

Fórum: Perspectivas Práticas

Adaptarse o sucumbir: estrategias de la Gobernación del departamento del Meta frente a los retos del Sistema General de Regalías colombiano

María Alejandra Gutiérrez Fonseca ¹

Alejandro Balanzó Guzmán ¹

¹ Universidad Externado de Colombia / Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Bogotá – Colombia

En 2012 entra en vigencia el Sistema General de Regalías (SGR) transformando el entorno de la gestión territorial colombiana. Este artículo analiza la capacidad de adaptación de la Gobernación del Meta al SGR, considerando los múltiples retos administrativos y presupuestales que supuso su puesta en marcha. Para tal efecto, se desarrolla con el caso un modelo analítico comprensivo de enfoque sistémico, que detalla los alcances de la adaptación del Meta para lograr los beneficios de la reforma. Los resultados muestran contraste entre una respuesta inmediata relativamente satisfactoria a la situación emergente, frente a un alcance reducido en su traducción a ajustes organizacionales e institucionales estructurales.

Palabras clave: adaptación; capacidad; regalías; Meta.

Adaptar-se ou sucumbir: estratégias do governo da região de Meta diante dos desafios do Sistema Geral de Royalties Colombiano

Em 2012, o Sistema Geral de Royalties (SGR) entrou em vigor, transformando a gestão territorial colombiana. Este artigo analisa a capacidade de adaptação do governo da região de Meta ao SGR, considerando os múltiplos desafios administrativos e orçamentários acarretados pela sua implementação. Foi desenvolvido um modelo analítico abrangente com uma abordagem sistêmica, detalhando a adaptação do governo de Meta para poder alcançar os benefícios da reforma. Os resultados mostram um contraste entre uma resposta imediata relativamente satisfatória em se adaptar ao sistema, porém com um tímido resultado em termos de ajustes estruturais organizacionais e institucionais.

Palavras-chave: adaptação; capacidade; royalties; meta.

Adapt or die: strategies of the government of Meta to face the challenges posed by the Colombian General Royalty System

In 2012, a new General Royalty System (GRS) was established in Colombia, promoting changes in the context of territorial management. This article analyzes the adaptive capacity of the local government in the region of Meta, considering the budget reduction and administrative challenges brought by GRS. The study adopts a comprehensive analytical model on adaptive capacity, built on a systemic approach that allows exploring the government's adaptation to achieve the benefits of the reform. Results show a contrast between a relatively satisfactory initial adaptive strategy and meager results regarding a lasting organizational and institutional adjustment.

Keywords: adaptation; capacity; royalties; meta.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia han existido dos modelos de administración de regalías. El primero fue creado por la Constitución de 1991 y regulado por la Ley 141 de 1994. El segundo modelo, actualmente vigente, y regulado por la Ley 1530 de 2012, ha generado retos para las entidades territoriales en razón al esquema de distribución propuesto. Este esquema determinó una disminución progresiva para los territorios productores, como el departamento del Meta, limitándolos al 10% de los recursos luego de percibir el 80% en el antiguo modelo. El Cuadro 1 expone los principales cambios:

CUADRO 1 REGÍMENES DE REGALÍAS

	Régimen 1994	Régimen 2012
Destinación	Específica (Coberturas en salud, educación, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado)	Libre destinación
Asignación	<ul style="list-style-type: none"> • 80% entidades productoras • 20% entidades no productoras 	<ul style="list-style-type: none"> • 10% Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación [FCTeI] • 10% Ahorro pensional territorial • 30% Fondo de Ahorro y Estabilización [FAE] • 10% entidades productoras • 40% entidades no productoras (22% Fondo Compensación Regional [FCR] / 18% Fondo Desarrollo Regional [FDR])
Operación	<ul style="list-style-type: none"> • 80% Inversión discrecional por entidades productoras. • 20% Fondo Nacional de Regalías administra recursos de entidades no productoras. 	Órganos Colegiados de Administración y Decisión [OCAD], encargados de aprobar proyectos de inversión pública de cada uno de los fondos.

Fuente: Elaborado por los autores.

Bajo este escenario, el Meta emprendió un proceso de transición para adaptarse a la reducción presupuestal y al reto administrativo que implicaba el modelo vigente. Este artículo analiza en detalle esta transición, mostrando la capacidad del departamento para asumir los retos del SGR.

La literatura sobre regímenes de regalías se ha abordado desde cuatro grandes perspectivas: i) evaluación de la implementación (Núñez, Castro, & Rincón, 2014); ii) impacto fiscal (Benítez, 2013; Bonet, Guzmán, Urrego, & Villa, 2014); iii) análisis comparativo (Cabrera, 2012; Castillo, 2013; Rojas, 2015); y iv) efectos del SGR en el desarrollo territorial (Bonet & Urrego, 2014; Botero, Hofman, & Hernández, 2015). Este trabajo suple un vacío relacionado con el análisis de capacidades en los gobiernos subnacionales para responder a las demandas del SGR. Suma además a la adaptación como capacidad relevante en relación con procesos de transformación institucional territorial.

El artículo integra tres secciones. Primero se discute el concepto de adaptación en el marco de la literatura sistémica sobre capacidad, presentando un modelo analítico comprensivo. Segundo, se

describe el caso a partir de los procesos asociados a la puesta en marcha del SGR. La última sección presenta el análisis a la luz del modelo conceptual.

2. MARCO CONCEPTUAL: BASES DE UN MODELO COMPRENSIVO PARA EL ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

2.1 Premisas conceptuales

Las nociones que trabajamos en este artículo tienen ancla en una postura sistémica, que privilegia el efecto del entorno (Arnold, 1988). En la literatura, este enfoque observa la capacidad de los actores para prever, adaptar y modificar sus estrategias en función de demandas externas e implementar aprendizajes que sumen resiliencia¹ (Morgan, 2006). En este enfoque:

- Los sistemas tienen grados de autonomía y se desarrollan al interior de límites específicos.
- Los sistemas conviven en contextos emergentes.
- La respuesta a la imprevisibilidad es una capacidad susceptible de ser abordada y desarrollada (Isaza, Herrera, Lozano, Méndez, & Balanzó, 2015).

El enfoque sistémico privilegia la lectura de la organización en interacción, prestando particular atención a la adaptación a reglas de juego cambiantes que implican tales procesos. Así que la adaptación aparece como un requerimiento — y por tanto una capacidad — inherente a los sistemas.

La adaptación se define como la capacidad de un sistema para dominar el cambio y la adopción de nuevas ideas (Morgan, 2006). Parsons sugiere que se trata de la disposición de un sistema para adaptarse a su entorno y adaptar el entorno a sus necesidades (Ritzer, 1993). En este artículo la definiremos como la habilidad de un sistema para anticipar, adaptar y responder de forma continua, eficaz e innovadora a las nuevas necesidades, normas y entornos que pudiesen surgir.

3. UN MODELO ANALÍTICO DE CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

Proponemos un modelo analítico que recurre a nociones que desagregan y operacionalizan los referentes conceptuales. Incluye siete dimensiones, que describen atributos de la capacidad de adaptación:

- Anticipación: capacidad de la organización para visualizar contextos y situaciones que le permitan definir y proyectar el futuro (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES], 2009).
- Sensibilidad: reacción de la organización frente a la imprevisibilidad. Evalúa la flexibilidad para adaptarse u oponer resistencia al cambio (Christie et al., 2012).
- Crisis: repertorio de reacción a cambios súbitos que configura la respuesta inmediata de la organización a coyunturas².

¹ Interesa demarcar los conceptos *adaptación* y *resiliencia*. La resiliencia es “la capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido” (RAE). La adaptación va más allá de la recuperación, pues hace referencia al aprovechamiento de la contingencia como oportunidad de cambio o innovación.

² Esta noción y sus atributos son resultado de la evidencia empírica de este estudio. Se incluye aquí para efectos de completud.

- Estabilidad: grado en que la organización reduce “la volatilidad del desempeño mediante la institucionalización de buenas prácticas y normas, así como identificando y mitigando riesgos internos y externos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010, p. 11).
- Adaptabilidad: capacidad de apropiación con la que la organización asume y domina cambios específicos, al tiempo que responde a otras demandas. Morgan (2006) sugiere que durante este cambio persiste una comprensión limitada que aumenta con el avance del proceso.
- Renovación: disposición y disciplina de la organización para transformar procesos, incentivar y aprovechar la creatividad, establecer incentivos y generar oportunidades (Engel, Keijzer, & Land, 2007).
- Aprendizaje: proceso continuo de examen, redefinición y mejoramiento de prácticas en la organización en torno a nuevas circunstancias (Engel et al., 2007).
- Rendición de cuentas: seguimiento, autorregulación y ajuste de comportamientos en función de resultados (PNUD, 2010).

El Cuadro 2 recoge y categoriza estos postulados:

CUADRO 2 DIMENSIONES CONCEPTUALES

UNIDAD DE ANÁLISIS	COMPONENTES VERIFICABLES	FUENTE
Anticipación	Formulación de una estrategia de adaptación	PNUD
Sensibilidad al Cambio	Grado de aceptación o resistencia al cambio del sistema (equilibrio entre estabilidad y cambio)	Baser y Morgan (2008)
Crisis	Identificación de obstáculos o barreras existentes	ILPES
Estabilidad	Capacitaciones sobre el nuevo proceso	PNUD
	Grado de interferencia política	PNUD
	Claridad en los roles dentro de la organización	PNUD
	Número de cambios en la estructura organizacional para atender las nuevas demandas	PNUD
	Número de capacitaciones sobre el nuevo proceso	PNUD
Adaptación	Número de funcionarios que han recibido instrucción sobre el nuevo proceso	PNUD
	Funcionarios que comprenden plenamente el nuevo proceso	FEDESARROLLO / DNP
	Adaptación de nuevos procesos	Morgan (2006)
	Cambios tecnológicos tales como adquisición de tecnología, hardware, software, o equipos especializados para mejorar el cumplimiento de las nuevas funciones	FEDESARROLLO

Continua

UNIDAD DE ANÁLISIS	COMPONENTES VERIFICABLES	FUENTE
Renovación	Procesos de autoevaluación	Engel et al. (2007)
	Avances en la formulación de una nueva visión (medidos por etapa en el proceso de creación de visión)	PNUD
	Número de empleados/partes implicadas que han recibido instrucción sobre la visión	PNUD
	Nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación	PNUD
Aprendizaje	Eficiencia institucional	PNUD
	Disciplina de los funcionarios para aprender y absorber nuevas ideas	Engel et al. (2007)
	Lanzamiento de una estrategia educativa para mejorar la capacidad de los funcionarios	Engel et al. (2007) / Alaerts y Kasperma (2009)
Rendición de cuentas	Existencia de un canal de comunicación con la ciudadanía	PNUD
	Existencia de un sistema estándar de monitoreo	PNUD
	Calificaciones de los entes de control	DNP

Fuente: Elaborado por los autores.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigación sigue una postura interpretativa (Yanow & Schwartz-Shea, 2015), con un caso abductivo (Reichertz, 2007). Es decir que intenta comprender un fenómeno empírico, y a la vez desarrollar las herramientas que permiten observarlo, en un proceso de ajuste iterativo que recurre a fuentes conceptuales y empíricas.

El caso sigue el agenciamiento de dimensiones específicas de adaptación que tuvieron lugar entre 2012 y 2015 recurriendo a: i) entrevistas semiestructuradas a actores decisivos en el proceso de transición de la Gobernación del Meta y el Departamento Nacional de Planeación [DNP], ii) documentación e informaciones secundarias de contexto y evidencia. Los datos nutren el análisis así:

CUADRO 3 DIMENSIONES CONCEPTUALES APLICADAS

Unidad de análisis	Componentes	Método
Anticipación	Formulación de una estrategia de adaptación	Revisión documental / Entrevista Ex gobernador del Meta
Sensibilidad al Cambio	Grado de aceptación o resistencia al cambio del sistema (equilibrio entre estabilidad y cambio)	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta
Crisis	Identificación de obstáculos y barreras existentes en la Gobernación	Entrevistas a funcionarios de la Gobernación del Meta

Continua

Unidad de análisis	Componentes	Método
Estabilidad	Grado de interferencia política en los procesos relacionados con el SGR	Entrevista Ex gobernador del Meta
	Claridad en los roles dentro de la configuración del SGR en la entidad	Entrevistas Ex gobernador del Meta y funcionarios DNP
	Cambios en la estructura organizacional de la Gobernación para atender nuevas competencias del SGR	Revisión documental (Actos administrativos y actas del OCAD)
	Capacitaciones sobre el nuevo SGR	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta y DNP
Adaptación	Funcionarios que comprenden plenamente los procesos del nuevo SGR	Entrevistas a funcionarios de la Gobernación del Meta
	Número de proyectos radicados ante la secretaria técnica del OCAD departamental (discriminado 2012-2015) vs número de proyectos aprobados en el OCAD departamental (discriminado 2012-2015)	Revisión documental
	Adquisición de tecnología para cumplir con nuevas funciones	Revisión documental (Presupuesto) / Entrevistas a funcionarios de la Gobernación del Meta
Renovación	Procesos creativos	Entrevistas a funcionarios de la Gobernación del Meta y DNP
	Avances en la formulación de una nueva visión territorial	Entrevista Ex Gobernador del Meta / Revisión documental (Plan de Desarrollo)
	Nivel de inversión en ciencia, tecnología e innovación	Revisión documental
	Eficiencia institucional (alternativas de financiación)	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta / Revisión documental
Aprendizaje	Disciplina de los funcionarios para aprender y absorber nuevas ideas	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta
	Estrategia educativa para mejorar la capacidad de los funcionarios en formulación de proyectos	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta
Rendición de cuentas	Existencia de un canal de comunicación con la ciudadana sobre las inversiones con regalías (nivel nacional)	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta y DNP / Revisión documental (Página web de la Gobernación del Meta)
	Existencia de un sistema estándar de monitoreo para el SGR	Entrevista a funcionarios de la Gobernación del Meta y DNP / Revisión documental
	Calificación del SGR en los informes de la CGR	Revisión documental [Informes de seguimiento y evaluación al SGR (Auditorías)]

Fuente: Elaborado por los autores.

Este análisis no pretende esbozar una medición. La descripción de los fenómenos observados se orientan a verificar los grados de concreción de cada dimensión: se estima la materialización de cada una de ellas, concentrándose en el desarrollo de descriptores.

5. EL CASO: ADAPTACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL META AL SGR

En el 2012 la gobernación del Meta inicia un proceso de adaptación a las reglas puestas en juego por el SGR. Para facilitar la lectura, se presenta un informe descriptivo del caso que sintetiza los hitos principales del proceso en dos matrices (Ver Cuadro 4 y Gráficos):

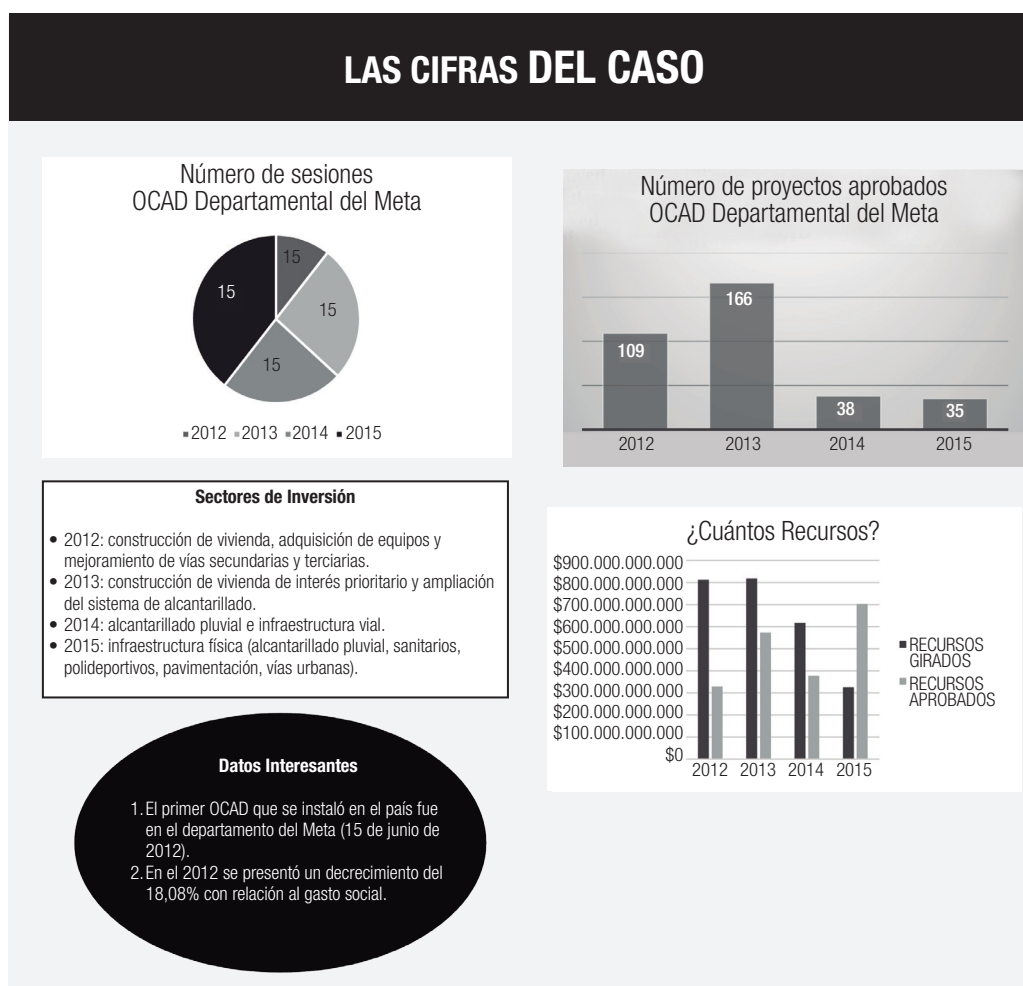
CUADRO 4 LÍNEA DEL TIEMPO

	AÑOS			
	2012	2013	2014	2015
ASPECTOS NORMATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> -Decreto 4923 de 2011 que garantiza la operación del SGR -Ley 1530 es sancionada el 17 de mayo. -Parálisis en la inversión, sin ejecutar 46% de recursos con cargo al SGR (CGR, 2013, p. 22) - Elaboración del Plan de Desarrollo coincide con implementación SGR. -Incertidumbre normativa. -Plan plurianual de inversiones de tipo indicativo en razón a fuentes de financiación (Asamblea Departamental del Meta, 2012, p. 197) 	<ul style="list-style-type: none"> - Primer presupuesto bienal de regalías 2013-2014. - Problemas con aprobación de iniciativas por dilación de conceptos sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación masiva de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del Sistema de Evaluación por Puntajes para cumplir con metas del plan de desarrollo. Se priorizan: agua potable y alcantarillado, transporte, cultura, educación e inclusión social.
HABILIDADES ORGANIZACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> -Deficiencias en la formulación de proyectos con marco lógico. -Cumplimiento efectivo de la circular 0041, que invierte en capacidad organizativa, de conocimiento y fortalecimiento de los recursos físicos y tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobación masiva de proyectos genera represamiento en secretaría jurídica por contratos. - Acercamiento del DNP a la realidad local. -Apropiación ágil de la Metodología General Ajustada-MGA. 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación a funcionarios para formular proyectos -Liberación de recursos por problemas en sostenibilidad financiera y engranaje contractual 	<ul style="list-style-type: none"> -Proyectos que requerían el concepto del Ministerio de vivienda represados. - Priorización de proyectos viabilizados en vigencias anteriores. -Disminución de iniciativas.

Continúa

	AÑOS			
	2012	2013	2014	2015
ESTRUCTURA (Infraestructura Física / Recursos Humanos)	<ul style="list-style-type: none"> - Dependencias de la Gobernación en locaciones dispersas. - Escasez de recurso humano frente a nuevas competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipos de cómputo retrasa la aprobación de proyectos. - Nuevo director de planeación (secretario técnico del OCAD) - Nuevo Secretario de Hacienda. - Tres nuevos alcaldes participan en OCAD departamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de equipos tecnológicos. - Tres nuevos alcaldes entran participan en OCAD departamental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo director de Planeación (secretario técnico del OCAD).

Fuente: Elaborado por los autores.



Fuente: Elaborado por los autores.

³ Recursos Girados: Desembolso de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los beneficiarios del SGR, de acuerdo con la distribución que se realice de la totalidad de dichos recursos a las cuentas autorizadas por cada uno de los beneficiarios / Recursos Aprobados: Recursos aprobados de los proyectos de inversión financiados con cargo al SGR (Mapa Regalías).

Los datos evidencian que la entidad cursó un proceso caracterizado por la construcción de capacidades, la búsqueda de alternativas para la consecución de recursos, la priorización de inversiones (transporte y vivienda), la constante rotación de personal, el represamiento de proyectos en etapa contractual y la rendición de cuentas. A continuación, se discutirán estos elementos a partir del marco analítico a efectos de leer el proceso en términos de la capacidad de adaptación de la gobernación al SGR.

6. DISCUSIÓN

Anticipación: no hay evidencias de preparaciones previas de la Gobernación para enfrentar el cambio. Los candidatos a la Gobernación no visualizaron posibles escenarios. Esto revela una baja capacidad de percepción de los actores respecto a estímulos externos mediatos (Chiavenato, 2000).

Sensibilidad al cambio: hubo pérdida del control en la toma de decisiones frente a los OCAD, disminución de recursos e incertidumbre por ausencia de reglamentación específica, la actitud organizacional fue de resistencia, reflejada en cuestionamientos al SGR como ineficiente y ajeno. La gobernación muestra baja capacidad para enfrentar la imprevisibilidad (Martínez, 2005).

Crisis: en la coyuntura se manifestaron deficiencias existentes (pero invisibles) antes de la reforma (e.g. debilidad en formulación de proyectos, efectos de la contratación temporal de recursos humanos). La crisis permitió reconocer y abordar condiciones pre-existentes, cuyo alcance se esclarece al modificarse el patrón de interacción.

Estabilidad: La Gobernación logra mantener el equilibrio institucional (invierte en recursos físicos, humanos y tecnológicos; preserva el aprendizaje de funcionarios; e interlocuta con el nivel nacional). La escasez de insumos, la sobrecarga de funciones y la demanda de personal frente a nuevas competencias afectan el grado de estabilidad. Esto sugiere que la estabilidad mediata es función de la robustez instalada en la organización.

Adaptación: La Gobernación del Meta despliega un repertorio amplio de adaptación: la permanencia y formación de funcionarios, la apropiación de reglamentaciones, la disposición durante y tras la crisis, y la inversión en infraestructura. El caso muestra que la subsistencia del sistema depende efectivamente de su adaptación.

Renovación: Los funcionarios se valieron de su creatividad para atender los nuevos requerimientos, pero la crisis no incentivó la búsqueda de alternativas de financiación. Se evidencia que no hay prácticas de renovación de procesos, y tampoco se priorizó la investigación en la agenda de inversión. La renovación de la entidad es limitada, por cuanto no existen capacidades que aborden la contingencia como catalizadora del cambio.

Aprendizaje: el SGR introduce condiciones que incentivan buenas prácticas (e.g. la sinergia institucional entre niveles de gobierno, vía OCAD; y la exigencia de mejores procesos de planeación). No obstante, no se definió una estrategia de cara a anticipar y prever necesidades futuras con base en esta experiencia.

Rendición de cuentas: La Gobernación del Meta se limitó a cumplir con las exigencias de transparencia y publicidad mínimas (Ley 1530 de 2012), pero no se percibió disposición para ampliar espacios de participación ciudadana. A pesar de las diversas herramientas de control y monitoreo proporcionadas por el SGR, no existe voluntad para crear espacios que acerquen a la ciudadanía.

7. CONCLUSIÓN

La investigación arroja como resultado el contraste entre una respuesta inmediata relativamente satisfactoria a la situación emergente en las etapas de estabilidad, adaptación y aprendizaje; y un alcance reducido en temas organizacionales relacionados con la dimensión de anticipación, sensibilidad, renovación y rendición de cuentas. Aquellos aspectos que son más estructurales persisten y de hecho limitan la versatilidad de respuesta de la Gobernación.

Este aspecto abre la discusión para futuras investigaciones acerca de la capacidad de adaptación. Se sugiere avanzar en la construcción de indicadores que permitan medir con mayor precisión la capacidad de adaptación en el sector público. Interesa abordar con mayor detalle los atributos aquí descritos, y profundizar en los aspectos estructurales que le darían cuerpo. Este ejercicio sirve como un insumo exploratorio para el desarrollo conceptual y empírico de la capacidad de adaptación en entidades territoriales colombianas.

El caso permite observar que, a pesar de abonar terreno, no toda política del orden nacional redundará en el cultivo de capacidades locales. Ello indica la necesidad de revisar el modelo de descentralización en Colombia. Al parecer, algunos de estos aspectos estructurales son el reflejo de una arquitectura institucional que prioriza la transferencia de recursos financieros en desmedro de la creación de capacidades. De llegar a continuar con este modelo, las entidades territoriales seguirán asumiendo competencias sin un sistema de aprendizaje, en el marco de un modelo caracterizado por una descentralización lenta y una institucionalidad rezagada.

Finalmente, se espera que la exposición de este caso pueda ayudar a revisar las dinámicas presentes en la Gobernación del Meta, y aspiramos a que sus resultados sirvan para dar luces a otros territorios que están sujetos al mismo marco regulatorio.

REFERENCIAS

- Alaerts, G., & Kasperma, J. (2009). Progress and challenges in knowledge and capacity development. In M. Blokland, G. Alaerts, J. Kasperma, & M. Hare. *Capacity development for improved water management*. London, UK: CRC Press. Recuperado de <http://doi.org/10.1201/b10532-3>
- Arnold, M. (1988, agosto). Teorías de sistemas nuevos paradigmas: enfoque de Niklas Luhmann. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO*, 56, 2-56. Recuperado de <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1988/000134.pdf>
- Baser, H., & Morgan, P. (2008). *Capacity Change and Performance. Study Report. European centre for development policy management* (Discussion Paper, 59B) Maastricht, Netherlands: ECDPM. Recuperado de <https://ecdpm.org/publications/capacity-change-performance-study-report/>
- Benítez, N. (2013). *Caracterización del nuevo Sistema General de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/11959/1/8941162.2013.pdf>
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014, enero). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 198. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_198.pdf
- Bonet, J., Guzmán, K., Urrego, J., & Villa, J. M. (2014, junio). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 203. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_203.pdf
- Botero, M., Hofman, J., & Hernández, D. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. *Revista Opera*, 17(3), 27-66. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.03>
- Cabrera, C. A. (2012). *Naturaleza jurídica de las regalías y reforma a "el sistema general de regalías"*. (Trabajo no publicado). [s.l.]: [s.n.].
- Castillo, E. (2013). *Análisis de la reforma institucional de la política pública de regalías en Colombia*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/47539/1/52884303.2015.pdf>
- Chiavenato, I. (2000). *Administración de recursos humanos*. (5ta ed.). Colombia: McGraw Hill.
- Christie, M., Arana, H., Callanta, R., Ayele, Z., Belissa, M., Verduijn, S. ... Rijnveld, W. (2012). *Guidelines for organizational reflection: Using the five core capabilities approach*. The Hague, Netherlands: PSO.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Engel, P., Keijzer, N., & Land, T. (2007). *A balanced approach to monitoring and evaluating capacity and performance*. (Discussion Paper, 58E). Maastricht, Netherlands: ECDPM. Recuperado de <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-58E-Balanced-Approach-Monitoringand-Evaluating-Capacity-Performance.pdf>
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2009). *Planificación prospectiva: construyendo "los futuros"*. Montevideo, Uruguay: CEPAL. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/prospectiva_uruguay_lmm.pdf
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2011). *Formulación de programas con la metodología del marco lógico*. Santiago de Chile. Montevideo, Uruguay: CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/43220/SM_N68_Formulacion_prog_metodologia_ML.pdf
- Isaza, C. E., Herrera, P., Lozano, J. C., Méndez, K., & Balanzo, A. (2015). *Capacity: A Literature Review and a Research Agenda*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2824486
- Ley 1530 del 17 de mayo de 2012*. (2012). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario oficial 48433. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html

Martínez, J. (2005). Administración y Organizaciones. Su desarrollo evolutivo y las propuestas para el nuevo siglo. *Semestre Económico*, 8(16), 67-97. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013663004.pdf>

Morgan, P. (2006). *The concept of capacity: European Centre for Development Policy Management*. Recuperado de <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2006-The-Conceptof-Capacity.pdf>

Núñez, J., Castro, F., & Rincon, N. (2014, septiembre). *Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías*. (Working Paper). Bogotá, Colombia: Fedesarrollo. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/1706>

Reichertz, J. (2010). Abduction: The Logic of Discovery of Grounded Theory. *Forum Qualitative Social Research*, 11(1). Recuperado de <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1412/2902>

Ritzer, G. (1993). *Teoría Sociológica Clásica*. Madrid, España: McGraw Hill Interamericana. Recuperado de <https://significanteotro.files.wordpress.com/2017/02/47832383-teoria-sociologicaclasica-george-ritzer.pdf>

Rojas, Á. (2015). *Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes. Recuperado de https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Trabajos%20de%20grado/Reforma_regimen_regalias33.pdf

Sistema General de Regalías. (n.d.) *Actas 2012-2015 OCAD departamento del Meta*. Recuperado de <http://www.meta.gov.co/web/content/secretar%C3%AD-t%C3%A9cnica-ocad-meta>

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2010, junio). *Medición de la capacidad*. Nueva York, USA: autor. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf

Yanow, D., & Schwartz-shea, P. (2015). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. London, UK: Routledge.

María Alejandra Gutiérrez Fonseca



<https://orcid.org/0000-0002-3837-7116>

Politóloga de la Universidad del Rosario; Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: alejandragn93@hotmail.com

Alejandro Balanzó Guzmán



<https://orcid.org/0000-0003-3002-5535>

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales; Magíster en Educación y PhD en Gobernanza del conocimiento y la innovación; Profesor Titular de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: alejandro.balanzo@uexternado.edu.co