ingresos para la Nación (a través de impuestos y dividendos de Ecopetrol) y para las regiones productoras (vía regalías). Así, las regalías directas pasaron, en pesos contantes de 2005, de un billón de pesos en 1999 a 3.5 billones en 2010. Al triplicarse el monto de las regalías, alcanzaba no solo para las regiones productoras, sino para repartir entre todos los departamentos del país.

En ese escenario, no fue difícil para el Ministro de Hacienda, elaborar un discurso contra la concentración de las regalías en pocos municipios, el bajo impacto y resultado de las inversiones, la demora en ejecución de los proyectos y la corrupción. La imagen de la construcción de piscinas de olas era ya un referente del mal uso de los recursos. Fue así como para 2012 el Congreso había reformado la Constitución y reglamentado por ley el Sistema General de Regalías, SGR, convertido de inmediato en un ejemplo internacional.

¿Quién se iba a oponer a la reforma cuando 8 departamentos con 17% de la población del país recibían el 80% de las regalías directas (1995 a 2010)? ¿Quién iba a cuestionar pasar de 522 a 1,089 municipios receptores de regalías, a crear un Fondo de Ahorro y Estabilización (en el marco de una política anticíclica que compensara las caídas en el precio), destinar unos recursos importantes para ciencia y tecnología, y crear unas instancias colegiadas para aprobar los proyectos? Los argumentos eran contundentes.

Con lo que seguramente no contaron quienes lideraron al SGR era que dos años después el precio del petróleo se desplomaría pasando de US\$ 110 a USD\$ 27 el barril, afectando la producción y los ingresos. La producción prevista para 2015-2016 era 1,026 miles de barriles y a diciembre de 2016 apenas alcanzó los 837 kbpd. La diferencia de 257 kbpd, con la nueva realidad de precios, afectó los ingresos de los entes territoriales por concepto de regalías: pasaron de 9.3 billones de pesos en 2012 a 5.4 billones en 2016.

Este contexto dio inicio a la discusión sobre la pertinencia de reformar nuevamente el sistema de regalías. Discusión que se ha profundizado a raíz de diversos análisis sobre el cumplimiento o no de los objetivos trazados, entre los cuales se incluyen el Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2016 -SGR- de la Contraloría General y una evaluación del sistema por parte del PNUD, realizado a finales de 2015. Ambos estudios, con énfasis distintos, ponen en duda el cumplimiento de los objetivos mencionados.

¿Se han cumplido los objetivos del nuevo sistema?

Es necesario preguntarse entonces si el SGR ha contribuido a una distribución más justa de los recursos, a inversiones estratégicas, celeridad en la ejecución y a reducir la corrupción asociada al uso de las regalías. Es decir, si ha contribuido, como se esperaba, a apalancar el desarrollo de las regiones. Igual de importante es analizar su impacto en las zonas productoras, dado que el discurso del Gobierno anterior al impulsar el SGR fue que estos territorios no se verían afectados; que las regalías alcanzaban para todos.

Pero no fue así. El SGR redistribuyó de forma radical el recurso, impactando en especial a las regiones productoras. Casanare pasó de recibir el 23.5% de las regalías al 2.9%; Meta, del 12.1% al 7.4%; Arauca, del 10.4% al 1.9%; La Guajira, del 9.7% al 4.5%; Huila, del 8.9% al 3.8%; Santander, del 5.6% al 3.6%; Cesar, del 5.4% al 4.7% y Tolima, del 3.3% al 2.8%. Una disminución importante, con un doble impacto adicional ocasionado por la caída en la producción y en los precios del petróleo, entre los años 2014 y 2017.

En la otra orilla están los departamentos que salieron ganando con la distribución, entre ellos Antioquia con una participación del 6%, Valle (3%), Cundinamarca (3%), Atlántico (3%) y Bolívar (5%), que son los que más aportan al PIB (para un total de 64.2%) y con un PIB per cápita entre \$12 y \$25 millones. Es decir, departamentos con municipios y zonas necesitadas, pero también con las economías más robustas del país, lo que debe llevar a un análisis sobre si la fórmula de distribución diseñada fue la más indicada.

La anterior inquietud cobra fuerza cuando se aprecia que departamentos pobres como Chocó, Sucre, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, con un PIB per cápita de entre \$5 y \$7 millones al año, reciben menos regalías que los departamentos más ricos. Con excepción de Chocó que recibe 3%, los demás mencionados están por debajo del 1%. Otro caso excepcional es el de Nariño, pues siendo una de las regiones más pobres, en especial en la Costa Pacífica nariñense, pasó a recibir el 4% del total de las regalías.

Igual de importante es analizar si las inversiones han sido estratégicas. Uno de los objetivos del SGR era lograr mayor impacto, para lo cual se crearon los OCAD (Órganos Colegiados de Administración y Decisión). Según el Informe de la Contraloría de 2016, el 80% de los proyectos (5,657) eran de una cuantía menor a \$2,118 millones y solo el 1.2% de los mismos (85 proyectos) eran de una cuantía superior a \$21,810 millones. Más aún, el 80.2% de todos los proyectos tenían un valor cercano a los \$563 millones.

Algo similar ha ocurrido con la ejecución y el riesgo de corrupción. Según el informe, el 26% de lo distribuido entre 2012 y 2016 no se ejecutó en el tiempo previsto (\$10.7 billones) y se perdieron \$800 mil millones, 40% en “elefantes blancos”. Si bien 68% de los proyectos fueron por licitación, el 70% de estos tuvieron un único oferente. Con un ingrediente, la dispersión de los recursos: aunque el 40% se destinó a transporte, y el 22 % a ciencia y tecnología y educación, existen más de 100 subsectores de inversión.

¿Es necesario reformar el sistema de regalías y en qué sentido?

Del anterior análisis se colige que el SGR condujo a una fórmula de distribución que no era la adecuada desde una perspectiva de desarrollo y equidad, ni tampoco por su impacto estratégico, procedimiento y blindaje contra la corrupción. Esta infortunada situación debería ser motivo suficiente para reformar el sistema, sin volver al anterior.

Con una razón adicional, de peso: los departamentos y municipios donde se “producen” las regalías salieron seriamente afectados con la distribución del SGR; es lo que han llamado, y con razón, un despojo. Esta situación se tornó aún más difícil por la caída en la producción y en los precios, lo que contribuyó a su turno a desacelerar sus economías. Una coyuntura compleja que explica en parte el malestar en las regiones, el desinterés de los gobernadores y alcaldes en la industria, y la proliferación de consultas populares.

Es necesario entonces reformar el sistema, empezando por una distribución más justa y equitativa hacia las regiones productoras, pues si no hay producción, no hay regalías. Así como incluir incentivos a la exploración, un mecanismo de compensación a los propietarios y tenedores de buena fe de la tierra, y un fortalecimiento de la capacidad de las regiones en la formulación de proyectos. Y definir un objetivo estratégico para los recursos a distribuir por fuera de los departamentos y municipios productores.

Tendría sentido, por ejemplo, destinar durante una década el grueso de recursos que no irían a las regiones productoras a sacar de la pobreza a la Costa Pacífica y a la Costa Atlántica, con inversión focalizada en proyectos estratégicos, y desarrollar de manera responsable el potencial agrícola de la Orinoquía. Con un mecanismo de administración distinto de los OCADS que garantice un mayor impacto, celeridad y transparencia. Se trata de incentivar la producción de las regalías y utilizarlas de una mejor manera.



AUDITORIAS CIUDADANAS: LA EXPERIENCIA TERRITORIAL. BALANCE INICIAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

Laura Bibiana Gaitán
Líder control social a Industrias Extractivas
Corporación Transparencia por Colombia

Transparencia por Colombia, con la experiencia en participación y control social del Departamento Nacional de Planeación y la orientación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha venido construyendo de manera colectiva una apuesta metodológica denominada "Auditorías Ciudadanas".

De lo que se trata

Las Auditorías Ciudadanas reflejan la intención política de vincular la visión ciudadana, en tiempo real, a la ejecución de los proyectos de escala municipal financiados con recursos de regalías. Es una propuesta metodológica que, a partir de instrumentos tecnológicos (un aplicativo web y móvil aún en desarrollo) y herramientas pedagógicas (videos y cartillas), busca motivar a los beneficiarios directos de estas inversiones para que se vinculen de manera activa en labores de seguimiento y control social a la ejecución de las mismas.

En sus directrices, retoma de la experiencia de las Auditorías Visibles la importancia de las Audiencias Públicas como el espacio de diálogo democrático abierto y constructivo sobre la inversión pública local de las regalías. Este aporte se suma a la experiencia de más de 20 años que Transparencia por Colombia ha desarrollado desde la perspectiva ciudadana en materia de control social, a través de su apuesta "Ciudadanos al Cuidado de lo Público".

Esta suma de saberes ha aterrizado en una ruta metodológica que lleva al ciudadano interesado a registrarse, convertirse en Auditor, formarse en temas básicos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, su ciclo de proyectos, en trabajo colectivo y resolución de controversias, para que con estas bases pueda realizar de mejor manera su ejercicio de control ciudadano. Se agrega, con la ayuda del aplicativo, la posibilidad de conocer la información oficial sobre los avances en la ejecución de los proyectos y, dada su cercanía con el proyecto, contrastar estos datos con la realidad.

Además de acceder a la información, esta herramienta informática permitirá que las acciones de seguimiento y verificación realizadas por los Auditores sean comunicadas a los funcionarios

responsables del proyecto, permitiendo a estos últimos contar con información en tiempo real, pertinente y soportada que les permita tomar decisiones y atender las dificultades o situaciones particulares que se puedan presentar durante la ejecución de un proyecto específico.

Su puesta en marcha

Desde febrero de 2018, esta apuesta metodológica llegó a treinta municipios del país¹, y está probando su robustez en el acompañamiento a sesenta proyectos locales, con distintos niveles de avance en su ejecución física y financiera² y diversos sectores de inversión³, arrojando hasta el momento distintas reflexiones sobre la visión ciudadana acerca del aporte y el funcionamiento del sistema.

La llegada a territorio: lo bueno y lo malo

Los ciudadanos interesados e incondicionales han sido uno de los aspectos destacados de lo que va en marcha. El compromiso, el interés por mejorar el conocimiento sobre el funcionamiento del sistema general de regalías y la búsqueda de una oportunidad de relacionamiento con las autoridades municipales respecto a estas inversiones, son las motivaciones más frecuentes de los auditores que participan en este piloto de implementación.

Esa disposición ciudadana los ha llevado incluso a participar como auditores de proyectos que se encontraban en fases finales de ejecución, lo que les ha permitido entender las condiciones y obstáculos que han sido superados para avanzar en la ejecución de

¹ Aguazul, Agustín Codazzi, Albania, San Vicente de Chucurí, Barrancas, Bucaramanga, Cartagena del Chairá, Coveñas, Ipiales, La Jagua de Ibirico, La Montañita, Lorica, Maicao, Montelíbano, Montería, Riohacha, Sabana de Torres, San Antero, San Bernardo, San Vicente del Caguán, Santiago de Tolú, Sincelejo, Tauramena, Dagua, Restrepo, Túquerres, Yondó, San Luis de Palenque, Paz de Ariporo, Cantagallo.

² Fueron seleccionados 60 proyectos, 23 en fases precontractuales, 23 con niveles de avance financiero menor al 50% y 14 con avance superior al 50%.

³ Fueron incluidos proyectos de los sectores transporte (infraestructura vial), educación, acueducto y alcantarillado, vivienda, salud, cultura, entre los más destacados.



los proyectos auditados, brindando información de interés y sobre todo oportunidades de aprendizaje a los participantes.

Esta participación a veces se ve limitada, pues hablar de beneficiarios directos implica vincular a amas de casa, trabajadores de oficio, cuyo sostenimiento familiar depende de las labores diarias, por lo que el tiempo para hacer el seguimiento o formarse implica para ellos(as) una reducción de sus ingresos y, por tanto, se convierte en una actividad secundaria, que se puede ejercer cuando hayan sido resueltas las necesidades prioritarias de sus familias.

Del lado de la institucionalidad local, se encuentra una amplia gama de respuestas ante las demandas y acciones ciudadanas. Existen casos en los que la institucionalidad asume el proceso, lo promueve y establece canales efectivos y permanentes de comunicación frente a dudas, inquietudes y observaciones de los auditores ciudadanos. De otro lado, algunas administraciones municipales consideran la participación ciudadana como una sobrecarga innecesaria a sus ya amplias labores, considerando el derecho de petición como una ofensa desde la ciudadanía, con la intención de entorpecer el papel de la institucionalidad local.

Desde la perspectiva nacional, se ha valorado la retroalimentación territorial permanente, se ha facilitado la comunicación de demandas y reivindicaciones desde los auditores, quienes reclaman una mayor transparencia en la toma de decisiones y un ajuste del sistema, de cara a generar mayores y permanentes escenarios de participación ciudadana, que contribuya a orientar la ejecución de los recursos de regalías en las necesidades priorizadas por las comunidades locales.

El balance general

Este ha sido un ejercicio valioso en el que se reitera la importancia del acceso a la información como la base de la participación

ciudadana y, particularmente, de ejercicios de control social como las Auditorías Ciudadanas. La necesidad de vincular no solo a los funcionarios públicos, sino también a contratistas e interventores, y motivar en ellos un mejor relacionamiento con las comunidades beneficiarias de sus intervenciones, es una contribución para el fomento de una mayor responsabilidad desde los privados en el manejo adecuado de los recursos públicos.

Finalmente, sea esta la oportunidad para valorar y destacar el importante papel de los ciudadanos y ciudadanas en este proceso, quienes, independientemente de los riesgos de seguridad que enfrentan los liderazgos sociales en el país, se han mantenido y han ejercido un papel crítico, respetuoso y propositivo, a fin de que las inversiones finalmente se conviertan en contribuciones para mejorar la calidad de vida de las comunidades que representan.

Y, aunque las acciones se proyectan hasta el final del 2018, sin duda los aprendizajes son muy valiosos y enriquecedores para la participación ciudadana y el control social en general del país. Las experiencias más sobresalientes de este ejercicio serán publicadas, reconociendo y destacando aquellas lecciones que pueden ser una guía o ejemplo de relacionamiento y diálogo democrático local entre los distintos actores involucrados en la ejecución de los recursos de regalías del nivel local.

A este ejercicio ciudadano hemos querido sumarle desde Transparencia la divulgación de los servicios del Centro ALAC (de Asesoría Legal Anticorrupción), un canal de denuncia y asesoría legal, al que puede acercarse el ciudadano y manifestar las irregularidades que puedan encontrar en la ejecución de los recursos públicos locales, con independencia de su fuente de financiación. Estaremos atentos a atenderlos desde el Centro y a contarles más adelante las conclusiones y resultados finales de esta gran experiencia.