ORGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN – OCAD - EN EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

ANÁLISIS DE LOS OCAD COMO MODELO DE TOMA DE DECISIONES: DISPOSICIONES NORMATIVAS VS ASPECTOS DISCRECIONALES

Diana Yolanda Fuentes Suarez

Tesis para optar al título de:

Magíster en gobierno y políticas públicas

Presentada por:

Diana Yolanda Fuentes Suárez

Director de Tesis:

Profesor Manuel Calderón Ramírez

Universidad Externado de Colombia

2018

Introducción

El auge de los recursos de regalías en la década del noventa, generada básicamente por el descubrimiento de los yacimientos como Caño Limón (1983), Cusiana (1988) y Cupiagua (1993), conllevó a un incremento significativo del gasto público y a un uso indiscriminado de los mismos por parte de los beneficiarios de estos recursos. En esta década, las exportaciones de hidrocarburos pasaron de US$455 millones en 1986 a US$2,2 miles de millones en 1995.

Esta situación de derroche que significó fuertes efectos negativos sobre la economía del país, obligó al Gobierno Nacional a promover una reforma que tenía por objetivos realizar una mejor distribución de los recursos, cerrar las brechas de pobreza en algunas zonas del país, generar competitividad a los beneficiarios de las regalías, lograr un aprovechamiento de los recursos para promover el desarrollo regional y generar un ahorro que permitiera mantener la inversión futura cuando la producción disminuyera o la liquidación producto de la explotación de los recursos se viera afectada por volatilidad de los precios internacionales, movimientos en la tasa de cambio y períodos de recesión.

El Gobierno Nacional buscó adicionalmente con la reforma, plantear una opción de organización regional para que las entidades territoriales promovieran una mejor gestión de los recursos, evitando duplicidad de tareas y esfuerzos aislados en territorios próximos en cuanto a condiciones, permitiendo generar economías de escala que facilitan menores costos y por lo tanto, eficiencia en el gasto público.[1]

En ese sentido, el Gobierno Nacional a través del Acto Legislativo 005 de 2011 llevó a cabo una reforma Constitucional a los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, estableciendo tres aspectos básicos: i) la forma en que se distribuirían los recursos, ii) el acceso a los mismos por parte de los beneficiarios y iii) los criterios para el uso de las regalías. De esta manera, se creó el Sistema General de Regalías como herramienta para la distribución y uso de los recursos de regalías. Así mismo, estableció un modelo de decisión propio a través de los Órganos Colegiados de Administración y decisión, en

[1] Gaceta del Congreso de la República. Exposición de Motivos Acto Legislativo 005 de 2011.

adelante OCAD, encargados de definir el destino de los recursos de regalías asignados a las Entidades Territoriales.

Sobre el particular, la Ley 1530 de 2012 estableció de manera general como funciones de los OCAD, las de priorizar, viabilizar y aprobar los proyectos de inversión presentados por los Departamentos y Municipios, financiados con recursos de regalías. Así, se le otorgó a los OCAD la potestad para alcanzar con sus decisiones, los objetivos de la reforma y orientar los recursos hacia proyectos de interés nacional y regional a través de criterios previamente definidos en la norma.

Este modelo consideró la conformación de un triángulo de decisión soportado en los tres niveles de gobierno existentes en Colombia: Nacional, Departamental y Municipal; buscando alcanzar la democratización de las decisiones sobre los recursos generados por regalías y disminuir los riesgos presentados en el sistema anterior, en el cual se evidenció una alta concentración de los recursos en ciertas zonas del país, encontrando que el 80% de las regalías se distribuían en entidades territoriales que representaban el 17% del total de la población. Así mismo, el uso de los mismos en inversiones que no generaron impacto para las regiones en las cuales se genera la explotación, observando que durante la vigencia del anterior sistema de regalías, ninguna entidad beneficiaria alcanzó los niveles de cobertura mínima en salud, educación y agua potable, tal como lo dictaba la Ley 141 de 1994. Y finalmente, una probada desviación de recursos: solo entre 2006 y 2010, el DNP en virtud de las funciones de seguimiento y control, reportó 21.681 presuntas irregularidades a Órganos de Control.

No obstante, y pese al esfuerzo del Gobierno Nacional de establecer un modelo exitoso frente a la orientación de los recursos, el modelo desarrollado no ha alcanzado los objetivos planteados sobre los cuales se fundamentó la reforma, encontrando que aún los recursos se destinan a proyectos de inversión que no generan mayor impacto, no se ha logrado una integración regional, las brechas de pobreza en los nuevos beneficiarios no se han cerrado y continúan los casos de corrupción, que ahora involucran al Gobierno Nacional.

A lo largo de la implementación del Sistema General de Regalías desde la vigencia 2012, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión han constituido la pieza angular

del esquema para la aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías. Sin embargo, las decisiones tomadas en el marco de este esquema no han atendido los criterios sobre las cuales se fundamentó la reforma y que fueron previamente definidos en la Ley 1150 de 2012, encontrando que los proyectos son aprobados bajo criterios discrecionales de los miembros que conforman dichos OCAD, en los tres niveles de gobierno, guardando en su operatividad un esquema de toma de decisión que involucra más aspectos racionales y apuntados a la satisfacción de intereses, que a los netamente institucionales y legales.

De acuerdo con informes de la Contraloría General de la República y estudios del PNUD, el papel de los OCAD se ha transformado poco a poco en un instrumento para el manejo de intereses sobre los recursos de regalías, manipulando las decisiones e incorporando a las mismas un tinte político que no se ajusta a los postulados sobre los cuales se propuso la reforma al sistema de regalías.

Conforme lo anterior, vale preguntarse si ¿Responde el modelo de decisión adoptado con los órganos colegiados de administración y decisión en el sistema general de regalías, a un modelo teórico de toma de decisión que refleja los postulados de la reforma constitucional y alcanza los objetivos de manejo eficiente de los recursos, integración regional, priorización del gasto público e independencia de aspectos políticos y discrecionales en la toma de decisiones sobre los recursos de regalías?

A través de este documento se pretende verificar si el modelo de decisión implementado con los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) para adelantar la priorización, viabilización y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías en el marco del Sistema General de Regalías, cumple con las funciones otorgadas a partir de los objetivos planteados en la reforma y que dio lugar a la creación del SGR y si este modelo responde a los postulados teóricos acerca de modelos de decisión desde el enfoque del neo institucionalismo económico para su implementación en Colombia.

Acerca de la discrecionalidad utilizada en la toma de decisiones por parte de los OCAD y que constituye el centro de esta tesis, se desarrollarán aspectos extralegales sobre los cuales se fundamentan las decisiones y que responden a posturas por parte de los miembros considerando i) la Entidad Territorial que presenta el proyecto de inversión, ii) el Fondo que financia el proyecto sobre el cual se va a tomar la decisión, iii) el rol de cada

miembro dentro del OCAD y iv) los intereses de los miembros lo cual condiciona la toma de decisiones.

Para el análisis de datos, en esta tesis se analizará el comportamiento de los OCAD que están encargados de priorizar, viabilizar y aprobar los proyectos de inversión financiados con los recursos de regalías asignados a las entidades territoriales a través de los Fondos de Compensación (60%) y Desarrollo Regional, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016. Por lo tanto, el desarrollo de este trabajo no contempla el análisis de las decisiones tomadas por los OCAD sobre los recursos de regalías directas, los previstos en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, los asignados a las Corporaciones Autónomas y los correspondientes al 40% del Fondo de Compensación Regional.

El primer capítulo establece el marco teórico sobre el cual se fundamentó la tesis. En primer lugar se exponen algunos conceptos generales sobre la decisión propuestos por diversos autores. En segundo lugar, se realiza una breve descripción de los modelos de decisión desarrollados desde el enfoque neo institucional económico o racional. Finalmente se realiza un análisis comparativo de los principales aspectos de estos modelos y los propuestos en el modelo del Sistema General de Regalías a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Lo anterior con el fin de verificar si la operación de los OCAD responde a un enfoque racional.

El capítulo II señala brevemente la evolución normativa de las regalías en Colombia hasta llegar a la creación del Sistema General de Regalías. Este documento no profundiza sobre este aspecto, teniendo en cuenta que la tesis no contempla dentro de sus objetivos el análisis comparativo del sistema anterior de regalías y el vigente, aunque si es importante señalar los aspectos que dieron origen a los OCAD. Así mismo, describe los Órganos Colegiados de Administración y Decisión como modelo de toma de decisiones del SGR, referenciando los criterios normativos sobre los cuales los OCAD deben tomar las decisiones.

El capítulo III del documento, precisa las similitudes entre los OCAD y las características de las decisiones tomadas bajo la teoría estratégica de la decisión o teoría de juegos. Posteriormente, se describe la evolución que tuvieron los OCAD desde el 2012

cuando entraron en operación, hasta el 2016, mostrando cómo la incipiente actuación de estos al inicio de la puesta en marcha del SGR fue evolucionando hacia un modelo de decisión fortalecido, con pleno conocimiento de la dinámica del sistema y la experticia acerca de la forma en que debían negociarse las decisiones a su interior. El capítulo cierra con el análisis de las herramientas dispuestas por la norma para facilitar las decisiones de los OCAD y cómo las mismas se han desnaturalizado llegando al punto de servir únicamente como instancias de trámite.

El capítulo final de la tesis, realiza un análisis de cumplimiento de los criterios técnicos en el proceso de toma de decisiones por parte de los OCAD, tomando como instrumento de análisis y recolección de información, i) entrevistas realizadas a miembros y ex miembros de OCAD y ii) base de datos de la totalidad de proyectos aprobados entre el 1ro de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, financiados con recursos de regalías. A través de estas dos herramientas, se busca demostrar mediante datos que los OCAD no atienden criterios normativos e institucionales y que las decisiones están revestidas de aspectos discrecionales y negociaciones al interior.

Palabras claves: Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), Sistema General de Regalías (SGR), toma de decisión, proyectos de inversión.

Contenido

Planteamiento General ---- 8

1. Objetivos ---- 8

1.1. General ---- 8

1.2. Específicos ---- 8

Capítulo I. MARCO TEÓRICO. ---- 9

1. El Neo institucionalismo económico o de elección racional. ---- 9

2. Concepto general de decisión: una mirada desde diversos autores. ---- 11

3. Modelos de toma de decisión desarrollados desde el enfoque Neo Institucional Económico ---- 16

3.1. Modelo de Racionalidad Comprensiva o Racionalidad Económica ---- 17

3.2. Modelo de Racionalidad Limitada ---- 17

3.3. Modelo de Kepner y Tregoe ---- 17

3.4. Modelo de Búsqueda Mixta ---- 18

3.5. Modelo de Racionalidad Erotética ---- 18

3.6. Teoría de Juegos ---- 19

4. Análisis de los OCAD a la luz de modelos teóricos de decisión, bajo el enfoque del neo-institucionalismo económico. ---- 20

Capítulo II. DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN - OCAD ---- 24

1. Evolución Normativa de las Regalías en Colombia ---- 24

1.1. Antiguo Sistema de Regalías ---- 24

1.2. Nuevo Régimen: Sistema General de Regalías ---- 27

2. Órganos Colegiados de Administración y Decisión: Modelo de Toma de Decisiones del Sistema General de Regalías ---- 29

3. Criterios de decisión normativos por parte de los OCAD sobre los proyectos presentados. ---- 37

Capítulo III. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN Y LA TEORÍA DE JUEGOS. ---- 42

1. Análisis Teórico ---- 42
2. Evolución del modelo de decisión en el Sistema General de Regalías ---- 49
3. Desarrollo de herramientas para la aprobación de proyectos: una "ayuda" para la disminución del riesgo en los OCAD. ---- 53

CAPITULO IV. Análisis del cumplimiento de criterios técnicos en el proceso de toma de decisión por parte de los OCAD regionales: tendencias en aprobación de proyectos. ---- 56
1. Instrumento de recolección de datos y análisis de la información ---- 56
2. Análisis de entrevistas ---- 57
2.1. Análisis de tendencias sobre criterios normativos ---- 59
3. Análisis de la información de proyectos aprobados. ---- 64
3.1. Análisis general sobre las asignaciones y aprobaciones. ---- 65
3.2. Verificación del cumplimiento de criterios normativos ---- 70
3.2.1. Cumplimiento criterios en el Fondo de Compensación Regional 60% - 74
3.2.2. Cumplimiento criterios en el Fondo de Desarrollo Regional ---- 77
3.3. Análisis de correlación. ---- 80
3.3.1. Total asignaciones SGR para el FCR 60% y el FDR vs total de proyectos de infraestructura aprobados 2012 - 2016. ---- 80
3.3.2. Valor total de proyectos aprobados vs proyectos de infraestructura aprobados por región ---- 81

Conclusiones y Recomendaciones ---- 88
Bibliografía ---- 91
ANEXO. Formato entrevista individual a miembros o ex miembros de OCAD regionales ---- 95

Planteamiento General

1. Objetivos

1.1. General

Establecer y desarrollar los criterios sobre los cuales los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), deciden la aprobación de los proyectos de inversión financiados con regalías y la orientación de estos recursos en las regiones, definiendo si los procesos de toma de decisión al interior de este esquema democrático, se orientan teniendo en cuenta aspectos como la disminución de la pobreza, la integración regional, el desarrollo regional, la priorización del gasto público, la consolidación de economías de escala, es decir apuntan a lo previsto en la norma, o si por el contrario las decisiones responden a aspectos discrecionales que desvinculan el interés general, la eficiencia del gasto público y la independencia de aspectos políticos.

1.2. Específicos

1. Identificar el modelo de toma de decisión teórico al cual comparativamente se ajusta al funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, tomando el enfoque neo institucional de elección racional y económico.
2. Realizar un análisis del cumplimiento de los criterios de decisión dispuestos en la Ley 1530 de 2012 por parte de los OCAD y a partir del análisis identificar aspectos distintos a los normativos que son tomados en cuenta en las decisiones.
3. Mostrar las tendencias que se dan con la aprobación de proyectos por parte de los Órganos Colegiados de Administración de Decisión, determinando la aplicación de los criterios normativos dispuestos para la aprobación de proyectos financiados con recursos del SGR.

Capítulo I. MARCO TEÓRICO.

1. El Neo institucionalismo económico o de elección racional.

Como desarrollo de las políticas públicas, existen enfoques teóricos que involucran aspectos racionales e institucionales. Dentro de estos enfoques encontramos el neo institucionalismo (Roth Deubel, 2013). El enfoque institucional del llamado Neo institucionalismo, inicialmente propuesto por March y Olsen (1984; 1989), se centra en el estudio del papel de las instituciones (1997), pero pretende superar la definición de institución como estructura formal e incluir rutinas, creencias, culturas, roles, símbolos, saberes, ampliando de esta forma el concepto de institución (Matamoros, 2013, pag. 55).

Dentro de este enfoque se destacan varias tendencias entre las que se encuentra el Neo institucionalismo económico, el cual tal como señala Matamoros (2013, pag. 56), fue desarrollado por Ostrosm (1990), Ostrom (1993), Riker (1986) y Shepsle y Bonchek (1997) y combina las teorías neoinstitucionalista y la elección racional para explicar la actuación del gobierno combinando dos variables: i) la suposición según la cual los actores tienen un conjunto de preferencias las cuales buscan maximizar de manera estratégica sus preferencias y ii) el efecto de las estructuras institucionales sobre el comportamiento de los actores.

En los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD-, si bien existen reglas dictadas por las instituciones gubernamentales para orientar la toma de decisiones sobre los proyectos presentados por las entidades territoriales, en la práctica estas decisiones se tornan discrecionales y en éstas influyen factores adicionales que no necesariamente se ajustan a las reglas dictadas para la toma de decisión de los proyectos de inversión, puestos a consideración para su aprobación. En el momento de la decisión por parte de los OCAD juegan aspectos de interés, estrategia o minimización del riesgo en las decisiones que sobre los recursos públicos se están tomando. Por este motivo, se tomará en consideración el desarrollo del enfoque del neo institucionalismo económico, que se desarrolla a continuación.

De un lado en el enfoque racional, la unidad de análisis es el tomador de decisiones considerado de manera individual. Bajo este precepto, el individuo decisor, actúa con racionalidad buscando ordenar sus preferencias para explicar las decisiones en política pública. (Matamoros, 2013, pag. 48). Aquí, un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos con referencia al estado de cosas preferido. (Etzioni, 1967, pag. 266).

De acuerdo con Colomer en López (2016), este enfoque Racional involucra cuatro elementos metodológicos que deben ser considerados en el análisis de la forma en que los OCAD toman decisiones: a) el supuesto del individualismo metodológico, alternativo al colectivismo u holismo sociológico; b) la consideración de seres humanos dotados de una racionalidad meramente instrumental o deliberativa; c) las acciones egoístas o auto-interesadas de los agentes políticos y d) una extensa aplicación de las consecuencias no intencionadas de las acciones humanas, ajena a los esquemas armónicos de otros enfoques.

De otro lado, el enfoque institucionalista, incluye dentro del proceso de toma de decisión, el efecto de las estructuras y los procedimientos sobre el comportamiento de los actores. Según este enfoque, la producción de política pública está determinada por las instituciones, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles por parte de los actores. (Matamoros, 2013, pag. 56). En este sentido, el diseño de la operación del Sistema General de Regalías en cuanto a la priorización, viabilización y aprobación de proyectos financiados con recursos de regalías, se realizó a través de una reforma a la Constitución Política de Colombia, en la cual se estableció que la institución encargada de cumplir las funciones de aprobación, son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, los cuales se describirán en detalle a lo largo de este documento.

Como alternativa a estas dos posturas, los autores han desarrollado un nuevo modelo de acción pública, la cual involucra el enfoque racional y el neo institucionalismo, denominado neo institucionalismo de la elección racional. En este enfoque “las instituciones son un conjunto de reglas e incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establece un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores

independientes" (Peters en Mendez, 1999, pag. 72). En este sentido, este enfoque es el más cercano a la elección racional y en específico a la elección pública, que intenta explicar cómo a través de reglas o instituciones se puede regular el comportamiento racional y egoísta de los agentes políticos. (Citado por López, 2016).

Desde este enfoque podemos explicar por qué los OCAD a pesar de poseer herramientas de tipo normativo que encauzan y cierran las posibilidades de la decisión sobre los proyectos de inversión y les generan un estado de certidumbre mayor, los miembros en el momento mismo de emitir su voto, optan por realizar análisis racionales buscando satisfacer su necesidad inmediata. Este aspecto será desarrollado con detalle, cuando se analice el comportamiento de los OCAD a la luz de los modelos teóricos de decisión.

En este sentido, se afirma que por un lado las instituciones restringen el comportamiento del individuo y por otro, "los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y por definición los individuos deben ser la causa de las actividades institucionales". (Peters en Mendez 1990, pag. 90).

2. Concepto general de decisión: una mirada desde diversos autores.

El nacimiento del concepto de toma de decisión ha evolucionado a través de los años y su estudio data desde los griegos, según lo afirma *James E. Dougherty (en Harmon 2000):*

> Hace veinticuatro siglos, el historiador griego Tucídides, en su *Guerra del Peloponeso,* examinaba los factores que llevaban a los líderes de las ciudades-estado a decidir los temas de la guerra y la paz, tanto como la alianza y el imperio, con tan gran precisión como lo hacían en las circunstancias en las que estaban inmersos. Se centraba no sólo en las razones conscientes para las elecciones de los hombres de Estado y sus percepciones del entorno sistémico -ambas están reflejadas en los discursos que les atribuye- sino también en las profundas fuerzas psicológicas del temor, el honor y el interés que en variadas combinaciones los motivaban como individuos y les imponían el tono prevaleciente a sus sociedades específicas.

Sin embargo, el estudio de toma de decisión se sustenta desde los planteamientos burocráticos de Max Weber que permiten entender la toma de decisiones a fines del siglo XX, en donde, afirma Weber, son los funcionarios encargados del quehacer diario en la

administración pública, quienes finalmente toman las decisiones de gobierno. Así mismo, los estudios sobre la teoría de las organizaciones desarrolladas por Frederick Winslow Taylor y Chester Barnard pueden tomarse como punto de partida en el análisis de toma de decisión en los diferentes momentos y contextos políticos en el mundo (Harmon, 2000).

En la sinopsis sobre el libro *Teoría de la Organización para la Administración* del autor Michael M. Harmon (2000) se afirma que:

> Una preocupación esencial de la administración pública es la toma de decisiones. Para el administrador de este rubro, tal inquietud siempre está cubierta por un elemento particular: el contexto organizacional; cada organización pública es una respuesta socialmente definida a un conjunto especial de problemas; de ahí la importancia de ofrecer una estructura de orden y desarrollo eficiente y sólida. Por ello, poco a poco la teoría de la organización ha penetrado prácticamente inalterada en sustancia a interpretación las permeables fronteras de la administración pública académica.
>
> La teoría, como las organizaciones a las que se aplica, es una creación humana que representa los intereses ideológicos que sus creadores tienen para describir los objetos de su atención; el gobierno, como vocero de la voluntad pública, opera a través de muchos factores que sin el respaldo de un esquema organizacional exacto vería irremediablemente frustrados sus intentos de impartir justicia y satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos. Al explicar estas cuestiones, los autores abundan sobre el papel de la democracia y las estructuras de gobierno, el liberalismo y las relaciones humanas, así como las teorías de emergencia, el papel de los mercados y las acciones sociales de profesionales y servidores públicos.

Aguiar (2004), conceptualiza afirmando que la teoría de la decisión se ocupa de analizar cómo elige una persona aquella acción que, de entre un conjunto de acciones posibles, le conduce al mejor resultado dadas sus preferencias. (Aguiar, 2004).

De otro lado, López (2006) describe algunas definiciones de otros autores de la siguiente manera:

> McDonald (1978) define una decisión como una selección de medios alternativos para perseguir un objetivo. Robbins (1999) señala que las decisiones son las opciones tomadas entre dos o más alternativas con el fin de maximizar algún resultado en una organización

> donde todos participan. La toma de decisiones para la resolución de problemas la definió Walter F. Gast (1978), como el proceso de resolución de incertidumbres administrativas, mediante la selección de la mejor alternativa o el mejor medio disponible para alcanzar una finalidad o un objetivo dado, por el directivo, la empresa, el departamento, el empleo, la tarea, etcétera. (En Salinas y Jalil, 2014).

Como veremos a los largo de este trabajo, las definiciones sobre la *decisión* son diversas, pero todas guardan un factor común y es la *racionalidad* que implica el proceso de selección de preferencias para generar al tomador de la decisión, la mayor satisfacción posible, ya sea de tipo individual o grupal, lo que Nash desarrolló bajo el concepto de juegos cooperativos y juegos no cooperativos.

Algunas definiciones de toma de decisión fueron recogidas en las memorias del seminario de Teoría Administrativa adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en 2013, en la cual se incluyeron elementos para hacer entender por qué las personas tomamos de una u otra manera las decisiones. Fremont (1979), señalan que la toma de decisiones es fundamental para la conducta de las organizaciones ya que permite tener coherencia en los sistemas; Chiavenato (2009) parte de la importancia de tomar decisiones y condiciona la continuidad de los procesos a este paso; Samuel Certo (1992) introduce un análisis de probabilidades a la decisión. Sin embargo, todos estos autores desarrollaron sus conceptos desde el individuo y la forma en que busca sacar el máximo provecho en cada decisión que tenga que tomar a lo largo de su vida.

Revisada una amplia literatura sobre el proceso de toma de decisiones se puede decir que no existe una sola alternativa para buscar la solución o mejorar una situación en particular.

Frente a un universo de situaciones particulares sobre las cuales los individuos requieran asumir una postura en particular que afecte tal situación, existirán tantas alternativas de solución como sean posibles en la medida en que los individuos no se comportan de manera lineal y bajo una lógica absolutamente racional. (Freeman, 1996).

De acuerdo con Castillo (2006), en relación con el nivel de incertidumbre, las decisiones pueden ser clasificadas en tres grandes grupos de acuerdo con sus posibles resultados:

> Determinísticas: Decisiones cuyas consecuencias (resultados) pueden conocerse con certeza en el momento en que se toma la decisión.
>
> Asumiendo Riesgo: Decisiones cuyas consecuencias (resultados) no se conocen con certeza en el momento en que se toma la decisión, pero se conoce o se puede estimar su distribución de probabilidad.
>
> Bajo incertidumbre: Decisiones cuyas consecuencias (resultados) no se conocen con certeza en el momento en que se toma la decisión y cuya distribución de probabilidad es desconocida.

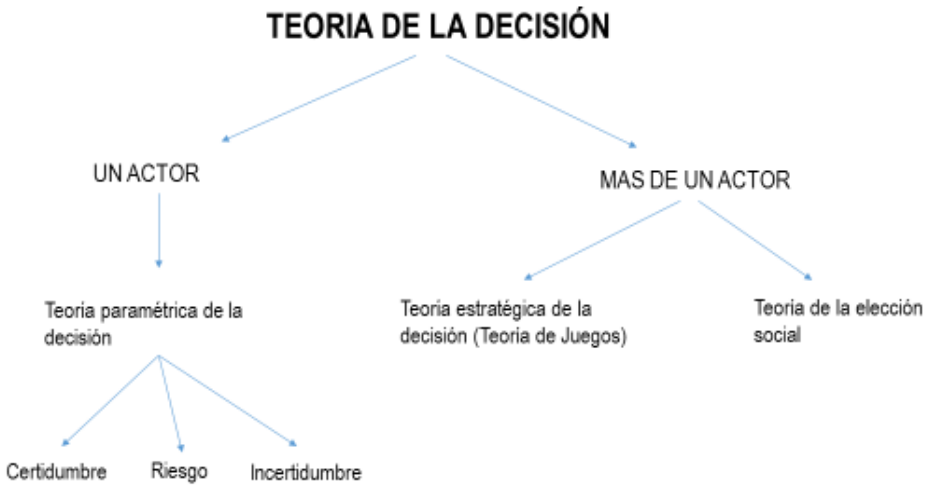
Bajo este precepto, Castillo (2006) define riesgo e incertidumbre así:

> Incertidumbre: está presenta cuando la verosimilitud de un evento futuro es indefinida o no calculable.
>
> Riesgo: está presente cuando eventos futuros ocurren con una probabilidad medible. En este sentido, el riesgo se refiere a determinadas incertidumbres presentadas en variables específicas que pueden afectar los resultados de un sistema o de un individuo, y cuyos efectos pueden ser cuantificados a través de una distribución de probabilidad.

En este sentido, cuanta más información tenga un individuo en el momento de realizar su elección, mayor es la probabilidad de tener éxito en la decisión, lo cual podría explicar en principio el desarrollo normativo en el marco del Sistema General de Regalías para “ayudar” a los OCAD a tomar la mejor decisión, estableciendo criterios que permitan al decisor obtener previamente la mayor cantidad de información posible y votar con mayor tranquilidad los proyectos de inversión. Esto sumado al proceso de negociación con los otros miembros del OCAD en el cual se obtiene mayor información sobre cada uno de los proyectos y lo más importante, se conocen de antemano las preferencias de votos de los otros miembros por lo cual aumenta la confianza cuando se comparte el riesgo.

Para Aguiar (2004), la teoría de la decisión se puede resumir en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Teoría de la Decisión



Desde este gráfico desarrollado por Aguiar (2004), el cual resume la teoría de la decisión, se establecen dos caminos para abordar el complejo proceso de toma de decisiones: desde lo individual o desde lo colectivo; este trabajo se desarrollará a partir de las decisiones que se toman de manera individual, pero que son expresadas desde lo colectivo. En este sentido, los OCAD asumen decisiones de tipo colectivo, pero para llegar a ello existe un proceso previo de racionalidad individual que necesariamente debe conciliarse con las posturas del otro para llegar a un acuerdo sobre la decisión de tipo colectivo, en la cual se satisfagan las necesidades y preferencias de todos.

Se plantea entonces la teoría de sistemas, desarrollada por Simón y que de acuerdo con Harmon (2000), describió los límites cognitivos y psicológicos de la racionalidad en las organizaciones. Tal como los seres vivos, las instituciones funcionan como un todo, en el cual cada una de las dependencias juega un papel fundamental en el funcionamiento del sistema, por lo que afirma Harmon (2000), la teoría de sistemas aborda principalmente los problemas de relaciones, estructura e interdependencia.

Frente a esta racionalidad que influye en la toma de decisiones a partir de los aspectos psicológicos y cognitivos (Harmon 2000), con las que cuentan las personas y que influyen el nivel de acierto con sus decisiones, se han retomado diversas posturas de algunos autores sobre el concepto mismo de racionalidad.

Para Pavesi (2004), la forma en la cual se toman decisiones y la forma en que deberían ser tomadas, ha dado lugar a fracturas en los enfoques y abordajes bajos los cuales se ha desarrollado la teoría de toma de decisiones. Para este autor, la solución de los problemas es el rasgo distintivo de una teoría de la decisión ya que toda elección puede ser interpretada como la solución a un problema.

Si bien es cierto que hasta hace sesenta o setenta años no existía como tal una teoría de decisión, no implica que las mismas no fueran tomadas, solo que la decisión estaba ligada a pautas sociales, culturales y religiosas propias de la época y no a normativas previamente institucionalizadas. (Pavesi, Bonatti y Avenburg, 2004). Sin embargo, existiendo ya normas que deben atenderse para tomar una decisión, no se puede quitar la influencia del contexto y de las circunstancias, ni eliminar la incertidumbre.

3. Modelos de toma de decisión desarrollados desde el enfoque Neo Institucional Económico

Considerando el enfoque neo-institucional, existen en la teoría algunos modelos de decisión de tipo racional, entre los cuales cabe destacar los siguientes como los más representativos:

1. Modelo de racionalidad económica
2. Modelo de racionalidad limitada
3. Modelo de Kepner – Tregoe
4. Modelo de búsqueda mixta
5. Modelo de racionalidad erotética
6. Teoría de Juegos

Aunque dichos modelos fueron en su mayoría elaborados en el área de estudios de psicología, hoy son aceptados en la ciencia política y la ciencia administrativa, para dar

cuenta de cómo deciden quienes diseñan las políticas públicas. (Ordoñez y Matamoros, 2013, p. 42).

A continuación se describen brevemente los aspectos más representativos de cada uno de estos modelos.

3.1. Modelo de Racionalidad Comprensiva o Racionalidad Económica

El modelo de racionalidad económica desarrollado por Arrow, se basa en la teoría del homo economicus en la cual se asume que el tomador de decisiones es un individuo bien informado que mide, de manera racional y calculada, los costos y beneficios de todas las alternativas disponibles y toma acciones de acuerdo con el uso eficiente de los recursos. La eficiencia es el punto central de este modelo. Así, cuanto mayor sea la eficiencia neta (beneficios menos costos) de una alternativa, más probable es su elección. (En Ordoñez y Matamoros, 2013).

3.2. Modelo de Racionalidad Limitada

En este modelo las decisiones están más ligadas a circunstancias prácticas del mundo de las políticas públicas que a un escenario deseado. De esta manera, se reconocen los límites a los que en la práctica se ven enfrentados aquellos que pretenden hacer un trabajo exhaustivo. En este sentido se introduce el concepto de “desempeño satisfactorio y suficiente”, en el cual el tomador de decisiones no considera todas las alternativas existentes con las cuales se podría obtener la mayor maximización de beneficios, sino que solo considera las alternativas más evidentes con las cuales puede obtener una maximización razonable de beneficios. Así, este modelo tiene en cuenta los costos y beneficios de buscar un número “ilimitado” de alternativas, y reconoce que ello da cuenta de un ejercicio irreal, desgastante e improductivo. (Simon, 1976; Jones, 1999 en Ordoñez y Matamoros, 2013).

3.3. Modelo de Kepner y Tregoe

El modelo kepner y Tregoe (Montenegro, 2006), presenta un proceso de toma de decisión como una forma sistemática de unir los hechos y la experiencia, a fin de lograr un mejor

juicio de parte del directivo (Kepner y Tregoe, en Cabeza de Vergara y Muñoz, 2006, p. 59). Según Charles Kepner y Benjamin Tregoe, cualquier proceso de toma de decisión deberá desarrollarse sistemáticamente siguiendo los siete conceptos básicos siguientes:

1. Establecer objetivos frente a los cuales elegir.
2. Clasificar los objetivos de acuerdo con su importancia
3. Desarrollar alternativas entre las cuales escoger
4. Evaluar las alternativas frente a los objetivos con el fin de hacer una elección
5. Elección de la mejor alternativa como decisión tentativa
6. Evaluar las consecuencias adversas de la decisión tentativa
7. Controlar los efectos de la decisión final mediante la prevención de las consecuencias y una adecuada vigilancia

3.4. Modelo de Búsqueda Mixta

El modelo de *mixed scanning* reconoce que hay diferencias entre los variados tipos de decisiones. Mientras que unas son de tipo operacional, otras son de tipo estratégico. Estas difieren en complejidad, profundidad e importancia. Según este modelo, el tipo de decisión depende del tipo de problema. Cuanto más estratégico sea el problema en su naturaleza, el modelo de *comprehensive economic rationality* será más apropiado, y cuanto más operacionales sean los problemas, más apropiado será el modelo incremental (Mills, 1980), el cual permite retrasar la toma de decisiones hasta tanto no se haya adquirido suficiente experiencia en el manejo de los procesos. (Etzioni, 1967 en Ordoñez y Matamoros, 2013).

3.5. Modelo de Racionalidad Erotética

Este modelo hace referencia al rol que desempeñaba la “ignorancia aparente” como fundamento del proceso que desencadena en una decisión (“la ignorancia es la condición *sine qua non* de la racionalidad” (Albert, 1977 en Ordoñez y Matamoros, 2013). En este sentido, la decisión resulta del ejercicio inductivo de indagar y responder sobre lo desconocido. En efecto, en muchos de los casos, los tomadores de decisiones no conocen la relación causal entre los problemas, las políticas, los resultados y los valores u objetivos hacia los cuales deben estar encaminados los esfuerzos. Es decir, la decisión resulta como

un producto del aprendizaje; en algunos casos como un experimento. (Albert, 1977 en Ordoñez y Matamoros, 2013).

3.6. Teoría de Juegos

Uno de los modelos más referenciados en la toma de decisiones es la teoría de juegos que consiste en analizar cómo deberían tomarse estas decisiones, y en un sentido más restringido, como son tomadas de hecho. Todo el mundo tiene que adoptar cada día una serie de decisiones (Morton 1986).

Algunas decisiones precisan de una profunda reflexión, mientras que otras son prácticamente automáticas. Las decisiones de cada uno están vinculadas a los objetivos que se pretendan conseguir, y así, cuando se conocen las consecuencias de cada alternativa, la adopción de una solución determinada resulta una tarea sencilla. Una vez que se conoce a donde se quiere llegar, el problema se reduce a seleccionar los medios que le conduzcan a ese lugar (Morton 1986).

Sin embargo, cuando el azar interviene en el juego, las decisiones se vuelven bastante complicadas.

Algunas personas podrían estar dispuestas a contraer un compromiso mucho mayor, con un riesgo más alto de lo que desearía el individuo promedio; esto lo podemos ver en la curva de las personas arriesgadas. Otros aceptan un compromiso importante solo cuando el riesgo se es reducido en forma considerable; este tipo de persona está representado por la curva de quienes tienen aversión al riesgo (Moody 1991).

La teoría de juegos analiza las decisiones individuales que se ven influidas no sólo por la información contextual disponible, sino por las decisiones de otros. Se trata pues, del estudio formal de decisiones estratégicas, en las cuales lo que una persona decide depende de la información que tenga sobre lo que hacen los demás. (Binmore, 1994 en Aguiar, 2004).

La curva personal nos representa a la mayoría de nosotros, ya que tendemos a aceptar un riesgo alto en la medida en que el compromiso es bajo. Pero, una vez el compromiso se

incrementa hasta un punto en el cual nos vemos amenazados por su magnitud, deseamos reducir el riesgo tanto como sea posible (Moody 1991).

4. **Análisis de los OCAD a la luz de modelos teóricos de decisión, bajo el enfoque del neo-institucionalismo económico.**

Tabla 1. Análisis comparativo OCAD – modelos teóricos

Modelo Teórico	Aspectos relevantes	Análisis comparativo con los OCAD	Conceptos clave
Racionalidad Económica	Supone la existencia de un individuo bien informado que mide, de manera racional y calculada, los costos y beneficios de todas las alternativas disponibles y toma acciones de acuerdo con el uso eficiente de los recursos	Con las creación de los OCAD y de acuerdo con la exposición de motivos del Acto Legislativo 005 de 2011, se buscaba optimizar el uso de los recursos de regalías por lo cual el OCAD tiene como función general garantizar que se realice un uso eficiente de los recursos en inversiones que generen impacto en la entidad territorial, sin embargo el OCAD solo analiza las alternativas que le muestra la entidad que presenta el proyecto, luego no es posible realizar el análisis de todas las alternativas posibles para la solución de un problema.	Eficiencia
Racionalidad Limitada	El tomador de decisiones no considera todas las alternativas existentes con las cuales se podría obtener la mayor maximización de beneficios, sino que solo considera las alternativas más evidentes con las cuales puede obtener una maximización razonable de beneficios	No es decisión de los miembros del OCAD la selección de las alternativas, estas se realizan en una instancia anterior a la presentación de los proyectos al OCAD, delimitando las alternativas sobre las cuales tomar la decisión. De esta manera no es el OCAD quien decide qué alternativas analiza para la solución de un problema	Desempeño satisfactorio y suficiente

Modelo Teórico	Aspectos relevantes	Análisis comparativo con los OCAD	Conceptos clave
Modelo de Kepner - Tregoe	Se entiende el proceso de toma de decisión como una forma sistemática de unir los hechos y la experiencia	Este modelo recoge la forma sistémica en que la norma ha establecido que los OCAD deben tomar decisiones, desarrollando herramientas como la MGA con las cuales busca que la entidad territorial que presenta el proyecto haga un análisis de alternativas de solución al problema planteado, depurando las alternativas que tiene el OCAD para decidir. Sin embargo, como en el modelo de racionalidad limitada este proceso sistémico se desarrolla en una instancia de decisión anterior al OCAD.	1. Establecer objetivos frente a los cuales elegir. 2. Clasificar los objetivos de acuerdo con su importancia 3. Desarrollar alternativas entre las cuales escoger 4. Evaluar las alternativas frente a los objetivos con el fin de hacer una elección 5. Elección de la mejor alternativa como decisión tentativa 6. Evaluar las consecuencias adversas de la decisión tentativa 7. Controlar los efectos de la decisión final mediante la prevención de las consecuencias y una adecuada vigilancia

Modelo Teórico	Aspectos relevantes	Análisis comparativo con los OCAD	Conceptos clave
Búsqueda Mixta	Las decisiones difieren en complejidad, profundidad e importancia. Según este modelo, el tipo de decisión depende del tipo de problema. Cuanto más estratégico sea el problema en su naturaleza, el modelo de *comprehensive economic rationality* será más apropiado, y cuanto más operacionales sean los problemas, más apropiado será el modelo incremental.	En los OCAD las decisiones no son tomadas de acuerdo al tipo de problema, por el contrario se dan de manera lineal y acuerdo a otro tipo de condiciones discrecionales que no implican un análisis tan profundo.	Decisiones de tipo operacional y estratégico
Racionalidad Erotética	La decisión resulta del ejercicio inductivo de indagar y responder sobre lo desconocido	Las decisiones tomadas al interior de los OCAD, recogen varios elementos de este modelo: i) los OCAD ignoran por qué se presentan uno u otro tipo de proyectos, ii) el impacto político que las decisiones de aprobación o no representan y iii) cuál es el objetivo real de las entidades territoriales cuando realiza la distribución del recurso en los proyectos. En este sentido, los OCAD conforme se incrementan los procesos de toma de decisión, adquieren un aprendizaje sobre la forma en que se le presentan las alternativas para decidir	"la ignorancia es la condición *sine qua non* de la racionalidad"
Teoría de Juegos	La teoría de juegos analiza las decisiones individuales que se ven influidas no sólo por la información contextual disponible, sino por las decisiones de otros. Se trata pues, del estudio formal de decisiones estratégicas, en las cuales	Este modelo resume lo que sucede en los procesos de discusión al interior de los OCAD, teniendo en cuenta que tenemos 3 o más participantes y una serie de personas que aunque no hacen parte directamente del OCAD, si influyen en la toma de decisión. Bajo este modelo, los miembros de los OCAD calculan cuáles pueden ser sus beneficios de tomar una u otra decisión, de acuerdo a los	La decisión depende del nivel de riesgo asumido y la cantidad de información que se posea

Modelo Teórico	Aspectos relevantes	Análisis comparativo con los OCAD	Conceptos clave
	lo que una persona decide depende de la información que tenga sobre lo que hacen los demás.	intereses que sobre los proyectos puedan existir.	

Fuente: Elaboración propia.

Una vez analizados los aspectos más relevantes de los modelos teóricos más representativos del enfoque de neo institucionalismo económico con respecto al modus operandi de los OCAD, como se muestra en la tabla 1, se concluyó que la forma en que los OCAD toman sus decisiones recogen varios aspectos desarrollados en la teoría de juegos. En este documento se establecerá cuáles son los elementos que recoge el modelo de toma de decisión del Sistema General de Regalías (los OCAD), frente a la teoría de juegos y cómo se da su aplicación en el proceso de toma de decisión por parte de los miembros de los OCAD.

Capítulo II. DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN - OCAD

1. Evolución Normativa de las Regalías en Colombia

1.1. Antiguo Sistema de Regalías

El Estado colombiano en virtud de la declaración soberana de la Constitución Política de 1991, en su artículo 332 declaró al subsuelo y a los recursos naturales como propiedad del Estado y por lo tanto la explotación de dichos recursos generará el pago de un canon de regalías por parte de quienes realicen la explotación. Sin embargo, la reglamentación del cobro del canon y la distribución de las regalías generadas se fijó mediante Ley. Al respecto el artículo 360 señaló que: "los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones", sin que se estableciera ninguna regla específica al respecto. (PNUD, 2015).

Esta disposición acerca de la distribución territorial de los recursos se contempló y se hizo partícipe a las Entidades Territoriales en las cuales no se explotan recursos naturales de los recursos generados por regalías. Así, el artículo 361 de la Constitución política señaló que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se creara un Fondo Nacional de Regalías, que tuvo como beneficiarios a los no productores. (PNUD, 2015).

Respecto al uso que se podía dar a las regalías, la norma constitucional expresó que las correspondientes al Fondo Nacional de Regalías (FNR) "se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales". El texto constitucional no definió el uso que deberían dar los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos. (PNUD, 2015).

De este modo, a través de la Ley 141 de 1994 se reglamentó la liquidación, distribución y uso de las regalías. Esta Ley creó el Fondo Nacional de Regalías, instauró la Comisión Nacional de Regalías y estableció el derecho del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante la Ley 756 de 2002, modificó la Ley 141 de 1994, definió porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos, estableció el pago de una regalía adicional para los contratos revertidos a favor de la nación después de 1994 y dispuso una variación de la distribución de las regalías para los primeros 50.000 barriles promedio diario de hidrocarburos. (DNP, 2007).

La ley 141 de 1994 estableció dos tipos de regalías: directas e indirectas. Las primeras asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados. Las indirectas, aquellas administradas por el Fondo Nacional de Regalías, asignadas a las entidades territoriales no productoras ni que actúan como puerto. Así mismo, la ley 141 estableció compensaciones, definidas como contraprestaciones económicas adicionales recibidas a título de regalía, generadas por el transporte y el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación; y un impuesto de transporte, que tenía por objeto compensar los efectos causados por el paso de las tuberías –oleductos y gasoductos- por medio de las cuales se transportan los hidrocarburos, el cual fue cedido por la Nación a los municipios no productores por cuyas jurisdicciones atravesaban las tuberías. (DNP, 2007).

Con respecto al uso de los recursos de regalías directas, la Ley 141 de 1994 modificada por la Ley 756 de 2002, orientó estos recursos principalmente a proyectos de inversión en salud, educación y agua potable, alcantarillado y saneamiento, estableciendo los niveles mínimos de cobertura (Tabla 2) que debían alcanzar las Entidades Territoriales productoras y portuarias, beneficiarias de estas regalías.

Tabla 2. Distribución Regalías Ley 141 de 1994

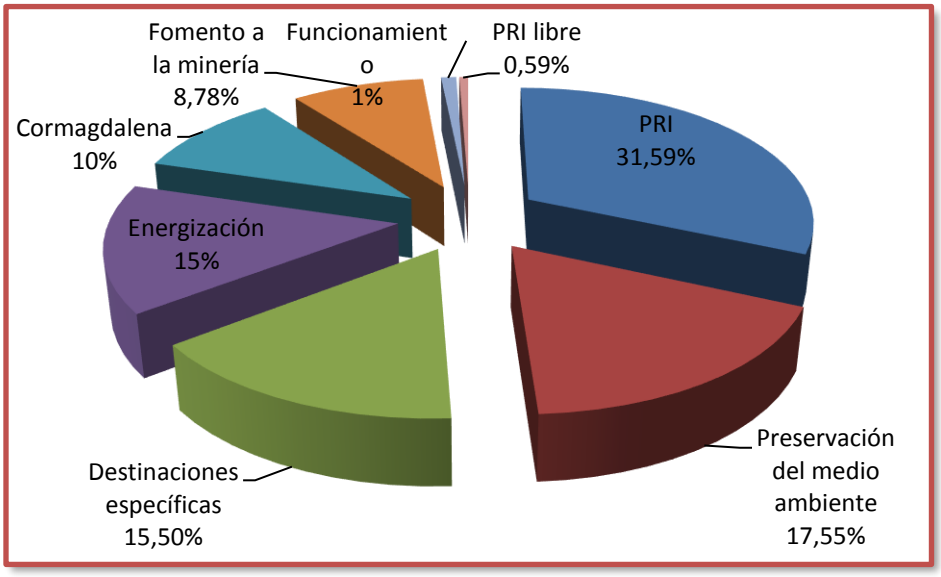
Coberturas Mínimas	Porcentaje
Mortalidad infantil	1
Salud de la población pobre	100
Educación básica	90

Agua potable	70
Alcantarillado	70

Fuente: tomado de DNP, (2007.)

Frente a las regalías indirectas, esta misma Ley estableció su destinación a través del Fondo Nacional de Regalías, principalmente a las entidades territoriales no beneficiarias de regalías directas. El 50% de los recursos se destinaba a título de inversión regional al FONPET y el saldo distribuido así:

Gráfico 2. Distribución Fondo Nacional de Regalías



Fuente: DNP, actualización de la cartilla “Las regalías en Colombia”, 2007.

Este régimen de regalías estuvo vigente hasta el 2011, en ese momento el Gobierno Nacional mediante Acto Legislativo 005 de 2011 realizó una reforma constitucional y legal al sistema de regalías definiendo nuevos criterios de distribución y uso de los recursos generados por la explotación de recursos naturales no renovables, diseñando una estrategia de ahorro y de reordenamiento en el gasto de regalías mineras y petroleras e incluyendo una instancia decisora que constituye uno de los pilares fundamentales de la reforma.

1.2. Nuevo Régimen: Sistema General de Regalías

En 2010, el Gobierno Nacional a través de los ministros de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, radicó ante el Congreso de la República la propuesta de reforma al sistema de regalías, orientada a la distribución de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales en la totalidad de las entidades territoriales.

Esta reforma, de acuerdo con la exposición de motivos del acto legislativo 005 de 2011, obedeció a la concentración de los recursos de regalías en el país, y precisó que de las 790 entidades beneficiarias de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios percibieron el 95% de las mismas. Esta concentración se deriva del criterio de asignación de las regalías ligado a la producción. Como resultado de la situación descrita, los principales beneficiarios de estos recursos han sido los departamentos de Casanare, Meta, Arauca y Huila, los cuales entre 1994 y 2009 recibieron el 56% del total de las regalías generadas en el país en el mismo periodo.(Gaceta del Congreso, año XIX – No. 577).

Así mismo, la exposición de motivos del acto legislativo (Gaceta del Congreso, año XIX – No. 577) señala que este régimen de regalías, vigente hasta el 2011, generó consecuencias nefastas para el país tales como inequidad y pobreza, ineficiencia en el uso de las regalías e incorrecta utilización de los recursos.

Considerando lo anterior, en 2010 el Gobierno Nacional impulsó una serie de reformas al sistema de regalías en Colombia que hasta entonces beneficiaba a las Entidades Territoriales en las cuales se explotaban recursos naturales y su destinación iba dirigida al aumento de coberturas a través de la ejecución de proyectos de inversión en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, por un modelo en el cual se privilegiara el ahorro y su destinación se ajustara a unos principios de crecimiento regional y equidad entre regiones y contribuyera a disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad en el país.

Con la exposición de motivos presentada por el Gobierno junto con la propuesta de Acto Legislativo para la enmienda constitucional de los artículos 360 y 361, para cumplir con el objetivo de suavizar el ciclo económico de los ingresos minero-energéticos, el Gobierno propuso la creación del Sistema General de Regalías - SGR, el cual incluye en su diseño

tres criterios de equidad en el nuevo uso de los recursos: la equidad regional, la equidad social y la equidad intergeneracional. (Gaceta del Congreso, año XIX – No. 577).

De esta manera, los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, una vez aprobada la reforma, tuvieron las siguientes modificaciones principales:

Artículo 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 (…).

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

(…)
Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.
(…)

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso segundo del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización. Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.
(…)

Parágrafo 2°. (…)Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías.
Así las cosas, el Sistema General de Regalías destinará recursos para proyectos de inversión a través del Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y adicionalmente para las Entidades Territoriales productoras, las Asignaciones Directas. Estas últimas serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades beneficiarias y deberán ejecutarse previa la aprobación de los proyectos de inversión por parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

La ley 1530 de 2012, reglamentó el Acto Legislativo 05 de 2011 y definió el funcionamiento del sistema general de regalías estableciendo sus órganos y sus funciones, precisó las etapas del ciclo de generación de las regalías y estableció las normas para la inversión de los recursos, entre otros. (PNUD, 2015).

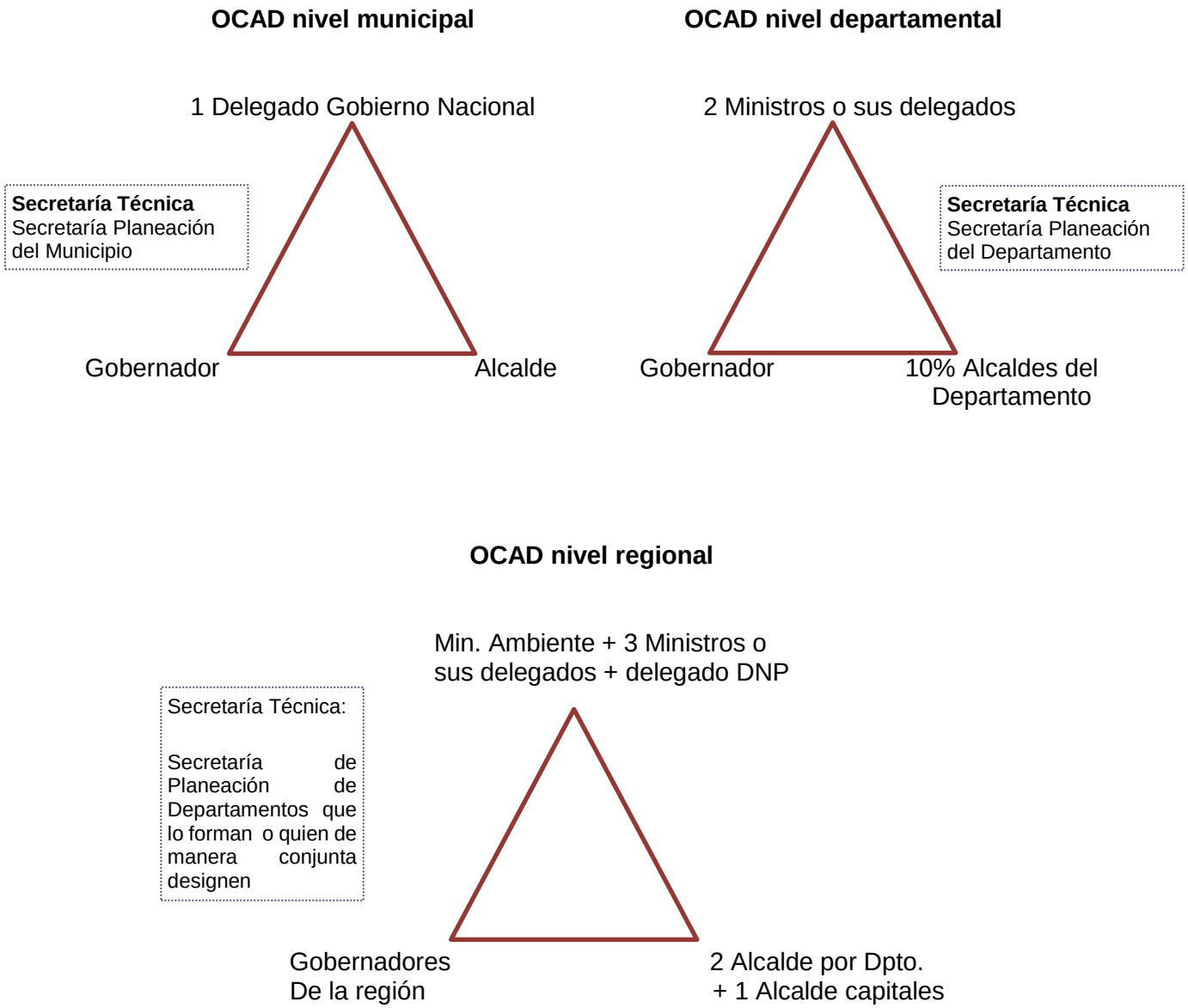
Así mismo, con respecto a los órganos del sistema, el artículo 3° de la Ley 1530 de 2012 estableció que éstos son: la Comisión Rectora, el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, en adelante OCAD.

2. Órganos Colegiados de Administración y Decisión: Modelo de Toma de Decisiones del Sistema General de Regalías

De los órganos que conforman el Sistema General de Regalías, la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, en adelante OCAD, tienen carácter colegiado. Estos últimos están conformados en términos generales por representantes del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal o Distrital (Gráfico 3), quienes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1530 de 2012, son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos de regalías, así como evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar la conveniencia y oportunidad de financiarlos, y designar el ejecutor de los proyectos a ser financiados con regalías. Esta

misma Ley, determinó que los OCAD no cuentan con personería jurídica y que desempeñan funciones públicas.

Gráfico 3. Conformación OCAD según nivel de decisión



OCAD nivel nacional – Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI)

Fuente: PNUD, 2015. Evaluación del Sistema General de Regalías.

El Capítulo 3 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 y posteriormente mediante Acuerdo 036 de 2016 de la Comisión Rectora, reglamentó la organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, en el cual estableció que éstos están conformados por representantes del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal o Distrital. Para el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación contará con representantes de universidades públicas y privadas. Los órganos colegiados contarán con una secretaría técnica y un presidente.

Con respecto a la toma de decisiones por parte de los OCAD, el Decreto 1075 de 2012 estableció el quórum decisorio frente a los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales, precisando que cada nivel de gobierno emitirá un voto para un total de 3 votos. Las decisiones se adoptarán por mayoría calificada de dos votos.

Es necesario precisar que aunque se emite un voto por nivel de gobierno, cada nivel de gobierno está conformado por más de una persona, lo cual implica que en el marco de la toma de decisión participan una serie de actores que discuten la postura por cada nivel.

En este sentido, los OCAD municipales cuentan con tres participantes: un representante del Gobierno Nacional que para efectos de aplicación se definió que fuera un funcionario

del Departamento Nacional de Planeación del nivel directivo o asesor, el alcalde o su delegado y el gobernador del departamento respectivo o su delegado.

En el caso de los OCAD departamentales, el número de miembros aumenta a cuatro o más: el gobierno nacional representado por dos ministros o sus delegados, el gobernador o su delegado y el 10% del total de alcaldes presentes en el departamento, lo cual determinará el número de participantes conforme el número de Municipios que conformen el departamento.

Así mismo, el OCAD de tipo nacional denominado de Ciencia, Tecnología e Innovación, estableció como participantes a 3 ministros o sus delegados, 1 delegado del Departamento Nacional de Planeación y el director de Colciencias quienes representan el Gobierno Nacional; 1 gobernador por cada instancia regional y 4 universidades públicas y 2 universidades privadas. De las universidades públicas, conforme lo dispuesto en el decreto 1075 de 2012, 1 debe ser representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En este sentido, el número de participantes en este OCAD es de mínimo 12 personas.

Para los OCAD de tipo regional, la Ley 1530 de 2012 definió en el artículo 35 dos tipos: el OCAD que tomará decisiones en el Fondo de Desarrollo Regional y el OCAD para el Fondo de Compensación Regional, en los cuales se incrementa aún más el número de participantes: 5 representantes del Gobierno Nacional en el cual se incluyen 3 ministros o sus delegados, el ministro de Medio Ambiente y el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; todos los gobernadores que hagan parte de la región y 2 alcaldes por cada departamento participante y uno escogido de las capitales de departamento. De esta forma, el número de participantes puede aumentar a más de 10 por región.

Finalmente, como resultado de la reforma al artículo 361 de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017, se creó un nuevo Órgano Colegiado de Administración y Decisión que definirá los proyectos de inversión que serán financiados con los recursos de los excedentes del Ahorro Pensional territorial del SGR y la Asignación para la paz. Este OCAD está conformado en términos generales por representantes de los Gobiernos nacional, departamental y municipal. El número de participantes se encuentra pendiente de reglamentación.

El número de participantes en los OCAD toma relevancia cuando se considera que la norma no estableció la obligación de la asistencia a las sesiones de los OCAD, de todos los miembros que conforman los OCAD y para efectos de la toma de decisión dispuso que bastará con la presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno, lo cual disminuye la discusión para la pertinencia de aprobar un proyecto o no y deja en manos de algunos miembros la decisión.

Esta práctica aumenta la posibilidad de imponer las decisiones por parte de los miembros que generalmente asisten a las discusiones. Como se ha evidenciado en varias sesiones, por parte del Gobierno Nacional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional son quienes generalmente asisten; a nivel departamental, para el caso de los OCAD regionales analizados en este documento, asiste el gobernador que funge como presidente y el secretario de planeación del departamento que ejerce la labor de secretaría técnica; por parte de los Municipios, son realmente pocos los alcaldes asistentes, generalmente solo aquellos que tienen proyectos de su interés para ser votados por el OCAD.

La ausencia de todos los miembros imposibilita contar con discusiones de fondo acerca de la priorización y orientación de los recursos. En el caso particular de los proyectos financiados con recursos de los fondos de compensación y desarrollo regional, la discusión del impacto regional que tienen cada uno de los proyectos presentados no se da y la decisión obedece más a criterios políticos, intereses particulares de los miembros interesados o al *lobby* que el gobernador o alcalde que formuló el proyecto, realice.

En un capítulo posterior se mostrará el análisis acerca del cumplimiento de los criterios previstos en la Ley, para la toma de decisión sobre los proyectos presentados a los OCAD regionales y financiados con recursos de los fondos de compensación y desarrollo regional.

Frente a esto, el diario digital La Silla Vacía en el artículo publicado *"La plata de las regalías: la teoría vs la realidad"*[2], señala que aunque se creó un esquema técnico para la elección de los proyectos que se financian con regalías, en la práctica los políticos han encontrado

[2] http://lasillavacia.com/historia/la-plata-de-las-regalias-la-teoria-vs-la-realidad-56049

cómo seguir pasando proyectos frágiles, lo cual se refleja en los informes de la Contraloría General de la República y el mismo Departamento Nacional de Planeación, quien a inicios del mes de noviembre de 2017, detectó 382 proyectos en estado crítico por valor de $3 billones de pesos.

La silla vacía realizó una investigación a partir de entrevistas a delegados de algunos OCAD, haciendo un paralelo entre teoría y realidad sobre el proceso de decisión que se lleva a cabo al interior de los OCAD, mostrando en su artículo algunos apartes que evidencian cómo el ejercicio de discusión al interior de los OCAD se da a partir de factores políticos y no técnicos:

Teoría

Siete días antes de la sesión del Ocad, la secretaría técnica envía a sus miembros los conceptos del comité consultivo sobre los proyectos que van a discutir.

Realidad

Las secretarías técnicas están subutilizadas.

Primero, porque para algunos funcionarios de las regiones no son tan buenas. Según un miembro de una secretaría municipal en el Departamento del Cesar “no son tan técnicas como se dicen. Si no hay buenos técnicos en el de Bogotá, imagínese qué le espera a los municipios. Y los buenos se van a Valledupar o a Bogotá, no se quedan aquí”.

Por otro lado, muchas veces los municipios, las gobernaciones y los delegados del gobierno nacional no las utilizan. Algunos revisan los conceptos técnicos horas antes de entrar a la sesión, y en otras ocasiones llegan a la sesión del OCAD desconociendo los proyectos que se van a votar. “Yo llego pocas horas antes de la sesión, le digo a la secretaría técnica que me dé un resumen de los proyecto, entramos, discutimos la viabilidad de los proyecto con el alcalde y gobernador y decidimos”, le contó a La Silla un delegado del gobierno nacional a un Ocad municipal.

Teoría

La secretaría técnica registra la decisión en el Banco de Programas y Proyectos, para que todos los interesados puedan empezar el seguimiento.

Realidad

Con frecuencia se desvirtúa el principio del 'triángulo de buen gobierno' del sistema de que cuando hay 3 votos, los equilibrios son inestables. En la práctica, los dos votos políticos (los de alcaldes y gobernadores) tienen incentivos similares para que los proyectos pasen así sean débiles, así que se alían y arrasan con el técnico. Además, a veces el concepto técnico es muy débil.

"Los entes territoriales votan juntos. Cómo son decisiones políticas ahí no vale la parte técnica. Si son amigos el gobernador y el alcalde, están asegurados los dos votos. Así el proyecto no sirva para nada le pegan solo al tema de los requisitos mínimos. Esos son los vicios del tal buen gobierno, ahí no vale la parte técnica" afirma un funcionario del Ministerio de Minas que ha sido delegado de este en varios Ocad departamentales.

Por otro lado, algunos gobernadores y alcaldes han aprovechado una falla en el sistema: si un proyecto fue rechazado en el Ocad municipal, lo vuelven a pasar con otro nombre pero con el mismo monto a un Ocad regional o departamental, donde los delegados no son los mismos y los voceros de los alcaldes o gobernadores tampoco. Así, cambiando de Ocad, logran aprobar los proyectos, según le contó a La Silla un experto del Departamento de Planeación Nacional.

A pesar de señalar que una de las principales debilidades del modelo de toma de decisión es la alianza del nivel territorial para la votación sobre los proyectos, no debe dejarse de lado que las discusiones de tipo político para la aprobación o no de los proyectos, también se da desde el nivel nacional. Si bien las alianzas más notorias se presentan en este nivel, el Gobierno Nacional a través de sus delegados encamina algunos proyectos a fines distintos al desarrollo territorial.

Intereses de tipo político, profesional o personal son factores que están presentes en las discusiones al interior de los OCAD, tanto por parte del nivel territorial como del nivel nacional. Los proyectos financiados con regalías cuentan con un común denominador y es el interés para la ejecución de los recursos de regalías, que son hoy por hoy la fuente de financiación predilecta de alcaldes y gobernadores, si se tiene en cuenta que sobre estos no existe una destinación específica como en el caso de otras fuentes importantes de financiación como los recursos del Sistema General de Participaciones.

Los recursos de regalías pueden destinarse a cualquier proyecto de inversión que cumpla al menos con unos requisitos mínimos, lo cual presenta a los gobernantes un abanico de posibilidades de inversión. Esta condición ha abierto la puerta para que se presenten dos situaciones: i) la diversidad en los proyectos desborda la capacidad de control, y ii) los procesos de negociación con los contratistas se amplía.

De la primera situación los delegados han tomado ventaja. De un lado los delegados del nivel territorial reconocen esta incapacidad de controlar todos los proyectos porque no conservan una homogeneidad que permita a los organismos de control, aplicar una única metodología para su revisión y por lo tanto, el mayor esfuerzo se centra en la aprobación de los proyectos y no en su ejecución. En este sentido, es difícil identificar y controlar que todos los proyectos estén formulados con una rigurosidad técnica que los avale y que garantice una correcta ejecución, lo cual facilita presentar proyectos débiles y que posteriormente sean aprobados. Por parte de los delegados del Gobierno Nacional, esta situación los descarga de responsabilidades frente a sus decisiones, ya que frente a la evidente incapacidad de tener conocimiento sobre todos los sectores y tipos de proyectos, la propia Ley les otorgó el beneficio de tomar sus decisiones contando únicamente con la certificación de cumplimiento de requisitos que expiden las secretarías técnicas. Esta situación abre una serie de posibilidades de negociación del voto, ya que al eliminar la responsabilidad con la excusa de no tener conocimientos técnicos suficientes, el proceso de votación se transforma en una puja política, de poder e intereses de los delegados.

Con respecto a la negociación con los contratistas, la formulación de proyectos de inversión supone conocimientos específicos y capacidad de personal suficiente por parte de las entidades territoriales que presentan los proyectos. En este sentido, los contratistas aprovechan el desconocimiento y la incapacidad de las administraciones, para ofertar servicios de formulación de proyectos a cambio de quedarse con la ejecución de los mismos y de allí la proliferación de “expertos formuladores de proyectos”.

El incentivo para la Entidad Territorial con esta práctica frecuente, es que un tercero se encarga de formular y “patinar” el proyecto hasta que llega al OCAD para su aprobación. De esta manera, la entidad se libera de poner a disposición personal que realice los ajustes técnicos y no incurre en gastos asociados a la formulación, los cuales son asumidos directamente por el futuro contratista. Esta práctica vicia de entrada la selección objetiva de

los contratistas, pero ante la baja capacidad para formular proyectos y la necesidad de ejecutar los recursos asignados, la negociación es bilateral, de un lado la entidad ejecuta los recursos y de otro el contratista asegura la ejecución del mismo, es decir que esta decisión racional supone una maximización en el grado de satisfacción de los actores involucrados.

La formulación de los proyectos por parte de los contratistas implica otro vicio y es el de ejecutar mayoritariamente proyectos de infraestructura, que son en la práctica los que generan mayores réditos políticos para los gobernantes y más ganancias para quien ejecuta.

Se agrega entonces un nuevo incentivo a la discusión y es la ganancia política, para dejar de lado los aspectos técnicos y negociar la aprobación de cierto tipo de proyectos por parte de los delegados de los OCAD.

En consecuencia, la discusión técnica sobre los proyectos se deja de lado, pasando a discusiones que van más allá de la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad o conveniencia para la comunidad de los proyectos presentados y que resultan en decisiones basadas en aspectos políticos, de intereses económicos o de intereses particulares de los delegados.

3. Criterios de decisión normativos por parte de los OCAD sobre los proyectos presentados.

El artículo 27 de la Ley 1530 de 2012 estableció como criterios generales de decisión para los proyectos presentados a los diferentes OCAD, los siguientes:

Artículo 27. **Aprobación y priorización de proyectos de inversión.** Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión serán los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías, previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En sus decisiones, priorizarán los proyectos, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.

2. Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.
3. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.
4. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
5. Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.
6. Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
7. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
8. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
9. Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.
10. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
11. Para la extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
12. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación.

Parágrafo: En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial consideración los proyectos de energización.

En el mismo sentido, la Ley 1530 de 2012 estableció criterios de decisión específicos para los proyectos presentados a los OCAD de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, los cuales son objeto de análisis en este documento así:

Artículo 33. *Fondo de Desarrollo Regional*. El Fondo de Desarrollo Regional (FDR) tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el

Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen.

Artículo 34. *Fondo de Compensación Regional*. El Fondo de Compensación Regional (FCR) tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución.

Cabe precisar que la reforma constitucional que creó el SGR (pár. 2, art. 361 CP), define unas "instancias de planeación regional" para efectos de la definición de los proyectos de impacto regional que se financiarán con cargo a los recursos de los Fondos de CTeI, de Desarrollo Regional y de Compensación Regional. A través del Acuerdo 003 del 22 de mayo de 2012, la Comisión Rectora adoptó un modelo de regionalización, exclusivamente para la formulación y presentación de proyectos de inversión regionales con cargo a estos Fondos.[3]

Por tanto, para el funcionamiento del Sistema se organizaron unas Regiones que son distintas a las que prevé la Constitución Política en su Título IX y por tanto, no exige que las corporaciones de elección popular autoricen a los gobernadores la conformación de dichas regiones para participar de los recursos del Sistema. Las regiones creadas a través del SGR son las siguientes:

Tabla 3. Regionalización Sistema General de Regalías

Región Caribe:	**Región Centro Oriente:**	**Región Eje Cafetero:**
Atlántico	Boyacá	Antioquia
Bolívar	Cundinamarca	Caldas
Cesar	Norte de Santander	Risaralda
Córdoba	Santander	Quindío
La Guajira	Bogotá D.C.	
Magdalena		

[3] Tomado de www.sgr.gov.co

San Andrés, Providencia y Santa Catalina Sucre		
Región Pacífico	**Región Centro sur**	**Región del Llano**
Cauca Chocó Nariño Valle del Cauca	Amazonas Caquetá Huila Putumayo Tolima	Arauca Casanare Guainía Guaviare Meta Vaupés Vichada

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Acuerdo 003 de 2012 de la Comisión Rectora del SGR.

Así mismo, el artículo 360 de la Constitución Política, señaló que los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia y estableció que la duración del Fondo será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Llama la atención esta última disposición que realiza el artículo 360 de la Constitución acerca de la temporalidad del Fondo de Compensación Regional y es que como su nombre lo indica, este fondo fue creado con el fin de aportar recursos en el proceso de disminución de brechas de pobreza y NBI en los territorios. No obstante, una vez este fondo aporte lo suficiente para lograr este fin, los recursos deberán destinarse a alimentar el Fondo de Desarrollo Regional, con el fin de apalancar proyectos de inversión dirigidos a impulsar la competitividad en el país, lo cual implica que corresponde a los respectivos OCAD tomar en cuenta esta disposición en el momento de aprobar los proyectos presentados por las entidades territoriales.

Frente a esto el informe *Balance del Sistema General de Regalías 2012 – 2014* de la Contraloría General de la República, señala que se extendieron los mismos criterios de distribución para los dos fondos (FCR y FDR), lo cual presupone que los conceptos de equidad regional y equidad social se relacionan estrechamente, sin embargo la Ley 1530 no asignó prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer por cada una de las fuentes de financiación.

Al respecto, el ex contralor Antonio Hernández Gamarra señalaba la necesidad de que las prioridades de gasto quedaran explícitas en la Ley reglamentaria del SGR, para cada una de las fuentes de financiación del SGR, lo cual facilitaría que hubiera una política nacional del uso de las regalías, contribuiría a disminuir el riesgo de atomización del gasto en desmedro de las finalidades que persigue la ley y "evitaría que el gasto estuviera guiado por el cabildeo de las entidades territoriales"[4].

[4] Ver: Hernández Gamarra, Antonio, Comentarios sobre la Ley de Regalías, noviembre de 2011, (pags 3 y 4).

Capítulo III. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN Y LA TEORÍA DE JUEGOS.

1. Análisis Teórico

De acuerdo con lo propuesto por Aguiar (2004) y como vimos en párrafos anteriores, las decisiones pueden ser de tipo individual o grupal. Las decisiones de tipo individual comprenden una teoría paramétrica de la decisión en la cual se deben considerar tres aspectos básicos: i) tomadas bajo certidumbre, ii) tomadas bajo riesgo y iii) tomadas bajo incertidumbre. De otro lado, en las decisiones de tipo grupal existen dos caminos, de un lado puede realizarse el análisis a partir de la teoría estratégica de la decisión o teoría de juegos o desde la teoría de la elección social.

Para el análisis del comportamiento de los miembros de los OCAD regionales, frente a las decisiones que deben tomar con respecto a los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías y puestos a consideración de estos órganos para su priorización viabilización y aprobación, tomaremos como referencia las decisiones de tipo grupal a partir de la teoría de juegos o juegos cooperativos. No obstante, se tomarán en cuenta aspectos de la decisión de tipo individual, teniendo en cuenta que las decisiones grupales no son más que la suma de decisiones individuales previamente concertadas o negociadas (Streb, 2015).

Si bien las decisiones tomadas de manera individual dependen en gran medida de la cantidad de información que posean los tomadores de decisión en el momento de emitir el voto sobre cada proyecto de inversión, en los OCAD, la decisión desprende un modelo de elección de grupo que como señala Nash, se reduce a un modelo de juegos no cooperativo más amplio agregando la negociación previa (Streb, 2015).

La teoría de juegos es un área de las matemáticas aplicada que utiliza modelos para estudiar interacciones en estructuras formalizadas de incentivos (los llamados juegos) y llevar a cabo procesos de decisión. El principal objetivo de la teoría de los juegos es determinar los papeles de conducta racional en situaciones de “juego” en las que los resultados son condicionales a las acciones de jugadores interdependientes. (Castro, 2013).

Bajo este precepto, aunque este modelo de elección de grupo o juegos cooperativos, supone una racionalidad en la cual las 3 partes toman en consideración los criterios dispuestos en la Ley para la aprobación de proyectos (viabilidad, priorización e impacto), esto dista mucho de la realidad. Como individuos, las decisiones se toman con base en las creencias y preferencias de cada uno de los miembros del grupo, confirmando lo enunciado por Nash y es que el resultado de las decisiones cuando participa más de un individuo, es una decisión previamente negociada entre todos los miembros del grupo.

De acuerdo con Shepsle & Bonchek (1997), si los miembros de este grupo son capaces de decidir sobre las opciones que existen y además éstas decisiones tiene un orden de preferencia lógico, se dice que cumplen con las propiedades de comparabilidad y transitividad. Es claro entonces que las decisiones en estos grupos, en principio, responden a racionalidades individuales de cada uno de sus miembros, basadas fundamentalmente en aspectos discrecionales de tipo institucional, político, de interés particular o simplemente permeadas por creencias y gustos, sobre un escenario de incertidumbre y que luego son concertadas para emitir una misma decisión sobre los proyectos de inversión presentados.

No obstante, aunque el Decreto 1075 de 2012 estableció un voto por cada nivel de Gobierno, la realidad es que existen procesos de toma de decisión previos a los formales, en los cuales la captura de información es indispensable para el inicio de la etapa de negociación entre los miembros decisores.

Los OCAD, realizan sus decisiones respondiendo en principio a un orden institucional, en el cual se establece la obligación de realizar su voto sobre los proyectos de inversión desde el punto de vista técnico, de conveniencia y viabilidad, sin embargo cuando el proceso de elección se vuelve sistemático las formas de adopción de esas decisiones se adquieren desde un ámbito de racionalidad individual o colectiva. Individual cuando responde a los intereses particulares de cada miembro del OCAD en aquellas ocasiones en que como individuos pueden satisfacer sus apetitos de poder, en algunos casos, o simplemente sus intereses políticos; y colectiva cuando por estos mismos intereses políticos, dos o más miembros del grupo deciden unirse en torno a una decisión de afectación colectiva pero de satisfacción individual.

En esta etapa cada miembro decisor, indaga sobre las preferencias del otro y en función de esto va formando el criterio de decisión que no choque con los otros miembros. Sin embargo, cuando a esta decisión que siempre es de tipo estratégico, se suman intereses políticos, económicos o de simple relacionamiento, la información primaria sobre la decisión que va a tomar el otro no es suficiente, teniendo en cuenta que en ese momento el decisor desconoce las razones por las cuales el otro vota de una u otra forma y bajo qué criterios está sustentada su decisión, es decir no existe una revelación sincera de las preferencias y es posible que una persona vote en contra de sus preferencias porque consigue un mejor resultado que si votara con sinceridad. (Shepsle & Bonchek (1997).

En este sentido, bajo una situación de incertidumbre sobre la decisión de los otros delegados y teniendo en cuenta que en el momento de la votación ésta puede darse por honestidad o por conveniencia, cada miembro del OCAD se obliga a seguir una estrategia que minimice las pérdidas o riesgos. (Newmann y Morgenstern, en Restrepo, 2009).

Es necesario entonces, retomar todas las fuentes de información posibles y disminuir el nivel de incertidumbre y sobre todo de riesgo. Por ejemplo, los proyectos presentados y financiados con recursos de regalías requieren, desde el punto de vista legal, dos de tres votos para que sean aprobados, pero cuando en el proceso de toma de decisión participan más de tres personas, esta decisión se complejiza, obligando a realizar una discusión previa entre los miembros de cada nivel de gobierno, para determinar cuál es el voto que oficialmente se dará como único por el respectivo nivel de gobierno.

En esta deliberación, es donde la racionalidad de cada participante del OCAD tiene su mayor auge e incidencia en el proceso de toma de decisión. Aunque parezca que el ejercicio de debate de los OCAD parezca superficial si se tiene en cuenta que previa a la discusión existe una verificación de requisitos por parte del DNP, el Comité Consultivo ha tenido que pronunciarse y, en la mayoría de los casos, se cuenta con un concepto técnico sectorial, es muy alta la posibilidad que de este espacio se desprenda cierta persuasión, cierta reconsideración e incluso cierta coacción, lo cual resulta en el cambio de preferencias por parte de uno o más miembros del OCAD (Shepsle & Bonchek (1997). En este proceso, juegan muchos factores a la hora de decidir: intereses políticos, intereses particulares, intereses sectoriales o simple presión del grupo de poder, los cuales se desarrollan a continuación.

Los intereses políticos son más evidentes en las discusiones al interior de los grupos de gobernadores, para el caso de los OCAD regionales y el de nivel nacional, en el cual se crean alianzas entre gobernadores que bien pueden tener afinidad política, geográfica o económica. En estas alianzas, los gobernadores discuten los proyectos puestos a consideración del OCAD y generan acuerdos que en principio beneficien a aquellos que presentaron proyectos con el fin de asegurar los votos en proyectos futuros presentados por sus Gobiernos.

En este juego, el rol de los delegados del Gobierno Nacional consiste en dar línea sobre los proyectos que deben aprobarse y su decisión es dominante frente a las demás. La decisión de este nivel de gobierno generalmente es concertada entre todos los representantes del Gobierno Nacional o al menos previamente discutida con el fin de emitir un solo voto.

Recordemos que la instancia de monitoreo, seguimiento y control a los proyectos aprobados, se realiza por parte del Gobierno Nacional y hasta la vigencia 2014, existió una restricción en la votación y fue el voto preferente del Gobierno Nacional (hoy inexistente), para establecer situaciones de poder cuando no fuera posible adoptar un acuerdo general sobre las opciones propuestas o el proceso de negociación fracasara. Esta restricción, rompe la condición D de Arrow, al imponerse un miembro sobre los demás, que le permite adoptar decisiones dictatoriales, lo cual dejaba sin muchas alternativas de decisión a los miembros de los otros niveles.

Aunque el modelo planteado en los OCAD regionales inicialmente rompiera la condición D de la teoría de Arrow acerca de la inexistencia de dictaduras, podría pensarse que fue válido cuando el sistema implicaba la participación de múltiples individuos de los otros niveles de gobierno, con preferencias que no llegaban a un acuerdo común. En ese momento, el Gobierno Nacional o status quo, debía adoptar la posición de dominio para llevar hacia sus intereses la decisión final.

La decisión entonces, es de tipo estratégico considerando que la misma es tomada con base en las decisiones de los demás miembros del OCAD (Aguiar, 2004). En el caso particular de los OCAD municipales, departamentales y regionales, el voto del Gobierno Nacional condiciona en gran medida la decisión que sobre un mismo proyecto adopten los representantes del nivel regional. Esto es, si sobre un proyecto X la decisión del nivel

nacional es negativa, la tendencia en la decisión de los niveles territoriales también es negativa. Esto se presenta por que la racionalidad de los representantes del nivel territorial asume el nivel jerárquico que representa la(s) persona(s) del nivel nacional y busca disminuir el riesgo que puede generarse al votar contrario a lo que la nación decida. Esta influencia aumenta, cuando ya se conocen 2 partes de la votación y lo que resulta racionalmente lógico es maximizar su utilidad votando igual que los otros 2.

Desde ese punto de vista, para que no se presente esta dictadura, Serrano (1999) plantea 2 condiciones. Una es que debe existir el anonimato, lo cual implica que al ser las preferencias sociales la suma de las preferencias individuales y no de estas de manera individual, la preferencia del grupo es producto de un individuo identificable y en consecuencia, si un procedimiento es anónimo, entonces no puede ser dictatorial. Y dos, que el método de decisión en grupo debe responder sin perversión a las modificaciones en las preferencias de los individuos y que se mantenga la propiedad fiel de la balanza, es decir bajo la condición de monotonía.

Sobre esto, de acuerdo con la paradoja de Condorcet, la regla de la mayoría puede aplicarse en los OCAD de tipo municipal y departamental para asignaciones directas porque son sólo 3 los miembros que participan en la elección, pero no para los OCAD regionales, en los cuales confluyen muchos miembros y por lo tanto aumentan las opciones, lo cual implica un aumento exponencial de las posibilidades de combinaciones entre los individuos y sus preferencias.

Considerando lo anterior, y bajo la teoría de Arrow, en los OCAD regionales se impusieron algunas formas de restricción a las mayorías. Se plantearon escenarios en los que cada nivel de gobierno al interior eligiera un solo representante para votar, aunque los demás pueden estar presentes con voz pero sin voto. Esto permitía reducir el número de individuos y por lo tanto de preferencias en la toma de decisiones en el OCAD. Lo anterior, cumpliría con las condiciones planteadas por Arrow al método mediante el cual un grupo debe adoptar sus decisiones.

Sin embargo, la estrategia de Gobernadores y Alcaldes para lograr su mayor satisfacción se da antes de que los proyectos lleguen a la instancia de votación. Las secretarías técnicas de los OCAD tienen como función primaria, la de recibir y radicar los proyectos de inversión

que posteriormente serán sometidos a votación. En esta etapa, son los gobernadores, previa negociación con los alcaldes, quienes deciden qué proyectos se presentan al OCAD sin considerar aspectos como la pertinencia, el impacto generado o los fines que persigue el SGR. Por lo tanto, se presenta el primer filtro sobre el tipo y monto de los proyectos presentados.

En este sentido, los delegados del Gobierno Nacional no participan en esta negociación previa y por lo tanto su poder de decisión aunque dominante en ese momento, ya está permeada por acuerdos previos entre los otros dos niveles de gobierno, lo cual, para el caso de los delegados departamentales y municipales, disminuye ampliamente la incertidumbre pues de hecho ya han preseleccionado los proyectos de su interés.

Aquí, los Municipios en el desarrollo del juego solo tienen posibilidades de ejercer presión para que los demás voten por sus preferencias, es decir por los proyectos que beneficien su territorio, en la instancia negociadora que describimos atrás previa a la votación.

En este punto sin embargo, es importante resaltar que para el caso de los OCAD de tipo regional (compensación y desarrollo), los municipios pueden presentar iniciativas ante la ventanilla única del Departamento Nacional de Planeación para su revisión y verificación de cumplimiento de requisitos mínimos, los cuales una vez cumplidos, habilitan al proyecto para presentarse en el respectivo OCAD para su votación. Es decir, se abre una ventana de oportunidad para los alcaldes que no logren colarse en una u otra discusión (selección de proyectos o votación), y que desde la institucionalidad pueden lograr beneficiarse.

No obstante, de acuerdo con los datos registrados en el informe de monitoreo, seguimiento y control, en el bienio 2015 – 2016, 354 proyectos ingresaron a través de la ventanilla única del DNP por valor de $2,9 billones, sobre los cuales solo se aprobaron en los OCAD 39 por valor de $237 mil millones, lo cual puede ser explicado porque en los procesos de aprobación de los proyectos por parte de los OCAD, la anuencia del gobernador respectivo es imprescindible para su aprobación.

Puede decirse entonces, que las decisiones tomadas y adoptadas en los OCAD responden a una racionalidad colectiva, como lo establece su principio legal, pero están altamente influenciadas por intereses individuales de cada uno de los miembros, en el cual el proceso

de negociación juega un papel fundamental para tomar una postura que en el papel parece concertada, pero que al final solo se ha logrado, con esta negociación, llegar a acuerdos que satisfagan los intereses de todos. El juego de la negociación implica en ocasiones el conocimiento de los intereses del otro como individuo y la medición de la afectación de las decisiones a los intereses de cada uno de los participantes en el juego, de allí que podemos asimilar el proceso de toma de decisión en los OCAD a aquellos que en virtud de la teoría de juegos, los individuos manifiestan.

De otro lado, las decisiones al interior de los OCAD están altamente influidas por incentivos, lo que los autores han denominado teoría del producto secundario y que está incluida en las tres reglas que permiten que se cumpla la regla de la mayoría (Shepsle & Bonchek, 1997). El fin inicial de los OCAD, desde el punto de vista de la elección racional, es seleccionar aquellos proyectos preferidos por cada uno de sus miembros, sin embargo, como las decisiones colectivas son imperfectas y no siempre mantienen la regla de la mayoría, es necesario que los individuos utilicen objetivos secundarios para lograr su fin. Un ejemplo de esto son los premios por eficiencia en la aprobación de proyectos y utilización de recursos de regalías, otorgado por el DNP a las entidades territoriales.

Hasta aquí el planteamiento de decisión en los OCAD desde el enfoque racional. Como se ha dicho en párrafos anteriores, la perspectiva de elección racional no es perfecta, teniendo en cuenta que los responsables de la toma de decisiones no tienen ni los recursos ni el tiempo para recoger la información que requiere una acción racional (Etzioni, 1967, pag. 267). Así mismo Arrow en Cataño (2003), afirma que en el agregado, la hipótesis de comportamiento racional en general no tiene ninguna implicación y concluye que la lección es que la hipótesis de racionalidad es débil.

Es por esto que dadas las condiciones de imperfección de la teoría de juegos, y considerando que la hipótesis de racionalidad no es suficiente para hablar de regularidades sociales (Risvi, 1994, Pg. 363), el Gobierno Nacional desarrolló factores a tener en cuenta en el momento en que los OCAD tuvieran que decidir sobre los proyectos de inversión, con la finalidad de incrementar la certidumbre y reducir en gran medida el riesgo. Si bien la decisión en este modelo es de tipo grupal desde preferencias individuales previamente sometidas a un proceso de negociación, institucionalmente se normaron factores a tomar en cuenta para la aprobación o desaprobación de los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales.

De ahí, las múltiples modificaciones a los acuerdos emitidos por la Comisión Rectora del SGR, que precisan los requisitos técnicos que, dependiendo del sector de inversión, deben cumplir los proyectos presentados. Estos requisitos son certificados por las secretarías técnicas y para el caso de los OCAD regionales, el DNP.

Puede decirse entonces que los OCAD mantienen la regla de la mayoría, cuando: 1. Las decisiones son tomadas por tres individuos como representantes de cada nivel de gobierno; 2. Cuando no se presentan dictaduras y 3. Cuando se presentan incentivos sobre la decisión. Todo lo anterior, para que exista un consenso mínimo. (Shepsle & Bonchek, 1997).

2. Evolución del modelo de decisión en el Sistema General de Regalías

Con la implementación y puesta en marcha del Sistema General de Regalías y el inicio de la aprobación de proyectos a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, la vigencia 2012 fue de transición. Durante esta vigencia la incipiente estructura de la operación de los OCAD y los criterios que debían tomarse en cuenta para la aprobación de los proyectos, llevó a que en principio las aprobaciones para los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional se realizara directamente por los Ministros y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

Estas iniciativas fueron aprobadas sin el lleno de requisitos técnicos y apenas con una pobre formulación, vaciadas en la herramienta diseñada para tal fin, la Metodología General Ajustada – MGA. En esta etapa de implementación del SGR, los miembros de los OCAD actuaban bajo incertidumbre, pero bajo un nivel de riesgo en realidad bajo.

Incertidumbre en cuanto al modelo mismo de regalías recién creado y las implicaciones de aprobar proyectos sin la rigurosidad técnica en la ejecución de los mismos. Aquí, los miembros de los OCAD no entraban en la predicción racional sobre el actuar de los otros miembros porque ellos mismos desconocían la estructura y las implicaciones de aprobar proyectos de inversión con regalías sin que cumplieran en términos de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas locales y nacionales, es decir no tenían claras las reglas del juego, (Streb, 2015) pero aun sin riesgo las aprobaciones durante esta vigencia fueron muy bajas.

A julio de 2012 solo se habían aprobado 5 proyectos por valor de $29.545 millones del total asignado al Fondo de Compensación Regional 60% por $1,7 billones, es decir el 1,7% del total asignado y ninguno financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Regional. Este escenario generó que la Presidencia de la República iniciara una presión institucional para mostrar resultados, ante la inconformidad de las regiones por el nuevo sistema.

Esta situación llevó a que los miembros de los OCAD del nivel nacional, se apropiaran del tema y sin acuerdos previos y atendiendo exclusivamente a los intereses del Gobierno, aprobaran proyectos con solo la presentación de la ficha emitida por la MGA.

Hasta aquí el juego de roles apenas se vislumbraba y conforme fue avanzando la implementación y se fueron corrigiendo los errores iniciales, los delegados tomaron conciencia del poder de incidir en las decisiones sobre los recursos de regalías y las implicaciones que esto tenía.

Retomando el punto tres planteado Shepsle & Bonchek (1997) para mantener la regla de la mayoría, el Gobierno Nacional en una salida audaz, creó incentivos para ser delegado nacional: cargos de planta, mejoras en el salario, creación de nuevas plazas de trabajo en los Ministerios delegados para ejercer el voto y reconocimientos en general, con el fin de garantizar el avance en la aprobación de los proyectos. De esta manera en la vigencia 2013, es decir el segundo año de entrada en vigencia el Sistema General de Regalías, se logró la mayor cantidad de recursos aprobados con regalías por $5,3 billones.

En los Departamentos y Municipios, el rol de delegados en los OCAD regionales generaron una alta expectativa y se inició una lucha interna por pertenecer a estos OCAD. A partir de la elección de los delegados, empezó la negociación y la aplicación de estrategias para sacar el mayor beneficio. De esta manera, se generaron coaliciones para apoyar los proyectos presentados por las gobernaciones a los OCAD regionales a cambio de beneficios para su Municipio. Así, se llegaron a acuerdos sobre los recursos en los diferentes fondos y los Municipios cercanos a los Gobernadores estuvieron presentes o como representantes del nivel municipal en los OCAD regionales o en los departamentales, asegurando las iniciativas que beneficiaran sus territorios y que estuvieran acorde con las pretensiones de los gobiernos departamentales.

Para el inicio del bienio 2015-2016, ya las reglas estaban más claras y tanto el nivel nacional como el territorial mucho más diestro en las dinámicas de los OCAD. Con criterios de decisión más definidos, se entregaron herramientas a los delegados para minimizar el riesgo de votar sobre un proyecto u otro y, mediante concepto emitido por la Comisión Rectora del SGR, se eliminó la responsabilidad de los miembros de los OCAD si los proyectos aprobados presentaban problemas en su ejecución.

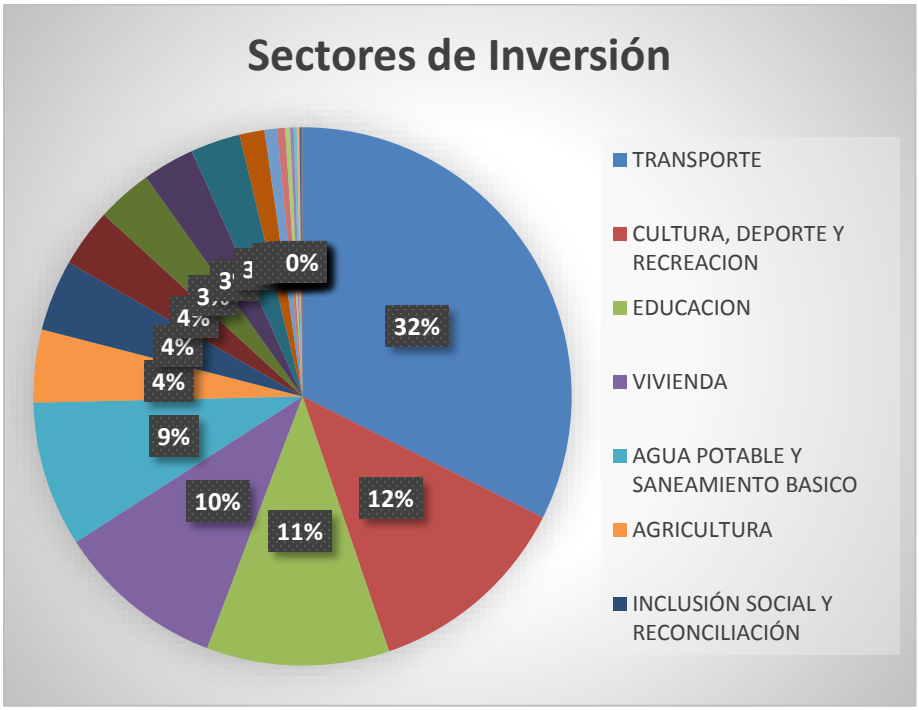
Esta responsabilidad fue entregada por completo a las secretarías técnicas o las instancias de verificación requisitos, estableciendo que para que los delegados votaran un proyecto, bastaba con que tuvieran certificación de la secretaría técnica o quien hiciera sus veces, del cumplimiento de los requisitos establecidos en Acuerdo de la Comisión Rectora vigente.

Bajo este escenario, las decisiones de los delegados fluyeron y se gestaron nuevas dinámicas en los OCAD. Ya con un menor riesgo, algunos delegados empezaron el juego de estrategia desde otro ámbito. La negociación al interior de los delegados vislumbró intereses de un lado y otro.

Por una parte, los delegados de la instancia nacional empezaron a promover la aprobación de proyectos que beneficiaran su sector. Así, se incrementó la cofinanciación de proyectos y un arduo acompañamiento en los territorios, en el proceso de formulación de proyectos.

Entre las vigencias 2012 y 2016, el Ministerio de Transporte cofinanció proyectos por $3,7 billones, seguido de las carteras de Vivienda, Ciudad y Territorio y Agricultura con $106.269 millones y $98.550 millones respectivamente, lo cual presenta una consistencia cuando se realiza el análisis de los sectores con mayor cantidad de recursos de regalías aprobados:

Gráfico 4. Sectores de Inversión aprobados con el SGR.



Con respecto a esto, la Contraloría General de la República en el documento *Balance del Sistema General de Regalías 2012 – 2014: expectativas y realidades*, señala que *hay un alto porcentaje de recursos del FDR destinado a vías primarias – grandes autopistas – cuya financiación debería corresponder en mayor medida a la Nación.*

De otro lado, las negociaciones territoriales tuvieron su mayor auge. Como se expresó párrafos atrás, las delegaciones municipales en los OCAD regionales y departamentales fueron el producto de una negociación interna con las gobernaciones para apoyar cierto tipo de proyectos de interés de los departamentos, buscando sacar provecho con aprobaciones de proyectos que impactaran en sus municipios, financiadas con recursos del mismo fondo o de otros en los cuales tuvieran injerencia las gobernaciones.

Hoy, los procesos de toma de decisión en los OCAD regionales se encuentran más que reglados, existen criterios de decisión técnicos ya establecidos y muy desarrollados, los delegados pueden abiertamente solicitar conceptos a las instancias sectoriales lo cual disminuye el riesgo para los delegados con las aprobaciones y los actores del sistema

entienden perfectamente el funcionamiento de la herramienta de decisión y la dinámicas al interior de las discusiones previas a la votación.

Esta situación permite que los juegos de tipo político e intereses se traten más abiertamente y se logren concensos que logren satisfacer los intereses de todos los participantes. Ya se dejan de lado aspectos técnicos sobre la viabilidad, oportunidad y conveniencia del proyecto aprobado, porque de hecho ya son puntos solucionados. No obstante, la negociación para la votación sobre proyectos de intereses de un grupo específico, se mantiene y adquiere mayor fuerza conforme avanza el desarrollo del SGR.

3. Desarrollo de herramientas para la aprobación de proyectos: una "ayuda" para la disminución del riesgo en los OCAD.

El Departamento Nacional de Planeación diseñó algunas herramientas de "ayuda" para que el proceso de toma de decisión sobre los proyectos de inversión por parte de los OCAD fuera más fácil, se disminuyera el riesgo sobre las aprobaciones y se contara con mayor información para la toma de decisiones. Entre estas cabe destacar las siguientes: i) Los Comités Consultivos; ii) Verificación de requisitos por parte de las secretaría técnicas de los respectivos OCAD para efectos de la viabilización o el Departamento Nacional de Planeación para los OCAD regionales; iii) la posibilidad de solicitar conceptos de carácter técnico a los ministerios sectoriales o la entidad del nivel nacional rectora de la política sectorial correspondiente y iv) el sistema de evaluación por puntajes.

La Ley 1530 de 2012 estableció la obligación de contar con el pronunciamiento de un Comité Consultivo sin que este concepto sea vinculante, cuyos miembros pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad, quienes emitirán un pronunciamiento sobre la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados al OCAD por parte de la entidad territorial.

Para efectos prácticos, este concepto se ha tornado en un requisito formal para la aprobación de los proyectos y no cumple con la función que le fue asignada luego, la decisión por parte de los OCAD, no depende del concepto que emitan el o los comité(s) sobre los proyectos de inversión.

Frente a la verificación de requisitos por parte del Departamento Nacional de Planeación para los OCAD regionales, la labor principal del DNP consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías mediante acuerdo y certificar dicho cumplimiento. Al respecto, el artículo 2.2.4.1.1.4.11. del Decreto 1082 de 2015 estableció que *para el cumplimiento de la viabilidad a que se refiere el numeral 2 del artículo 23 de la Ley 1530 de 2012, bastará que los miembros de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) constaten que se haya emitido el concepto de verificación de requisitos,* lo cual implica que la responsabilidad sobre el cumplimiento de requisitos de carácter técnico, jurídico y financiero recae directamente sobre el DNP y no sobre los miembros de los OCAD, disminuyendo de esta manera el riesgo sobre la decisión que este órgano debe tomar.

De acuerdo con cifras relacionadas en el informe de monitoreo, seguimiento y control a los recursos de regalías, elaborado por la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación para el bienio 2015 – 2016, de 643 proyectos verificados por $5,2 billones, 375 cumplieron requisitos de aprobación que equivalen al 58%.

La posibilidad de solicitar conceptos a las entidades rectoras de las políticas sectoriales, fue un instrumento que se institucionalizó por parte de algunos miembros de OCAD regionales y departamentales, que en la búsqueda de tener mayor seguridad sobre sus decisiones optaron por solicitar a los ministerios sectoriales en su mayoría, conceptos de carácter técnico en los cuales se reflejara la aplicación de criterios suficientes que permitieran aprobar los proyectos puestos a su consideración con mayor certeza. Esta herramienta, ha sido utilizada por los miembros de los OCAD regionales con el fin de disminuir la incertidumbre que generan las decisiones sobre los proyectos presentados, al menos desde el punto de vista técnico.

Finalmente, el sistema de evaluación por puntajes se estableció mediante Acuerdo 32 de 2015, emitido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, en el cual se definieron criterios, variables y puntajes de evaluación. Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial No. 49.904 del 14 de junio de 2016 y su implementación se inició en el segundo semestre de la vigencia 2016, por lo que no se profundizará en este documento sobre esta herramienta, considerando que el período de evaluación es de 2012 a 2016.

Estas herramientas diseñadas y puestas en funcionamiento por parte del Gobierno Nacional, se han desarrollado a partir de las preocupaciones planteadas por miembros de los OCAD en cuanto a la responsabilidad que puede recaer sobre ellos si la ejecución de los proyectos aprobados fracasa.

De acuerdo con los informes de monitoreo, seguimiento y control a los recursos de regalías, elaborados por la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, solo para el bienio 2015 - 2016 se detectó que 372 proyectos (21%) por valor de $2,1 billones presentan riesgos en su operación y sostenibilidad dado que no se encuentran garantizadas las gestiones necesarias por parte de las entidades responsables que permitan la continuidad, operación y funcionamiento de los bienes y/o servicios entregados. Así mismo, 523 proyectos (29%) por valor de $4 billones objeto de seguimiento presentan deficiencias en diagnósticos, estudios, diseños, licencias o permisos, generando en algunos casos, retrasos en la ejecución por ajustes o trámite de estos requisitos que hacen parte de la formulación, así como deficiencias técnicas al no contemplar los respectivos ajustes.

CAPITULO IV. Análisis del cumplimiento de criterios técnicos en el proceso de toma de decisión por parte de los OCAD regionales: tendencias en aprobación de proyectos.

1. Instrumento de recolección de datos y análisis de la información

El cumplimiento de los criterios técnicos previstos en la Ley 1530 de 2012 por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en la aprobación de los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, se analizó a partir de la recolección de información y datos obtenidos desde dos fuentes: i) La aplicación de una entrevista a miembros o ex miembros del nivel nacional de un OCAD de tipo regional y, ii) El análisis de las bases de datos que contienen información de fecha de aprobación, valor, tipo de OCAD, región, departamento y municipio de los proyectos aprobados entre el 1ro de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016..

La entrevista está compuesta por 11 preguntas relacionadas con criterios para la aprobación de proyectos de inversión financiados con regalías, en el marco del Sistema General de Regalías y aspectos que pudieron influir en el tipo de decisiones adoptadas por los delegados.

La entrevista fue aplicada a 10 funcionarios que ejercen o ejercieron como delegados del Gobierno Nacional en los OCAD de Desarrollo y Compensación Regional en el período de estudio. Con el fin de garantizar la sinceridad en el momento de emitir las respuestas, no se requirió a los entrevistados su identidad. Se tomaron únicamente delegados del Gobierno Nacional considerando que las prácticas regionales frente al uso de los recursos no han cambiado y que el llamado a aplicar rigurosamente los criterios para la orientación de las regalías es el Gobierno Nacional, que entre otras cosas, promovió la reforma a partir de las malas prácticas presentadas en años anteriores en los departamentos y municipios productores.

Se tomaron para la entrevista en su mayoría funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía, teniendo en cuenta que la Comisión Rectora otorgó a estas tres entidades la responsabilidad de ejercer el voto por parte del Gobierno Nacional, en todos los OCAD regionales y por lo tanto, estos delegados han participado en todas las discusiones sobre la aprobación de los proyectos

presentados y han sido actores primarios en los intríngulis que representa la decisión sobre un proyecto u otro.

Para el análisis de la información que se obtuvo a partir de las entrevistas, adicional al formulario de entrevista (anexo 2), se sistematizaron los resultados en un archivo de Excel para su posterior análisis.

Por su parte, las bases de datos que contienen las aprobaciones de los proyectos financiados con recursos de regalías entre las vigencias 2012 a 2016 y las asignaciones por departamento de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, fue suministrada por el Departamento Nacional de Planeación en Excel, por lo que no se requirieron instrumentos de recolección adicionales. La revisión, clasificación y análisis de la información se realizó conforme a los objetivos planteados en el presente documento.

2. Análisis de entrevistas

De acuerdo con Harmon (2000), conforme los planteamientos weberianos el poder de decisión se concentra en los funcionarios que en línea de jerarquía están abajo, es decir aquellos que ejercen labores diarias, para el caso público, dentro de las administraciones públicas. En este sentido, cuando inició la implementación del Sistema General de Regalías los votos en los OCAD regionales y departamentales, fueron emitidos directamente por ministros de despacho. Esto tuvo una razón y fue la presión del Gobierno en aprobar proyectos, ya que a 30 de junio de 2012 la aprobación de proyectos frente a la asignación para esta misma vigencia llegaba apenas al 0,10%. Sin embargo, una vez la operación del SGR avanzó, se delegaron funcionarios del nivel asesor para que votaran en los OCAD y hoy sigue funcionando de esta manera.

Por lo tanto, las entrevistas fueron realizadas a funcionarios públicos de este nivel, ya que si bien las decisiones son permeadas por condicionamientos de carácter legal, en este caso los criterios dispuestos en general en la Ley 1530 de 2012, y por influencia de las personas que se encuentran más arriba en el nivel jerárquico, la decisión incito es realizada por este funcionario, quien puede considerar aspectos externos y realidades no necesariamente atribuibles a lo consignado en las normas, por lo que valdría la pena revisar si la delegación de poderes en funcionarios de menor rango afecta la toma de decisiones (Harmon, 2000).

La entrevista se aplicó a 10 funcionarios del Gobierno Nacional que entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, ejercieron como delegados en los OCAD regionales y emitieron el voto de la Nación en los proyectos presentados. Se entrevistaron a delegados del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte y Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, con el fin de lograr varios puntos de vista.

Recordemos que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía son actores directos en la definición de los lineamientos para la aprobación de los proyectos de inversión, a través de la Comisión Rectora del SGR.

Se entrevistó a un actor relevante del Ministerio de Transporte, teniendo en cuenta que este sector es el que mayores aprobaciones ha tenido en el período analizado. Así mismo, se entrevistaron funcionarios del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones que, hasta final de 2013, hicieron parte del OCAD regional Centro Oriente.

Esta entrevista se realizó con el fin de identificar si los criterios para la emisión del voto fueron estrictamente institucionales o si por el contrario se puede inferir del análisis que se tuvieron en cuenta otros aspectos producto de la negociación y permeada por intereses individuales de cada delegado para la emisión del voto.

Para este documento, se mantendrá bajo reserva la identidad de los entrevistados, lo cual fue comunicado antes de iniciar el diligenciamiento del formulario, con la finalidad de lograr una mayor sinceridad por parte de los delegados en el momento de emitir sus respuestas.

Tabla 5. Resumen resultados aplicación de entrevista

Entrevistado	Entidad	Respuesta pregunta 1	Respuesta pregunta 2	Respuesta pregunta 3	Respuesta pregunta 4	Respuesta pregunta 5	Respuesta pregunta 6	Respuesta pregunta 7	Respuesta pregunta 8	Respuesta pregunta 9	Respuesta pregunta 10	Respuesta pregunta 11
Entrevistado 1	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	d)	NO	SI	NO	NO	SI	c)	c)	Administrador Público	NO	a)
Entrevistado 2	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	d)	SI	NO	NO	NO	SI	a)	No responde	Abogado	NO	a)
Entrevistado 3	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	d)	NO	SI	SI	NO	SI	c)	d)	Ingeniera Industrial	NO	a)
Entrevistado 4	Ministerio de Transporte	a)	NO	SI	SI	SI	SI	b)	d)	Ingeniero Civil y Administrador de Empresas	NO	a)
Entrevistado 5	Ministerio de Minas y Energía	d)	NO	SI	NO	SI	SI	a)	c)	Administrador de Empresas	NO	a)
Entrevistado 6	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	a)	NO	NO	SI	NO	SI	b)	c)	Administrador Público	NO	a)
Entrevistado 7	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	d)	NO	NO	NO	NO	SI	c)	c)	Administradora Pública	NO	c)
Entrevistado 8	Ministerio de Minas y Energía	d)	NO	SI	NO	NO	SI	c)	c)	Ingeniero Civil	NO	a)
Entrevistado 9	Departamento Nacional de Planeación	a)	SI	SI	SI	NO	NO	c)	c)	Politóloga	NO	a)
Entrevistado 10	Departamento Nacional de Planeación	d)	NO	SI	SI	NO	NO	a)	c)	Título en Gobierno y Relaciones Internacionales	NO	a)

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las entrevistas

2.1. Análisis de tendencias sobre criterios normativos

Del análisis de resultados se encontró que frente a la pregunta acerca de los criterios utilizados en la toma de decisión sobre los proyectos presentados, el 70% de los encuestados seleccionó la opción d), es decir todas las anteriores. La opción “todas las anteriores” incluyen los criterios de viabilidad, impacto generado y si los proyectos se encontraban priorizados en los planes de desarrollo. El 30% adicional, seleccionó la opción a) viabilidad.

Así mismo, cuando se preguntó sobre el criterio de cobertura en salud, educación y agua potable y saneamiento básico, el 80% respondió no haber tomado en cuenta este criterio en su toma de decisiones, que de alguna manera son de tipo normativo teniendo en cuenta el objetivo de la creación del Fondo de Compensación Regional.

Sobre esto, la exposición de motivos del Acto Legislativo 005 de 2011, señalo que en el anterior sistema de regalías mientras las entidades beneficiarias no alcanzaran los niveles de cobertura, departamentos y municipios debían destinar un porcentaje mínimo de su asignación hasta lograr dichos propósitos. Una vez alcanzados los niveles de cobertura mínimos, las entidades podían reorientar los recursos al financiamiento de proyectos de

inversión priorizados dentro de sus planes de desarrollo, diferentes a lograr coberturas. Sin embargo, de las entidades territoriales beneficiarias de regalías con ese régimen, ninguna alcanzó los niveles mínimos de cobertura, por lo cual se creó el Fondo de Compensación con el fin de cerrar la brecha en materia de coberturas. Sin embargo, se observa que los delegados en realidad no priorizan la asignación de los recursos de regalías en las entidades. (Gaceta del Congreso, año XIX – No. 577).

En este mismo sentido, las preguntas 10 y 11 hacen referencia a criterios que aunque no están fijados de manera explícita en la norma, teniendo en cuenta los objetivos de la reforma y la motivación para la distribución de los recursos en diferentes fondos, deben considerarse. Con respecto a si se tuvo en cuenta para la toma de decisión la tendencia de proyectos ejecutados en los últimos 10 años, el 100% de los entrevistados respondió que no tuvo en cuenta este criterio para la aprobación de los proyectos. Esto acorde con lo expresado en el párrafo anterior, frente a las coberturas en salud, educación y agua potable y saneamiento básico.

Así mismo, frente a criterios como aporte de los proyectos al desarrollo regional, disminución de la tasa de desempleo en la región, impacto en la disminución de los niveles de pobreza y aportes al cumplimiento del plan nacional de desarrollo, el 90% optó por la opción a) aporte de los proyectos al desarrollo regional. De acuerdo con el análisis, esta opción se seleccionó atendiendo más a la pregunta sobre los recursos de los fondos regionales, pero en la realidad y como lo vimos con el análisis de criterios, son pocos los proyectos aprobados que apuntan al desarrollo regional.

Por el contrario, de acuerdo con lo expresado por el PNUD (2015), existe una alta dispersión y atomización de los recursos en los sectores de inversión. Se observa que el 80,2% de los proyectos tienen un valor promedio cercano a los $563 millones, lo cual denota que el grueso de las iniciativas del SGR son de menor cuantía y no trascienden lo local.

La pregunta No. 2 estuvo enfocada a seguir indagando sobre los motivos que llevaron a los delegados a tomar una y otra decisión y verificar qué tanto atendieron requisitos de pertinencia para votar a favor. Frente a si tuvieron en cuenta la vocación productiva de la región para la aprobación, el 80% de los entrevistados dijo que no tuvo en cuenta esto en su decisión, lo cual desdibuja el fin de alcanzar el desarrollo regional con los proyectos

aprobados y resulta contradictorio con la respuesta emitida sobre la pregunta 11 acerca del desarrollo regional.

Hasta aquí el desarrollo del análisis del cumplimiento de aspectos normativos por parte de los delegados en los OCAD regionales. Ahora analizaremos aspectos de tipo racional y estratégico por parte de los miembros, para emitir sus votos.

Sobre la pregunta 3, el 70% de los delegados asegura que consultó su decisión con los otros 2 niveles de gobierno, lo cual implica que si se dieron negociaciones previa la votación en la cual las posturas locales, en especial las de las gobernaciones como máximos beneficiarios de los recursos, si influyeron en la toma de decisión. De un lado, consultar la decisión implica disminuir el riesgo de votar en contra de la voluntad de los otros dos niveles y recibir sanciones posteriores por parte de las entidades que impulsan las aprobaciones, llegando incluso a relevarlos de su labor de delegados y de otro lado, en ese proceso de negociación y exposición de puntos de vista se puede llegar a favorecer intereses propios ya sean de tipo institucional o personal.

En efecto, la estrategia de algunas entidades ha sido la de brindar constante acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales para la formulación de los proyectos, lo cual les permite en el proceso de negociación impulsar los proyectos que ellos mismos desarrollaron. Así, por ejemplo el sector transporte a través del ministerio, ha brindado toda la asistencia para que los proyectos lleguen viables técnicamente a la aprobación. De esta manera, el sector muestra avances en el cumplimiento de sus metas y buena gestión y los departamentos y municipios cuentan con un aliado en el Gobierno Nacional para apoyar sus iniciativas. No es desconocido, que los proyectos de infraestructura son de preferencia de los gobiernos locales por su impacto en la imagen de los gobernantes y porque no decirlo, para el manejo en el favorecimiento a contratistas financiadores de sus campañas políticas.

Lo que se puede concluir en este punto, es que si los delegados solo tomaran en cuenta aspectos institucionales en su decisión, máxime cuando los criterios están tan reglados, explícitos y desarrollados, no habría necesidad de consultar las decisiones con los otros niveles de gobierno. La decisión desde el punto de vista institucional, cualquier que ella sea, solo apuntaría al cumplimiento de los objetivos de la reforma y al bienestar de las

comunidades y por lo tanto, los otros 2 votos se dejarían de lado. Sin embargo, como hemos visto en la práctica, esto no funciona así.

En este mismo sentido, cuando se les pregunto a los entrevistados, si recibieron algún tipo de presión en su toma de decisión, el 50% respondió que sí. Al indagar sobre el tema, incluso los que respondieron que no recibieron presiones, manifestaron que por parte de funcionarios del DNP la presión para la aprobación de proyectos fue muy alta y que esto se veía reflejado en la aprobación a través de ocadtones. Así mismo, reconocieron que los ministros de despacho en varias ocasiones daban el mensaje que había que aprobar los proyectos de regalías, ya que en los consejos de ministros, se evaluaba la cantidad de proyectos votados positivamente en cada ministerio y existía un llamado de atención cuando la aprobación era baja.

Por parte del DNP, el mensaje a los delegados es que con el cumplimiento de requisitos técnicos es suficiente para la aprobación del proyecto. Es decir, la discusión sobre la pertinencia del proyecto, el aporte al desarrollo regional, el impacto sobre la disminución de la pobreza y el desempleo en las regiones, quedó totalmente relegada tanto en la discusión formal como en la no formal.

Sobre esto, los delegados con el fin de proteger al menos desde el punto de vista técnico su decisión, han instaurado una práctica de solicitar conceptos a las autoridades sectoriales y sobre esto el 80% de los delegados votó con concepto positivo aquellos proyectos que contaban con concepto técnico sectorial favorable. Sin embargo, tal como lo señalaron los entrevistados, inicialmente esto era motivo de discordia en los OCAD, ya que como se ha señalado, el DNP siempre recalcó que con el cumplimiento de los requisitos bastaba para aprobar un proyecto. Cabe destacar que este cumplimiento consiste en realizar un check list de los requisitos sin el análisis en profundidad de los estudios, diseños y demás documentos técnicos adjuntados.

Bajo la explicación de Freeman (1996), puede vislumbrarse la razón por la cual el 80% de los miembros de un OCAD entrevistados, no votaron ningún proyecto positivo sin concepto previo de la autoridad sectorial y es que contar con este pronunciamiento, disminuye el riesgo que asumen los miembros sobre la aprobación de recursos de regalías, siendo estos de carácter público, por lo cual el compromiso aumenta exponencialmente cuando se tiene

la certeza de que, al menos desde lo formal en la formulación del proyecto y el cumplimiento de requisitos, el mismo cumple.

De esta manera, al inicio de la puesta en funcionamiento del SGR, se cuestionó a los delegados que solicitaban apoyo a los ministerios sectoriales para emitir su voto y con el fin de frenar esta práctica se estableció que la decisión de los delegados estaba blindada con el certificado de cumplimiento de requisitos, emitida por el DNP para el caso de los fondos regionales.

Esto va de la mano con las respuestas a la pregunta 9, y es que verificando las profesiones de los delegados entrevistados frente a los sectores sobre los que mayores recursos se han aprobado, es claro que los mismos no contaban con la capacidad y conocimientos técnicos para discutir estos proyectos. Es por ello, que el centro del debate debía centrarse en la pertinencia de los proyectos, lo cual como hemos resaltado nunca se dio, aun cuando el 50% de los entrevistados reconoce desde el punto de vista formal que la función de los OCAD es la de aportar en el desarrollo regional.

Finalmente, la tesis sobre los intereses de los delegados en la aprobación de los proyectos de su sector para el cumplimiento de metas y mostrar buena gestión, se confirma cuando el 70% de los delegados reconoce que el mayor logro con la aprobación de los proyectos, fue el fortalecimiento de las relaciones de su entidad con el territorio. En esta práctica, el Gobierno Nacional logró un mayor acercamiento a las regiones y los delegados aprovecharon la coyuntura en la implementación del SGR, para promover proyectos de su cartera a través de asistencia técnica o cofinanciación de los proyectos.

Nuevamente, queda en evidencia que los fines de la reforma de regalías no se cumplieron con la aprobación de estos proyectos y que pesaron aspectos racionales para la toma de decisión. Cada nivel, buscó obtener la mayor ganancia en la negociación, dejando de lado el interés general y la priorización sobre el gasto público. Esto sin dejar de lado, los casos de corrupción que se presentaron al interior de los OCAD, en los cuales los delegados negociaron dádivas para emitir el voto sobre ciertos proyectos. Sobre esto, existen denuncias ante los organismos de control, que dan cuenta de los manejos oscuros de delegados del Gobierno Nacional con entidades territoriales para apoyar uno u otro

proyecto o entorpecer el curso de algún proyecto que no tuviera el beneplácito de los otros delegados.

3. Análisis de la información de proyectos aprobados.

El análisis sobre estas bases de datos tiene tres objetivos: i) analizar de manera general cómo ha sido el comportamiento de las aprobaciones de proyectos en el país en los FCR y FDR y generar datos frente a las asignaciones, ii) verificar el cumplimiento de los criterios de aprobación señalados en la Ley 1530 de 2012 para los OCAD de los fondos de Desarrollo y Compensación Regional, sobre cada uno de los proyectos aprobados entre el 1 de enero de 2012, cuando entró en vigencia el Sistema General de Regalías, y el 31 de diciembre de 2016 y iii) Verificar la correlación entre los montos aprobados con regalías por región y los proyectos de infraestructura aprobados por los OCAD.

La metodología aplicada consistió en organizar la base filtrando los proyectos aprobados entre el 1ro de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2016, financiados con recursos provenientes de los Fondos de Compensación Regional (60%) y del Fondo de Desarrollo Regional, es decir que tal como se señaló en la introducción, para efectos de esta tesis únicamente se analizaron las actuaciones de los OCAD creados para adoptar la toma de decisiones sobre los proyectos presentados a estos dos fondos. Así mismo, se tomaron las asignaciones realizadas por departamento con cargo a estos fondos, entre 2012 y 2016. Con base en estas cifras, se emitieron datos acerca de las variaciones en asignaciones y el comportamiento regional con respecto a la aprobación de proyectos.

Para cumplir el segundo objetivo del análisis, se incluyeron a las bases de datos los criterios normativos señalados para cada fondo, a saber: para el Fondo de Compensación Regional se analizó sobre cada proyecto aprobado y financiado con recursos de este fondo, si el mismo contribuía a la disminución de Necesidades Básicas Insatisfechas, si estaba acorde con el nivel de población de la zona beneficiaria del proyecto y si contribuía a la disminución de la tasa de desempleo. Para el Fondo de Desarrollo Regional se verificó el cumplimiento de criterios establecidos en el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012: competitividad de la economía, promoción de desarrollo social, económico, institucional y ambiental, impacto regional y si se formuló en el marco de esquemas de asociación.

Para la verificación de la correlación entre los montos aprobados con regalías por región y los proyectos de infraestructura aprobados por los OCAD entre 2012 y 2016, se aplicó una fórmula de coeficiente de correlación tomando las asignaciones en este período de tiempo y los proyectos de infraestructura aprobados, buscando establecer si a mayor asignación más proyectos de infraestructura aprobados. Este ejercicio se realizó a nivel nacional y por región.

Las cifras analizadas en este aparte corresponden a los proyectos aprobados con base en la información entregada por el Departamento Nacional de Planeación, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, que ascendieron a $22,5 billones y específicamente las aprobaciones realizadas en los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional para este mismo período de tiempo, que asciende a $7,9 billones.

3.1. Análisis general sobre las asignaciones y aprobaciones.

Para el período 2012 a 2016, se distribuyeron por concepto de regalías a los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional $20,6 billones, asignados a los 32 departamentos del territorio nacional y distribuidos por instancia regional así:

Tabla 6. Asignación SGR a los FCR 60% y FDR

REGIÓN	2012		2013-2014		2015-2016	
	FCR 60%	FDR	FCR 60%	FDR	FCR 60%	FDR
Región Caribe	$ 625.373.130.873	$ 448.894.991.314	$ 1.730.439.490.688	$ 848.218.571.490	$ 1.961.627.130.560	$ 702.762.654.846
Región del Llano	$ 224.863.018.730	$ 85.306.675.501	$ 631.556.694.090	$ 212.677.554.352	$ 729.513.938.582	$ 223.144.021.159
Región Eje Cafetero	$ 111.811.319.144	$ 254.900.126.350	$ 303.437.467.228	$ 632.519.893.428	$ 344.813.098.659	$ 697.923.352.467
Región Centro Oriente	$ 210.522.207.568	$ 364.541.783.093	$ 576.069.777.014	$ 813.459.476.518	$ 656.910.585.450	$ 834.823.327.572
Región Centro Sur	$ 234.045.854.690	$ 92.344.091.517	$ 647.924.154.742	$ 220.640.655.724	$ 740.235.303.386	$ 196.244.697.413
Región Pacífico	$ 314.019.357.892	$ 311.407.801.982	$ 860.693.461.348	$ 857.904.246.368	$ 964.313.527.687	$ 956.716.909.872
TOTAL	**$ 1.720.634.888.897**	**$ 1.557.395.469.757**	**$ 4.750.121.045.110**	**$ 3.585.420.397.880**	**$ 5.397.413.584.325**	**$ 3.611.614.963.328**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por el DNP.

De acuerdo con la distribución de los recursos generados por concepto de regalías realizada por el Departamento Nacional de Planeación, la región caribe fue la mayor beneficiaria de recursos con $4,3 billones distribuidos entre la vigencia 2012 y los bienios 2013-2014 y 2015-2016, en el Fondo de Compensación Regional 60%.

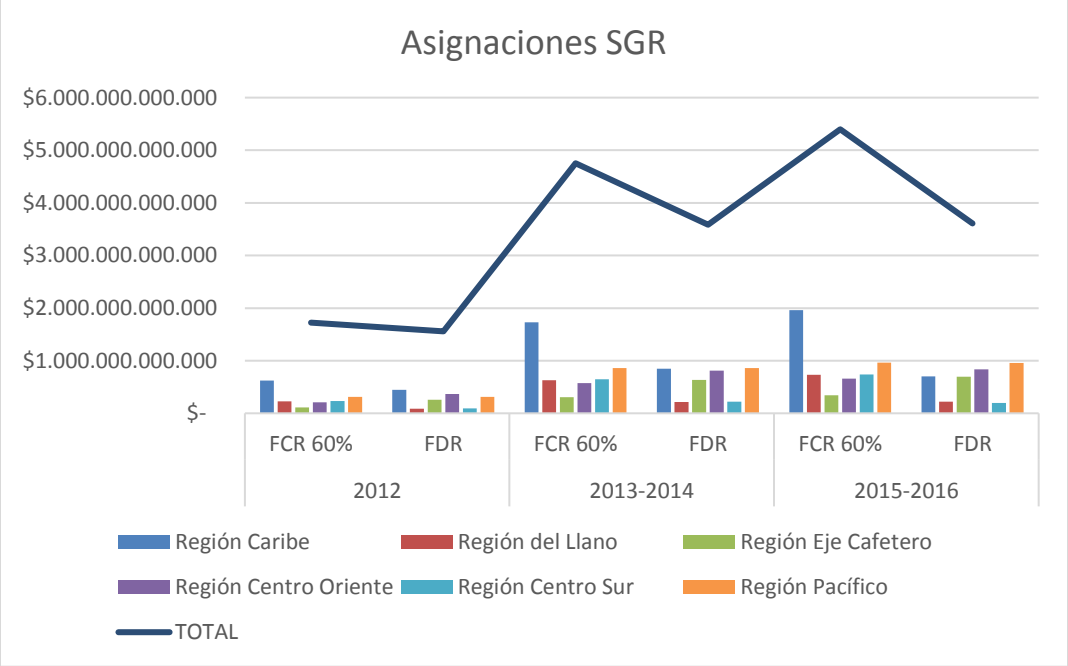
Con respecto a la distribución de recursos en el Fondo de Desarrollo Regional en este mismo período de tiempo, la región con mayor cantidad de recursos asignados fue la región del pacífico con $2,1 billones.

Como se muestra en el gráfico 5 la asignación del Fondo de Compensación Regional 60% mostró para las regiones un comportamiento ascendente, con un crecimiento bienal promedio del 14%.

No obstante, el comportamiento en las asignaciones regionales para el Fondo de Desarrollo Regional, muestra comportamientos de crecimiento y decrecimiento en el bienio 2015-2016 con respecto a la asignación del bienio 2013-2014:

- Región Caribe: Disminución de la asignación del 17%
- Región de Llano: Muestra un incremento en la asignación del 5%
- Región Eje Cafetero: Muestra un incremento en la asignación del 10%
- Región Centro Oriente: Muestra un crecimiento en la asignación del 3%
- Región Centro Sur: Muestra un decrecimiento en la asignación del 11%
- Región Pacífico: Muestra un incremento en la asignación del 12%

Gráfico 5. Crecimiento de asignaciones SGR.



Con respecto a la inversión sectorial, el análisis de datos muestra que el sector con mayor inversión con recursos de regalías corresponde al sector transporte, que comprende en su mayoría proyectos de infraestructura vial. En este sector, entre el primero de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, fueron aprobados 3.438 proyectos por valor de $7,8 billones, que corresponde al 35% del total de proyectos aprobados por $22,5 billones en este mismo período de tiempo.

Tabla 7. Inversión por sectores

SECTOR DE INVERSIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS APROBADOS	VALOR APROBADO
TRANSPORTE	3438	7.819.011.239.279
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	1311	1.339.209.269.448
EDUCACION	1165	3.168.090.838.767
VIVIENDA	1074	1.639.050.859.610
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	926	1.833.692.093.110
AGRICULTURA	464	767.052.762.447
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	453	591.884.545.458
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	373	747.899.484.522
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	353	892.714.391.585
MINAS Y ENERGIA	331	616.940.473.406
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	317	2.429.844.327.374
PLANEACION	159	168.063.000.285
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	80	272.559.100.954
INTERIOR	50	55.739.931.894
DEFENSA	32	45.489.181.459
JUSTICIA Y DEL DERECHO	22	48.303.276.600
TRABAJO	20	37.529.756.654
COMUNICACIONES	17	35.858.835.914
DEPORTE Y RECREACIÓN	11	19.239.486.104
ESTADISTICA	6	1.372.951.800
RELACIONES EXTERIORES	1	905.823.374
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	1	230.295.700
Total general	**10.604**	**22.530.681.925.744**

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de proyectos aprobados, elaborada por el DNP.

Tal como se presenta a nivel nacional con todos los recursos de regalías distribuidos en Municipios, Departamentos y Regiones, la tendencia de aprobaciones con las asignaciones de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, es que los OCAD han optado por aprobar en su mayoría proyectos asociados al sector transporte en donde la mayor cantidad de proyectos corresponden a infraestructura vial.

Como se muestra en la tabla 8, entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016, se aprobaron proyectos en el sector transporte por $3,3 billones financiados con recursos de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, lo cual indica que los criterios de aprobación señalados en la Ley 1530 de 2012, para las decisiones por parte de los miembros de los OCAD, no se han tenido en cuenta y han pesado las decisiones resultado de las negociaciones entre los delegados del OCAD.

Aunque no puede desconocerse que la inversión en infraestructura vial dinamiza la economía y contribuye a la promoción del desarrollo, tal como lo señala la CEPAL (2010, pp. 75), no debe dejarse de lado que para la mayoría de los economistas, la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios de infraestructura, constituyen obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento económico que superen los promedios internacionales. No obstante, no es el único criterio que la reforma de regalías consideró para apuntar con los recursos de este fondo, al desarrollo regional, instando a los departamentos a impulsar proyectos que promuevan la competitividad y la asociatividad regional.

Tabla 8. Aprobaciones por sector OCAD Regionales

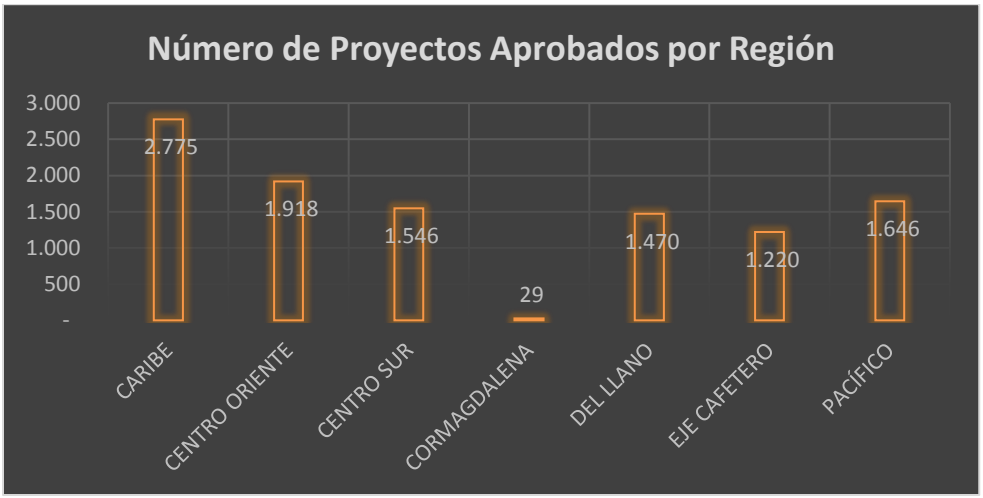
SECTOR DE INVERSIÓN	VALOR APROBADO FCR 60%	VALOR APROBADO FDR
AGRICULTURA	228.876.044.193	232.693.124.453
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	213.436.552.752	86.558.727.566
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	141.454.760.226	153.251.378.361
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	28.680.165.749	62.080.093.827
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	18.106.530.045	88.267.232.545
COMUNICACIONES	4.988.372.899	10.856.542.952
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	230.851.276.098	74.577.919.142

DEFENSA	15.156.984.235	6.072.200.000
DEPORTE Y RECREACIÓN	-	-
EDUCACION	1.071.575.474.985	492.901.006.150
ESTADISTICA	-	-
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	-	-
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	77.878.948.979	23.174.449.254
INTERIOR	7.970.921.187	9.666.313.411
JUSTICIA Y DEL DERECHO	6.500.000.000	10.868.248.584
MINAS Y ENERGIA	206.929.187.232	70.794.627.865
PLANEACION	10.528.934.024	6.000.000.000
RELACIONES EXTERIORES	725.998.996	179.824.378
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	257.718.626.345	165.774.662.128
TRABAJO	13.030.250.392	5.311.787.293
TRANSPORTE	1.676.274.694.764	1.687.437.051.985
VIVIENDA	241.440.132.907	160.721.085.785
Total general	**4.452.123.856.008**	**3.347.186.275.679**

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de proyectos aprobados, elaborada por el DNP.

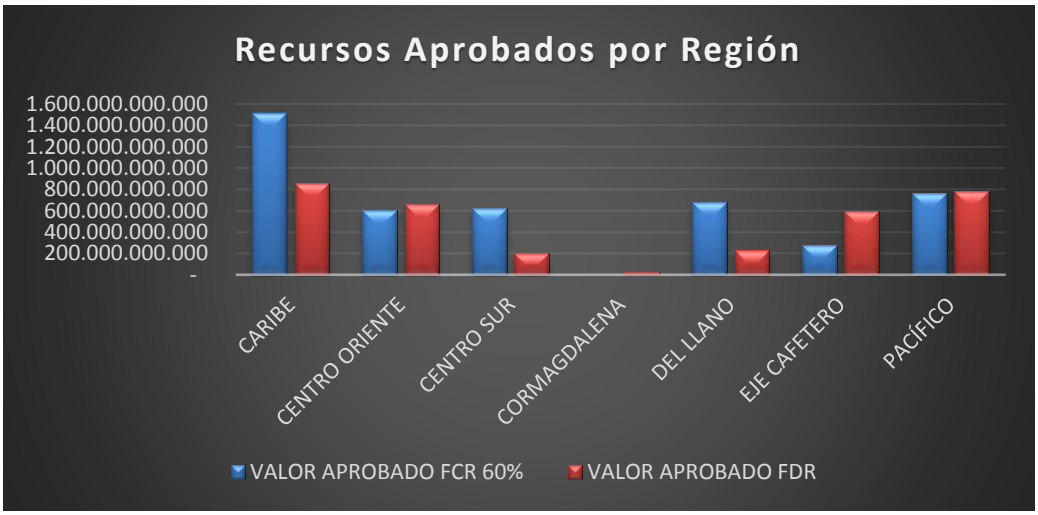
Frente a los proyectos aprobados con recursos de regalías de los Fondos de Compensación 60% y Desarrollo Regional, las Región Caribe presenta una aprobación total de $2,3 billones, siendo esta región la que más recursos ha aprobado entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016.

Gráfico 6



El gráfico 6 muestra que las regiones del Caribe y Centro Oriente han aprobado la mayor cantidad de proyectos, aunque cabe precisar que la cantidad de proyectos no es directamente proporcional al valor de proyectos aprobados, de lo cual se puede inferir que para el caso de la región Centro Oriente, los recursos fueron atomizados en proyectos de inversión que no cumplen en principio con el criterio de impacto regional.

Gráfico 7



3.2. Verificación del cumplimiento de criterios normativos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 360 de la Constitución Política y los artículos 33 y 34 de la Ley 1530 de 2012, los recursos asignados a los departamentos a través de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional tendrán como objetivos disminuir los niveles de pobreza (FCR) y mejorar la competitividad de la economía y promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.

La Contraloría General de la República ha señalado que *de acuerdo con la finalidad que tienen el FDR y el FCR y pese a que hemos dicho que puede existir una relación estrecha entre equidad regional y equidad social, es pertinente preguntarse si existen diferencias significativas en los proyectos que se aprobaron a través de cada uno de estos Fondos, para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos ya expuestos*. Lo anterior, porque con un análisis primario se identifica que para la aprobación de los proyectos financiados con recursos de estos fondos, no se tienen en cuenta los objetivos que inicialmente se perseguían con la reforma y con la creación de estos dos fondos. Es decir que tanto en la

etapa de selección de los proyectos que son llevados a los OCAD, como en la discusión sobre la priorización, viabilización y aprobación, no se verifican la fuente de recursos y la aplicación de la pertinencia de los mismos frente a los objetivos que persigue cada uno de los fondos.

En este sentido, la toma de decisiones por parte de los OCAD sobre los proyectos financiados con regalías provenientes del Fondo de Compensación Regional, deben considerar los criterios de Necesidades Básica Insatisfechas (NBI), población y desempleo, conforme lo señala el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución Política.

Así mismo, frente a los proyectos financiados con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional, la decisión de viabilidad y aprobación por parte de los OCAD, debe considerar que el objeto de este fondo consiste en mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen, tal como lo señala el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012.

Considerando estos criterios previstos en la Ley, se realizó la clasificación de los proyectos de inversión aprobados con regalías entre el 2012 y 2016, con el fin de verificar si las aprobaciones se orientaron a los fines propuestos en la reforma para cada fondo. Es preciso señalar que frente a los criterios, se han flexibilizado las inversiones de tal manera que no se distingue la diferencia entre los proyectos aprobados en uno u otro fondo.

Adicional a la flexibilización en los criterios de selección, prácticas como las de los OCADtones dejaron de lado la rigurosidad en la aplicación de los criterios de decisión.

El Gobierno Nacional a través de los llamados OCADtones, que consisten en la aprobación masiva de proyectos, ha instaurado como práctica la aprobación de proyectos sin la rigurosidad necesaria en la verificación del cumplimiento de requisitos y sin una previa discusión o negociación entre los miembros de los OCAD. Esto se traduce en una presión por parte del Gobierno Nacional a los delegados para la aprobación de proyectos sin que se discutan a profundidad la pertinencia de los mismos.

En la práctica, estos OCADtones consiste en que se presentan un número X de proyectos y se votan de manera masiva, sin presentación de los mismos y en la mayoría de las ocasiones sin la revisión por parte de la autoridad sectorial. Esta práctica responde a la presión que ejercen desde el Gobierno Nacional a las entidades que tienen a su cargo el manejo y operación del SGR, con el fin de mostrar resultados en aprobaciones y gestión en los territorios, dando como resultado una nefasta ejecución de los proyectos aprobados en esta modalidad. Aquí los miembros de los OCAD no manifiestan su intención de voto, si no que en ocasiones el mismo Presidente de la República avala los proyectos en público aunque en los acuerdos de aprobación firmen los delegados oficiales.

Para efectos de este análisis, se tomó cada uno de los proyectos objeto de estudio, se verificó el nombre del proyecto que permite identificar el objetivo del mismo y posteriormente se verificó el sector al cual pertenece el mismo.

Para realizar la calificación de cada criterio, se tomaron en cuenta 2 aspectos: i) lo previsto en la reforma y que fue definido en la Ley y ii) las definiciones que sobre los criterios establece el Departamento Nacional de Estadística y la CEPAL. Se asignó 1 a cada criterio cumplido en el proyecto de inversión y 0 a los criterios no cumplidos es decir, se realizó una clasificación binaria para el análisis.

Los conceptos tomados para realizar la calificación de los proyectos se describen a continuación:

- **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. De acuerdo con el DANE[5] los indicadores seleccionados para realizar la medición de las NBI están asociados a condiciones de habitabilidad, acceso a servicios públicos domiciliarios, niveles de ingreso por vivienda y acceso a la educación por parte de los niños en edad escolar.

[5] Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Se distingue de otros indicadores relacionados con el nivel de vida de la población, como los índices de indigencia (pobreza extrema) y pobreza, en el hecho que estos últimos miden el ingreso de una persona o una familia, y deducen del mismo su nivel de vida, por lo que se los denomina métodos indirectos.[6]

De acuerdo con lo anterior, el criterio lo cumplían los proyectos pertenecientes a los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, educación, otros servicios públicos domiciliarios y proyectos productivos.

- **Población:** El DANE a partir del censo realizado en 2005, realizó la proyección de la población a nivel nacional hasta el 2020. El criterio de población utilizado para la calificación de los proyectos, apunta a verificar la participación de la población objetivo frente al total de la población del Municipio o departamento que presenta el proyecto.

- **Desempleo:** Población económicamente activa (PEA) que trabaja menos de 1 hora remunerada a la semana. Para efectos de este documento, se calificaron con 1 aquellos proyectos que de manera directa contribuyeran a la disminución del desempleo en el municipio o departamento beneficiario, tomando en cuenta la cantidad de población objetivo.

- **Competitividad Económica:** Se entiende por competitividad económica o de calidad y de precios, como la capacidad de generar ingresos a través de proyectos de carácter productivo, con calidad y precios competitivos. En este sentido, se asignó calificación de cumplimiento, a los proyectos encaminados al fortalecimiento de las cadenas productivas.

- **Promoción del desarrollo social, económico, institucional o ambiental:** Aquellos proyectos que generen valor agregado a la población beneficiaria del proyecto, generando progreso en el sentido social, económico, político o cultural. El desarrollo económico por ejemplo, es entendido como un proceso donde las

[6] CEPAL. 2001.

condiciones de bienes y servicios se encuentran en estado creciente y al alcance de todos los grupos sociales que conforman la comunidad.[7]

- **Impacto Regional:** De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, se entiende por proyecto de inversión de impacto regional, aquel que incida en más de un departamento de los que integran una región o diferentes regiones, así como el que beneficie a un conjunto significativo de municipios de un mismo departamento y que por su naturaleza incida de forma positiva en el desarrollo de los mismos. (Art. 155, Ley 1530/12).

- **Esquemas de Asociación:** De acuerdo con la Ley 1454 de 2011, la asociatividad es herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, tanto a las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir en el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.

3.2.1. Cumplimiento criterios en el Fondo de Compensación Regional 60%

Para efectos del análisis de la información, se tomó la base de proyectos aprobados suministrada por el DNP, y se realizó una clasificación de tipo binario sobre cada proyecto con respecto a los criterios de aprobación: Necesidades Básicas Insatisfechas, población y tasa de desempleo, de acuerdo con los conceptos que se precisaron en el numeral anterior. Se asignó 1 cuando el proyecto cumpliera con el criterio de aprobación y 0 al criterio que no se cumple. Las tablas 9, 10 y 11 presentan los resultados del análisis.

[7] https://definicion.de/desarrollo/

Tabla 9. Condiciones cumplidas por los proyectos presentados al OCAD del FCR 60%

Número de condiciones cumplidas	Proyectos	% Proyectos
0	241	46%
1	232	45%
2	48	9%
Total	**521**	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el análisis, se puede evidenciar que de 521 proyectos, 241 no cumplen con ningún criterio dispuesto por la Ley 1530 de 2012, para la aprobación de los proyectos, lo cual representa el 46% del total de proyectos aprobados entre el 2012 y el 2016. Lo anterior significa que casi la mitad de los proyectos no contemplaron los criterios normativos de decisión y sin embargo fueron aprobados por los OCAD.

De los 521 proyectos aprobados en este mismo período, solo el 9% de los proyectos cumplió con dos de los tres requisitos previstos y el 45% con uno de los criterios.

Tabla 10. Número de condiciones cumplidas en los proyectos aprobados por región

	Número de condiciones cumplidas			
Región	**0**	**1**	**2**	**Total Proyectos**
CARIBE	44	38	11	93
CENTRO ORIENTE	30	46	8	84
CENTRO SUR	47	49	7	103
DEL LLA0	21	23	13	57
EJE CAFETERO	20	13	4	37
PACÍFICO	79	63	5	147
Total	**241**	**232**	**48**	**521**

Fuente: Elaboración propia.

Al realizar el análisis por región, se evidencia que las regiones Eje Cafetero y Pacífico presentan el porcentaje más alto de proyectos que no cumplen con ningún criterio de

decisión, sobre el total de proyectos aprobados. El promedio de proyectos aprobados sin el cumplimiento de criterios en todas las regiones alcanza el 46%.

Tabla 11. Condiciones cumplidas por región

		Condiciones Cumplidas		
Región	**Total Proyectos**	**NBI**	**Población**	**Desempleo**
CARIBE	93	28	15	17
CENTRO ORIENTE	84	42	12	8
CENTRO SUR	103	39	12	12
DEL LLA0	57	27	19	3
EJE CAFETERO	37	12	4	5
PACÍFICO	147	41	11	21
Total	**521**	**189**	**73**	**66**

Fuente: Elaboración propia.

Del total de los 521 proyectos aprobados, 328 cumplen con al menos un criterio de decisión, los 193 restantes no cumplen con ninguna condición. Se observa que la condición que más se cumplió en los proyectos fue la de Necesidades Básicas Insatisfechas, obteniendo un 36% de proyectos que una vez ejecutados impactan en la disminución de NBI de la población objetivo beneficiaria del proyecto. La región Centro Oriente consideró en el 50% de sus proyectos aprobados este criterio, siendo esta región la de mayor porcentaje, así mismo la región Pacífico alcanzó apenas el 28% de proyectos que atienden esta condición, siendo el porcentaje más bajo en el país.

De otro lado, la condición que menos tuvieron en cuenta para la aprobación de los proyectos fue la de tasa de desempleo, alcanzando un porcentaje del 12% cobre el total de proyectos aprobados y que cumplen con al menos una condición. La región del Caribe fue la que más consideró este criterio en el 18% de los proyectos en contraste con la región del Llano que solo consideró este criterio en el 5% de sus proyectos.

3.2.2. Cumplimiento criterios en el Fondo de Desarrollo Regional

Para el análisis de cumplimiento de criterios normativos sobre los proyectos aprobados con recursos del Fondo de Desarrollo Regional entre 2012 y 2016, se realizó una clasificación binaria sobre cada proyecto aprobado, considerando los criterios de competitividad de la economía, promoción de desarrollo social, económico, institucional y ambiental, impacto regional y si se formuló en el marco de esquemas de asociación. Se asignó 1 cuando el proyecto cumpliera con el criterio de aprobación y 0 al criterio que no se cumple. Los resultados del análisis se presentan en las tablas 12, 13 y 14.

Tabla 12. Condiciones cumplidas por los proyectos presentados al OCAD del FDR

Número de condiciones cumplidas	Proyectos	% Proyectos
0	153	43%
1	145	41%
2	57	16%
3	1	0%
Total	**356**	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el análisis, se evidencia que con este fondo fueron aprobados 356 proyectos entre el 2012 y el 2016, de los cuales 153 no cumplen con ningún criterio de aprobación, es decir el 43% de los proyectos aprobados con recursos de este fondo. Es decir que la tendencia con respecto a los resultados del análisis sobre los proyectos aprobados con recursos del Fondo de Compensación Regional 60%, se mantiene.

De los 356 proyectos aprobados en este mismo período, solo 1 proyecto cumplió con 3 de los 4 criterios dispuestos y 57 con 2 criterios.

Tabla 13. Número de condiciones cumplidas en los proyectos aprobados por región

	Número de condiciones cumplidas				
Región	**0**	**1**	**2**	**3**	**Total**
CARIBE	17	29	7		53
CENTRO ORIENTE	26	42	13	1	82
CENTRO SUR	11	3	4		18
DEL LLA0	18	2	2		22
EJE CAFETERO	26	18	9		53
PACÍFICO	55	51	22		128
Total	**153**	**145**	**57**	**1**	**356**

Fuente: Elaboración propia.

Al realizar el análisis por región, se evidencia que las regiones del Llano y Centro Sur presentan el porcentaje más alto de proyectos que no cumplen con ningún criterio de decisión, sobre el total de proyectos aprobados. El promedio de proyectos aprobados sin el cumplimiento de criterios en todas las regiones alcanza el 50%.

Tabla 14. Condiciones cumplidas por región

		Condiciones Cumplidas			
Región	**Número de proyectos**	**Competitividad de la economía**	**Promoción de desarrollo social, económico, institucional y ambiental**	**Impacto Regional**	**En el marco de esquemas de asociación**
CARIBE	53	7	34	2	0
CENTRO ORIENTE	82	14	56	1	0
CENTRO SUR	18	4	7	0	0
DEL LLA0	22	2	4	0	0
EJE CAFETERO	53	9	27	0	0
PACÍFICO	128	26	69	0	0
Total	**356**	**62**	**197**	**3**	**0**

Fuente: Elaboración propia.

Del total de los 356 proyectos aprobados, 262 cumplen con al menos un criterio de decisión, los 94 restantes no cumplen con ninguna condición. Se observa que la condición que más se cumplió en los proyectos aprobados con recursos del Fondo de Desarrollo Regional fue la de promoción del desarrollo social, económico, institucional y ambiental, obteniendo un 55% de proyectos que una vez ejecutados en teoría promueven el desarrollo de la región. La región Centro Oriente consideró en el 68% de sus proyectos aprobados este criterio, siendo esta región la de mayor porcentaje, así mismo la región del Llano alcanzó apenas el 18% de proyectos que atienden esta condición, siendo el porcentaje más bajo del país.

De otro lado, el criterio que menos fue tenido en cuenta en la decisión por parte de los OCAD fue el que los proyectos fueran de impacto regional. Recordemos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1530 de 2012, se considera que un proyecto es de impacto regional cuando si ejecución índice en más de dos Municipios. Este criterio solo fue tenido en cuenta en el 1% de los proyectos aprobados con recursos de este fondo.

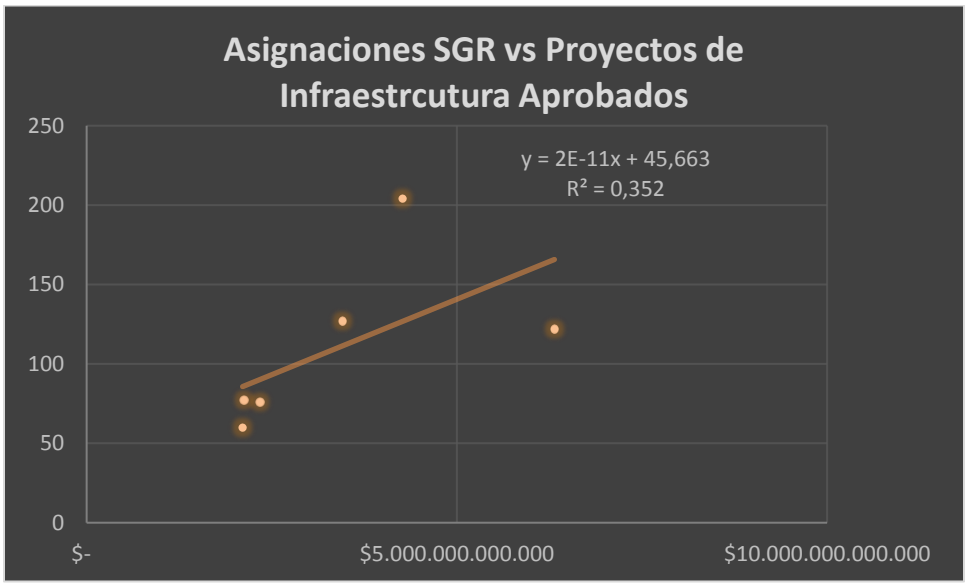
Las únicas regiones en las cuales se aprobaron proyectos teniendo en cuenta este criterio fueron las regiones del Caribe con 2 proyectos y Centro Oriente con 1 proyecto aprobado.

Del análisis anterior puede concluirse que en promedio el 44% de los proyectos aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en los Fondos de Compensación Regional 60% y Desarrollo Regional, no atienden ningún criterio de decisión dispuesto en la Ley 1530 de 2012. Del restante 56%, la mayoría alcanzan el cumplimiento de apenas un criterio de decisión.

3.3. Análisis de correlación.

3.3.1. Total asignaciones SGR para el FCR 60% y el FDR vs total de proyectos de infraestructura aprobados 2012 - 2016.

Gráfico 8

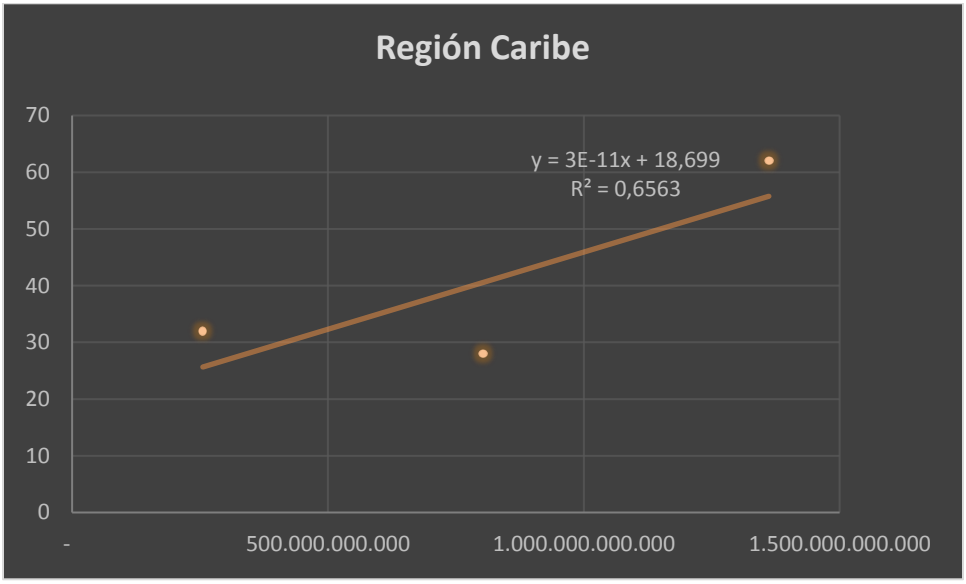


El coeficiente de correlación entre las asignaciones realizadas por el SGR para los Fondos de Compensación 60% y Desarrollo Regional fue de 0,593337, lo cual implica una correlación media entre estas dos variables.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre esta dos variables, arroja un resultado de 0,352, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 35%, es decir que no necesariamente en la medida en que una región recibe más recursos del SGR para estos fondos, la aprobación de proyectos de infraestructura es más alta.

3.3.2. Valor total de proyectos aprobados vs proyectos de infraestructura aprobados por región

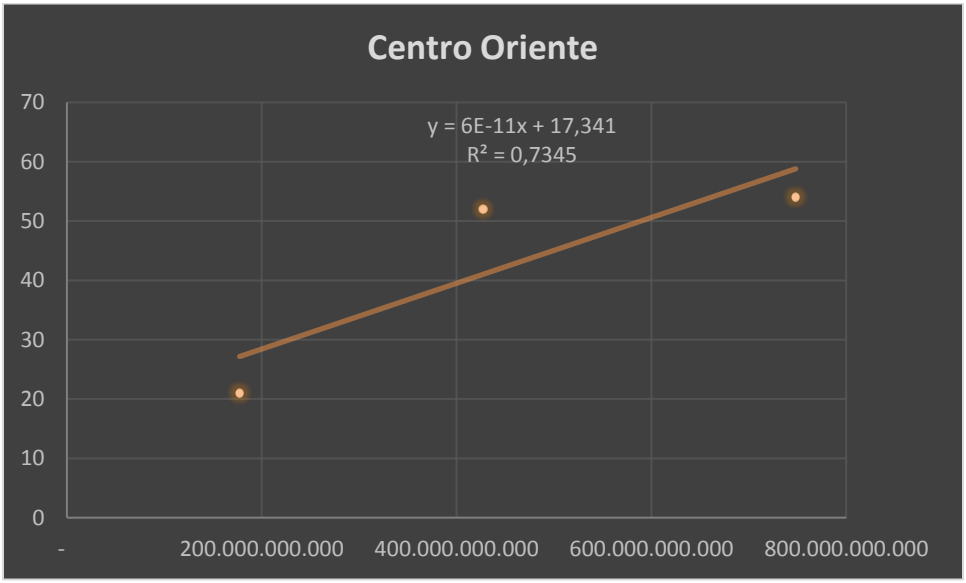
Gráfico 9



El coeficiente de correlación entre las aprobaciones realizadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Caribe con recursos del FCR 60% y el FDR y el número de proyectos de infraestructura aprobados en el período 2012 - 2016 fue de 0,810124, lo cual implica una alta correlación entre estas dos variables.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre estas dos variables para la región Caribe, arroja un resultado de 0,8521, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 85%. Puede afirmarse entonces que en la medida en que se incrementa el valor de recursos aprobados por el OCAD, aumenta el número de proyectos de infraestructura aprobados en un 85%.

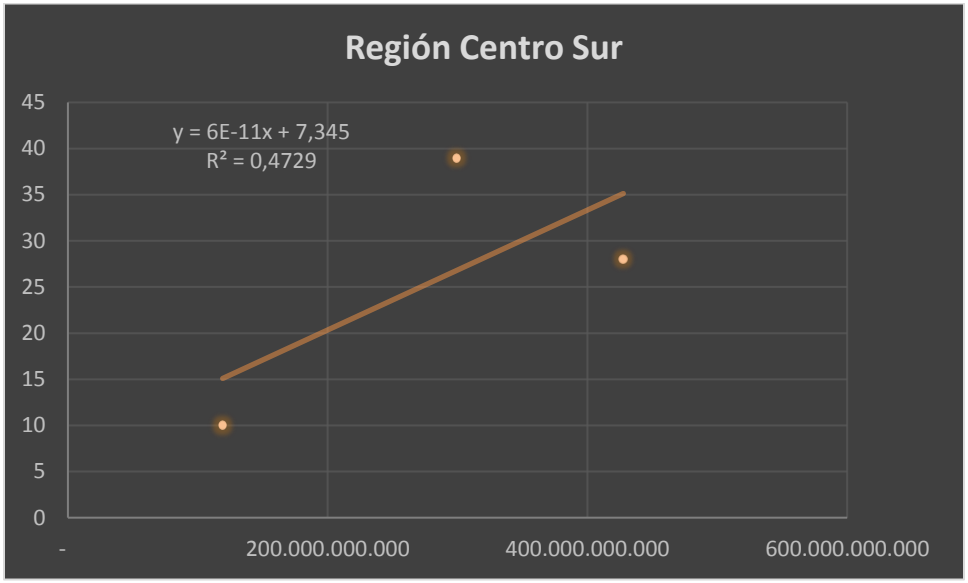
Gráfico 10



El coeficiente de correlación entre las aprobaciones realizadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Centro Oriente con recursos del FCR 60% y el FDR y el número de proyectos de infraestructura aprobados en el período 2012 - 2016 fue de 0,857056, lo cual implica una alta correlación entre estas dos variables.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre estas dos variables para la región Centro Oriente, arroja un resultado de 0,7345, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 73%. Puede afirmarse entonces que en la medida en que se incrementa el valor de recursos aprobados por el OCAD, aumenta el número de proyectos de infraestructura aprobados en un 73%.

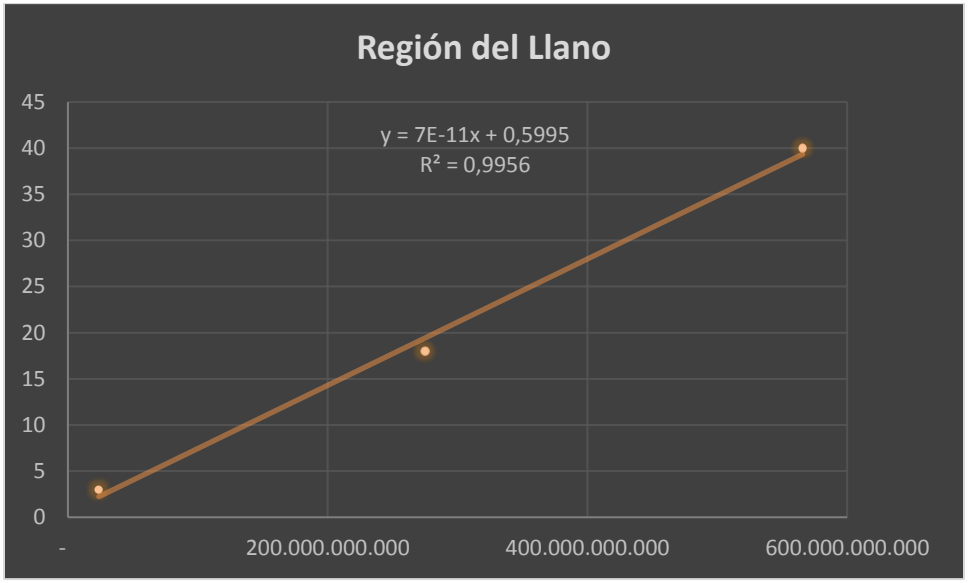
Gráfico 11



El coeficiente de correlación entre las aprobaciones realizadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Centro Sur con recursos del FCR 60% y el FDR y el número de proyectos de infraestructura aprobados en el período 2012 - 2016 fue de 0,687658, lo cual implica una correlación media entre estas dos variables.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre estas dos variables para la región Centro Sur, arroja un resultado de 0,4729, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 47%.

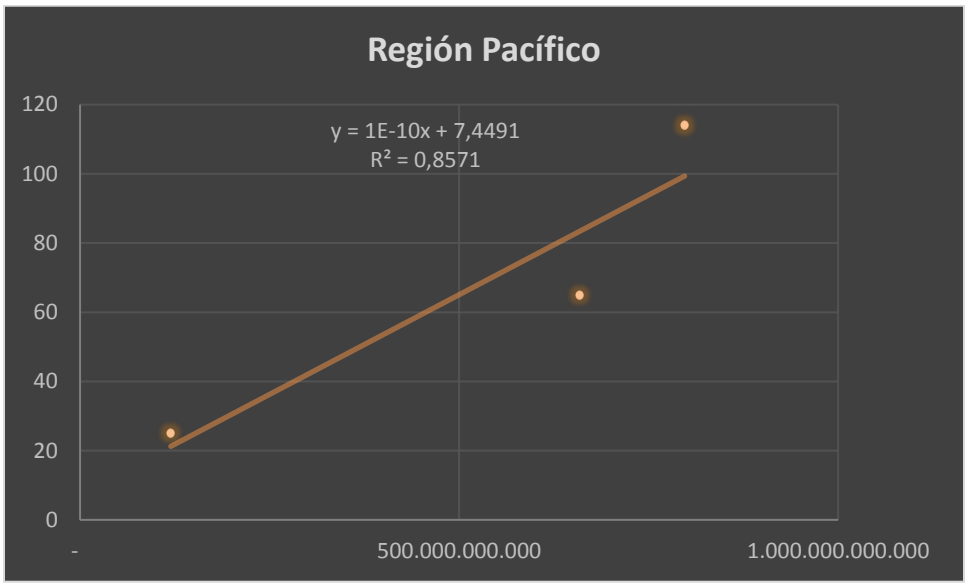
Gráfico 12



El coeficiente de correlación entre las aprobaciones realizadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región del Llano con recursos del FCR 60% y el FDR y el número de proyectos de infraestructura aprobados en el período 2012 - 2016 fue de 0,997786, lo cual implica una muy alta correlación entre estas dos variables, teniendo en cuenta que el resultado está muy cerca de 1.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre estas dos variables para la región Centro Sur, arroja un resultado de 0,9956, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 99%. Esta región, de acuerdo con el resultado, muestra una regresión lineal ajustada, concluyendo la relación entre estas dos variables es lineal.

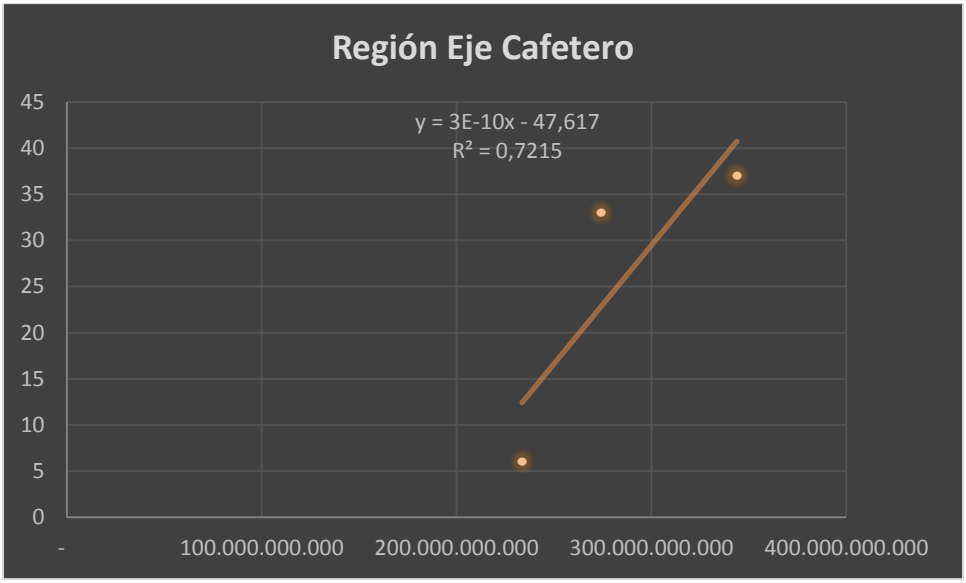
Gráfico 13



El coeficiente de correlación entre las aprobaciones realizadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Pacífico con recursos del FCR 60% y el FDR y el número de proyectos de infraestructura aprobados en el período 2012 - 2016 fue de 0,925822, lo cual implica una correlación alta entre estas dos variables, acercándose ésta a 1.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre estas dos variables para la región Pacífico, arroja un resultado de 0,8571, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 85%.

Gráfico 14



El coeficiente de correlación entre las aprobaciones realizadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Eje Cafetero con recursos del FCR 60% y el FDR y el número de proyectos de infraestructura aprobados en el período 2012 - 2016 fue de 0,849417, lo cual implica una correlación alta entre estas dos variables.

Así mismo, el coeficiente de determinación de Pearson sobre estas dos variables para la región Eje Cafetero, arroja un resultado de 0,7215, lo cual significa que estas variables son explicadas en un 72%.

De acuerdo con los resultados arrojados una vez se calcularon el coeficiente de correlación y de determinación entre la variable X = Valor de proyectos aprobados en el período 2012 – 2016 con recursos provenientes del FCR 60% y el FDR y la variable y = Número de proyectos de infraestructura aprobados en este mismo periodo de tiempo y con los recursos de estos mismos fondos, se concluye que las regiones del Llano y Pacífico guardan una correlación positiva perfecta, lo cual supone una determinación absoluta entre estas dos variables, para estas dos regiones, es decir que presentan un modelo de regresión ajustado. El modelo supone que las decisiones sobre los proyectos presentados en las regiones del Llano y Pacífico se orientan hacia la aprobación de proyectos de infraestructura, alcanzando una relación casi directa de 1 a 1.

Entre tanto, la región Centro Sur presenta una correlación media entre estas variables, mostrando un coeficiente de determinación del 0,4729. Es decir que la tendencia en la decisión en esta región del país, no están altamente orientada a la aprobación de proyectos de infraestructura, aunque si es media la tendencia, por lo cual no podría decirse que el OCAD de esta región no considere como un criterio para la aprobación, que el proyecto sea de infraestructura.

Con respecto a las regiones Caribe, Centro Oriente y Eje Cafetero mantienen una correlación positiva alta, lo cual supone que existe una tendencia positiva hacia la aprobación de proyectos de infraestructura por parte de los OCAD de estas regiones.

En general, las regiones presentan una tendencia positiva hacia la aprobación de proyectos de infraestructura, independiente de la cantidad de recursos distribuidos y aprobados por parte de los OCAD.

Esto implica que, de acuerdo con lo planteado a lo largo de este documento, los delegados no tienen en cuenta las necesidades de la región y no priorizan los recursos en pro del desarrollo territorial. Como se ha afirmado en párrafos anteriores, los proyectos de infraestructura generan réditos políticos que no se dejan de lado en la discusión para la aprobación. En el caso de los delegados del Gobierno Nacional, los proyectos de infraestructura les representan un menor riesgo, ya que son proyectos que desde el punto de vista técnico requieren menos rigurosidad en su revisión, pues los requisitos para la aprobación son específicos y no hay lugar a interpretaciones. Así mismo, la emisión de conceptos por parte de los sectoriales en este tipo de proyectos, tiende a ser casi monótono por la especificidad de los requisitos.

No igual, los proyectos de tipo social que requieren una rigurosidad tanto en su formulación como su evaluación y por lo tanto resultan menos atractivos.

No debe dejarse de lado sin embargo, que esta es solo una de las razones por las que podría explicarse que en las regiones se aprueben en su mayoría proyectos de infraestructura, pero no puede dejarse de lado que existen intereses políticos por los réditos que genera y económicos para los contratistas que prefieren ejecutar este tipo de proyectos.

Conclusiones y Recomendaciones

La respuesta a la pregunta de investigación planteada de ¿Responde el modelo de decisión adoptado con los órganos colegiados de administración y decisión en el sistema general de regalías, a un modelo teórico de toma de decisión desarrollado desde el enfoque del neo institucionalismo económico o fueron los OCAD un modelo novedoso para la toma de decisión sobre los recursos de regalías? Es que, efectivamente el modelo de toma de decisiones planteado para viabilizar, priorizar y aprobado los proyectos financiados con recursos de regalías se ajusta a los planteamientos de la teoría del neo institucionalismo económico o racional, dentro del cual se desarrolla el modelo de toma de decisiones de la teoría de juegos y, si bien su estructura es novedosa teniendo en cuenta que no existe registro de un modelo similar en otros países para decidir sobre el destino de las regalías, la operación y el funcionamiento de este modelo recoge todos los elementos propios de la teoría de juegos cooperativos.

La teoría de juegos analiza las decisiones individuales que se ven influidas no sólo por la información contextual disponible, sino por las decisiones de otros. Se trata pues, del estudio formal de decisiones estratégicas. Este modelo resume lo que sucede en los procesos de discusión al interior de los OCAD, teniendo en cuenta que tenemos 3 o más participantes y una serie de personas que aunque no hacen parte directamente del OCAD, si influyen en la toma de decisión. Bajo este modelo, los miembros de los OCAD calculan cuáles pueden ser sus beneficios de tomar una u otra decisión, de acuerdo a los intereses que sobre los proyectos puedan existir.

De acuerdo con los objetivos específicos planteados en el trabajo, los elementos analizados a lo largo del documento permiten concluir los siguientes aspectos:

1. Los OCAD, realizan sus decisiones respondiendo en principio a un orden institucional, en el cual se establece la obligación de realizar su voto sobre los proyectos de inversión desde el punto de vista técnico, de conveniencia y viabilidad, sin embargo cuando el proceso de elección se vuelve sistemático las formas de adopción de esas decisiones se adquieren desde un ámbito de racionalidad individual o colectiva. Individual cuando responde a los intereses particulares de

cada miembro del OCAD en aquellas ocasiones en que como individuos pueden satisfacer sus apetitos de poder, en algunos casos, o simplemente sus intereses políticos; y colectiva cuando por estos mismos intereses políticos, dos o más miembros del grupo deciden unirse en torno a una decisión de afectación colectiva pero de satisfacción individual.

2. Las decisiones tomadas y adoptadas en los OCAD no responden a una racionalidad colectiva, como lo establece su principio legal, sino que responden al interés individual de cada uno de los miembros, en el cual el proceso de negociación juega un papel fundamental para tomar una postura que en el papel parece concertada, pero que al final solo se ha logrado, con esta negociación, llegar a acuerdos que satisfagan los intereses de todos. El juego de la negociación implica en ocasiones el conocimiento de los intereses del otro como individuo y la medición de la afectación de las decisiones a los intereses de cada uno de los participantes en el juego.

3. El proceso de toma de decisión sobre los proyectos presentados por las entidades territoriales, no se ajusta a los criterios previstos en la Ley 1530 de 2012 y sus Decretos reglamentarios, mostrando que la decisión se basa en aspectos discrecionales de los delegados de los OCAD y por lo tanto, no se vislumbra el cumplimiento de los objetivos planteados en la reforma constitucional a través de la cual se creó el Sistema General de Regalías.

4. De acuerdo con el análisis de tendencias, se evidencia que las regiones del Llano y Pacífico, los OCAD tienden a aprobar en su mayoría proyectos de infraestructura; así mismo las regiones restantes, muestran una alta tendencia hacia la aprobación de este tipo de proyectos, lo cual desvirtúa en principio la aplicación de criterios que deben considerar los delegados de los OCAD en sus procesos decisorios.

En este sentido, es preciso reestructurar el modelo de toma de decisiones planteado para la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías en Colombia, en el cual los vicios de intereses particulares de los delegados no se vean reflejados en sus decisiones. De lo contrario, valdría la pena estudiar la posibilidad de eliminar los OCAD y buscar un método alternativo para la aprobación de

los proyectos de regalías, que garanticen que los recursos se orienten a los sectores que presentan mayor deficiencia y a la población más vulnerable, teniendo como criterio principal de decisión, las necesidades específicas que presentan las regiones.

De mantenerse el esquema actual, es necesario que los miembros de los OCAD entiendan su papel en el desarrollo regional, aplicando de manera estricta los criterios previstos en la reforma al sistema de regalías, lo cual disminuiría el riesgo de insertar en la discusión para la decisión, aspectos políticos o económicos que desvíen los recursos hacia la satisfacción de intereses particulares y por ende el uso indiscriminado de las regalías.

Finalmente, el modelo de toma de decisión planteado debe enriquecerse desde lo institucional en varios sentidos: i) Fortaleciendo las entidades territoriales en la formulación de proyectos de inversión, identificando sus necesidades; ii) Establecer medidas de control a los delegados de los OCAD, en el sentido de crear mecanismos que generen que los delegados tengan responsabilidad por sus decisiones y iii) Crear herramientas de control social, para que las discusiones sobre los proyectos presentados sean abiertas y de conocimiento público, de tal forma que se logren consensos a partir de las necesidades de la región.

Bibliografía

Aguiar, F. (2004). Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivos. EMPIRIA: Revista de Metodología de Ciencias Sociales. Vol. 8, págs. 139 - 160.

Aldana, D. (2012). Documentación de modelos pertinentes para el diseño del Sistema General de Regalías. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Política Macroeconómica, Centro de Estudios Fiscales. Notas fiscales No. 15.

Botero, M., Hofman, J. y Hernández, D. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. Ópera No. 17. Págs. 27 – 66.

Cabeza de Vergara, L. y Muñoz, A. (2006). Análisis del proceso de toma de decisiones en las grandes empresas de Barranquilla utilizando el análisis por conglomerados. Pensamiento y gestión, No. 20. Universidad del norte.

Castillo, Mario. (2006). Toma de decisiones en las empresas: entre el arte y la técnica. Universidad de los Andes.

Castro, A. (2013). Teoría de juegos. Universidad de Costa Rica, Facultad de ciencias sociales, escuela de ciencias políticas.

Cataño, J. (2003). Teoría económica y neoinstitucionalismo. Comentarios a “El neoinstitucionalismo como escuela” de Salomón Kalmanovitz. Revista de Economía Institucional, vol. 5, No. 9.

Certo, S. (1992). Administración Moderna. Ed. McGraw – Hill.

Chiavenato, Idalberto. (2009). Comportamiento Organizacional, la dinámica del éxito en las organizaciones. Edición 2.

Etzioni, A. (1967). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. Traducido al español por María del Carmen Roqueñi. Public administration Review No. 27, págs. 385-392. American society for public administration.

Freeman, R. Edward Gilbert, Daniel R. (1996). Administración. Prentice – Hall Hispanoamericana. Ed. 4. Traducida por Pilar Mascaró Sacristan.

Fremont, E. (1979). Administración en las organizaciones: un enfoque de sistemas. Traducido por Morcos, J. McGraw-Hill.

Harmon, Michael & Mayer, Richard. (2000). Teoría de la Organización para la Administración Pública.

Lámbarry, F.; Rivas, L. A. y Peña, M. P. (2010). “Modelos de decisión bajo una perspectiva de análisis de sus procesos”. En Universidad y Empresa, 18: 146-173.

López, I. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. Economía informa No. 396. Enero – febrero, 2016.

March J. y Olsen J. (1984). “The new institutionalism: Organizacional factors in political life”. American Political science review, núm. 78.

March J. y Olsen J. (1989). El ejercicio de poder desde una perspectiva institucional. Gestión y Política Pública, Vol. 1, número 1.

Montenegro, J. y Muñoz, A. (2006). Sistema de apoyo al proceso de toma de decisiones de inversión en tecnología según el modelo de Kepner y Tregoe. Pensamiento y gestión No. 21. Págs. 51-91. Universidad del Norte.

MOODY Paul E. (1991). Toma de Decisiones Gerenciales. Capítulo 2.

Morton D. Davis. (1986). Introducción a la Teoria de Juegos. Alianza Editorial S.A. Capítulo 1, Pag. 23.

Ordoñez y Matamoros. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.

Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

Ostrom E. (1993). Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective Ostrom, Elinor, and Schroeder, Larry, and Wynne, Susan, Oxford: Westview Press.

Pavesi, Bonatti, Avenburg. (2004). La decisión. Su teoría y práctica. Aplicaciones conceptuales. Primer prefacio. Grupo editorial Norma.

Peters, G. (1999). La política de la burocracia. Traducido al español por Mendez, J. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo Cultura Económica. México.

Restrepo, C. (Julio a diciembre 2009). Aproximación a la teoría de juegos. Revista ciencias estratégicas, vol. 17, No. 22. Págs. 157 – 175.

Riker, W. (1986). The Art of Political Manipulation. New Haven: Yale University Press.

Risvi, S y Abu, T. (1994). “The microfoundations Project in general equilibrium theory”. Cambridge journal of economics 18.

Roth Deubel, A.-N. (2013). Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación (Novena edición ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora .

Salinas, E. y Jalil, M. (2014). Herramientas teórico conceptuales para el análisis de la toma de decisiones en comités de economía pública. Análisis político No. 80. [online], págs. 165-190.

Samuelson y Nordhaus. (1999). Economía, Traducción del inglés por Esther Rabasco y Luis Toharía, decimosexta edición, pp 80-84/96-97/181-182/194-208, 272.

Serrano, Edgard D. (1999). El Teorema de la Posibilidad de Arrow: Una mirada desde la teoría de diseño de mecanismos. Revistas Universidad Nacional de Colombia.
Shepsle & Bonchek. (1997) Analyzing Politics, Cap 1, 2,3,4,9 y 13.

Streb, Jorge M. (2015). Documentos de Trabajo. Issue 572, p1-25. 25p. Language: Spanish.

Yacuzzi, E. (2007). Un panorama de los modelos de decisión. Pharmaceutical Management, No. 23 (Parte I) y No. 24 (Parte II).

Actualización de la cartilla de “Las regalías en Colombia”. (2007). Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Regalías.

Evaluación del Sistema General de Regalías. (2015). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cuadernos PNUD.

Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis – respuesta. (2014). Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Centro de estudios económicos regionales (CEER) – Cartagena.

Balance del Sistema General de Regalías, 2012 – 2014: expectativas y realidades. (2015) Contraloría General de la República.

Universidad Nacional de Colombia. (2013). Memorias Seminario de Teoría Administrativa.

ANEXO. Formato entrevista individual a miembros o ex miembros de OCAD regionales

1. Como miembro de un OCAD, ¿cuál de estos criterios utilizó en la toma de decisión sobre los proyectos presentados?

a) Viabilidad
b) Si estaban priorizados en los planes de desarrollo territoriales
c) Impacto generado
d) Todas las anteriores
e) Ninguna de las anteriores

2. ¿Tuvo en cuenta la vocación productiva de la región para la decisión sobre cada uno de los proyectos presentados para su aprobación?

SI	NO

3. ¿Previo a su decisión, consultó las decisiones de los otros 2 niveles de gobierno?

SI	NO

4. ¿Tuvo presiones de algún nivel de gobierno para emitir el voto sobre los proyectos presentados?

SI	NO

5. ¿Tomó en cuenta las coberturas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico en la decisión sobre los proyectos presentados?

SI	NO

6. ¿Todos los proyectos que votó positivos contaban con concepto técnico de la autoridad sectorial?

SI	NO

7. De acuerdo con los postulados de la reforma de regalías ¿cuál considera que es la principal función de los OCAD?

a) Aprobar proyectos financiados con regalías
b) Controlar la inversión en las entidades territoriales
c) Aportar en el desarrollo regional
d) Disminuir la corrupción

8. Con la aprobación de los proyectos, usted obtuvo:

a) Reconocimiento profesional
b) Incentivos económicos (aumentos salariales, primas extralegales, bonificaciones, mejor cargo, etc.)
c) Fortalecimiento de las relaciones de su entidad con el territorio
d) Satisfacción personal

9. ¿Qué profesión tiene usted?

10. ¿Consideró en su decisión la tendencia de proyectos de inversión ejecutados en los últimos 10 años en la respectiva entidad y financiados con recursos de regalías?

SI	NO

11. Aparte de los criterios normativos, ¿cuál de estos criterios tuvo en cuenta para la toma de decisión sobre los proyectos presentados?

a) Aporte de los proyectos al desarrollo regional
b) Disminución en la tasa de desempleo con el proyecto en la región
c) Impacto en la disminución de los niveles de pobreza de la población
d) Aportes al cumplimiento del plan de desarrollo nacional
e) Ninguna de las anteriores