**PROYECTO**

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD**

**(DCI-ALA/2013/330-003)**

**LINEA ESTRATEGICA:** ACCIONES SECTORIALES

**LINEA DE ACCIÓN:** INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

# DIAGNÓSTICO DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE EITI A NIVEL LOCAL

El documento contiene una descripción del proceso de elaboración de la línea base para medir el conocimiento en el nivel local de la iniciativa EITI, así como de la elaboración del programa de formación sobre la cadena de valor de la industrias extractivas en el marco de EITI, su implementación piloto en los diez municipios seleccionados y las lecciones aprendidas y recomendaciones.

**AUTOR:** Jaime Arteaga & Asociados

**FECHA:** Mayo 2016

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN ..... 5

CAPÍTULO 1. FASE 1 Y FASE 2 LÍNEA BASE: ANTECEDENTES Y RESULTADOS DEL LEVANTAMIENTO DE LA LÍNEA BASE ..... 6

1.1 Contexto ..... 6
1.2. Caracterización de la población analizada ..... 8
1.3 El instrumento de medición del conocimiento sobre las industrias extractivas. ..... 11
1.4 Nivel de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI ..... 12
1.4.1 Análisis por municipios ..... 14

CAPÍTULO 2. FASE 3, FASE 4 Y FASE 5: PROGRAMA DE FORMACIÓN SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS SEGÚN EL ESTÁNDAR EITI. ..... 25

2.1.Contexto ..... 25
2.2.Creación metodológica de los contenidos ..... 27
2.2.1 Fase 3. Definición del contenido ..... 27
2.2.2 Fase 3. Construcción de los contenidos ..... 29
2.2.3 Fase 4 y 5. Proceso de Pedagogización ..... 32

CAPÍTULO 3. FASE 6 IMPLEMENTACIÓN ..... 34

3.1.Contexto ..... 34
3.2.Resultados de la implementación ..... 35

CAPÍTULO 4. FASE 7 LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES ..... 41

4.1. Lecciones aprendidas ..... 41
4.2. Recomendaciones y guía de implementación ..... 43

CONCLUSIONES ..... 46

BIBLIOGRAFÍA ..... 48

## Ilustraciones

Ilustración 1 Ubicación geográfica de los municipios priorizados ..... 7

Ilustración 2 Cadena de valor de la industria extractiva según estándar EITI ..... 7

Ilustración 3 Número de participantes en el levantamiento de la línea base de conocimiento, por municipio ..... 9

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Ilustración 4 Número de participantes en el levantamiento de la línea base de conocimiento, por tipo de actor ..... 10

Ilustración 5 Principales participantes por tipo de actor ..... 10

Ilustración 6 Conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva, por tipo de actor ..... 13

Ilustración 7 Conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva, por eslabón ..... 13

Ilustración 8 Conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva, por municipio ..... 15

Ilustración 9 Conocimiento de Aguazul sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 16

Ilustración 10 Conocimiento de Tauramena sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 17

Ilustración 11 Conocimiento de Puerto Gaitán sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 18

Ilustración 12 Conocimiento de Barrancabermeja sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 19

Ilustración 13 Conocimiento de Mocoa sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 20

Ilustración 14 Conocimiento de Orito sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 21

Ilustración 15 Conocimiento de El Bagre sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 22

Ilustración 16 Conocimiento de La Jagua de Ibírico sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 23

Ilustración 17 Conocimiento de Barrancas sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 24

Ilustración 18 Conocimiento de Montelíbano sobre la cadena de valor de la industria extractiva ..... 24

## Tablas

Tabla 1 Conocimiento evaluado en el instrumento de levantamiento de la línea base de conocimiento ..... 11

Tabla 2 Resultados evidenciados por municipios ..... 39

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

# 1 INTRODUCCIÓN

El presente documento cuenta con cuatro (4) capítulos que contienen en su orden: la medición de la línea base de conocimiento de la cadena de valor de la industria extractiva, de acuerdo al estándar EITI; la estrategia para la Formación de Capacidades en el Orden Local; y los resultados obtenido en la Implementación de dicha estrategia en los 10 municipios priorizados[1], dispuestos en lecciones aprendidas y en recomendaciones.

Con esto en mente en el primer capítulo señalado, el lector se encontrará con un contexto del escenario en el que se realizó el levantamiento de la línea base de conocimiento, con una caracterización de la población evaluada, con la explicación detallada del instrumento usado para la medición del conocimiento y con los resultados de este ejercicio, a nivel de municipios y tipos de actores evaluados (gobierno, sociedad civil y empresas de la industria extractiva).

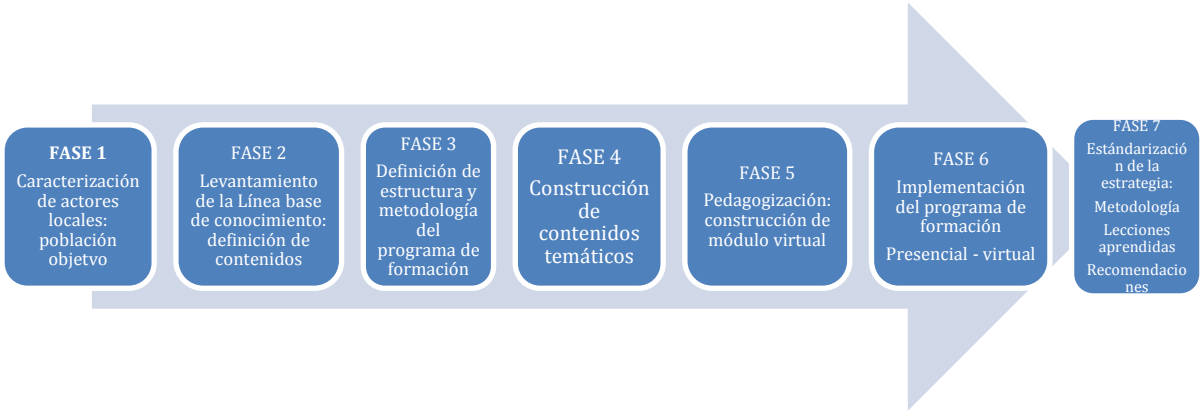
En el segundo capítulo, se procede a relacionar los resultados del levantamiento de la línea base con el desarrollo del Programa de Formación sobre la Cadena de Valor de las Industrias Extractivas según el estándar EITI. Esto significa, que este capítulo inicia con un contexto que permite comprender el origen de los contenidos del programa, explicando su construcción, el rol de las entidades que hacen parte del Comité Tripartito Nacional en su construcción, su pedagogización y su posterior implementación en territorio.

El tercer y cuarto capítulo, presentan los resultados de la implementación del Programa de Formación en los municipios priorizados, en términos de lecciones aprendidas y recomendaciones a tener en cuenta en posteriores ejercicios de generación de conocimiento en lo local. Finalizando con un

[1] La Secretaría Técnica de EITI seleccionó los siguientes 10 municipios, para realizar el piloto del programa de formación de capacidades: Barrancas, La Jagua de Ibirico, Barrancabermeja, Aguazul, Tauramena, Puerto Gaitán, Mocoa, Orito, El Bagre y Montelíbano.

capítulo de conclusiones que abarcan todo el proceso señalado con anterioridad y finaliza con una recomendación.

La estrategia para la generación de capacidades a nivel local se elaboró y estandarizó siguiendo las siguientes fases:




# 2 CAPÍTULO 1. FASE 1 Y FASE 2 LÍNEA BASE: ANTECEDENTES Y RESULTADOS DEL LEVANTAMIENTO DE LA LÍNEA BASE

## 1.1 Contexto

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) implementó la Estrategia de Generación de Capacidades a Nivel Local, con el objetivo de que los ciudadanos, y demás actores relacionados con la industria extractiva, estén capacitados para entender la información generada por los sectores de hidrocarburos y minería; y de este modo, cuenten con herramientas para realizar un control efectivo de esta actividad económica.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**ILUSTRACIÓN 1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MUNICIPIOS PRIORIZADOS**
*Fuente: Elaboración propia*

Como parte de esta estrategia, la consultoría realizó un trabajo de campo en los municipios priorizados por el Comité Tripartito Nacional – CTN, señalados en la anterior ilustración, en el que se mapearon los actores relevantes a nivel municipal[2], y se evaluó su nivel de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI[3].

**ILUSTRACIÓN 2 CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA SEGÚN ESTÁNDAR EITI**
*Fuente: Elaboración propia*

Este proceso de levantamiento de la línea base de conocimiento de los actores locales se realizó en dos fases. La primera de ellas, se hizo mediante la aplicación de una entrevista en campo a 80 actores locales – revisar capítulos 1 y 2 del documento *"Diagnóstico, Estrategia y Recomendaciones para la aproximación e implementación local del Estándar EITI"*[4] - mediante la cual fue posible determinar su nivel de conocimiento sobre la información generada por los sectores de hidrocarburos y minería, y la utilidad que estos le encuentran, a la hora de realizar control ciudadano a estas actividades económicas. Con lo

[2] En los 10 municipios se identificaron 80 actores.

[3] Tales como las condiciones de los contratos y licencias, supervisión del cumplimiento de las normas, los contratos y la producción, recaudación de aportes fiscales, distribución de estos recursos y gestión del gasto.

[4] Documento que hace parte de la presente consultoría.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

anterior, se buscó determinar los vacíos de conocimiento más recurrentes y las necesidades de información en territorio.

De acuerdo a lo descrito en el capítulo 2 del documento citado en el párrafo anterior, dentro de los entrevistados, la sociedad civil y los gobiernos locales demostraron tener un alto nivel de desconocimiento de las condiciones de las licencias y contratos, los mecanismos disponibles para supervisar la producción, la forma en que se recaudan los impuestos, la distribución de los recursos y la gestión del gasto. En otras palabras, los resultados del trabajo de campo indicaron que los actores identificados no contaban con conocimientos frente a la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI (Ilustración 2). Es por esta razón que el equipo consultor identificó que el Programa de Formación de Capacidades en el Orden Local debía concentrarse en este tema en particular.

Ahora bien, la segunda fase señalada con anterioridad, se llevó a cabo mediante la aplicación de una evaluación (Anexo 1) a 284 participantes, en los 10 municipios priorizados, durante la implementación del componente presencial y previo a la implementación del programa de formación de capacidades, para determinar y ratificar que el nivel de conocimiento inicial de los participantes sobre la cadena de valor de las industrias extractivas de acuerdo al estándar EITI, es mínimo. Esto se realizó con el fin de complementar la línea base del conocimiento y poder identificar la efectividad del programa de formación de capacidades, toda vez que los participantes que tomaron esta evaluación, también deberían ser evaluados al finalizar el programa de formación. Esta segunda fase será analizada a continuación.

## 1.2. Caracterización de la población analizada

En los 10 municipios priorizados por el CTN (Ilustración 1) 284 personas dieron respuesta al instrumento de levantamiento de la línea base de conocimiento sobre la cadena de valor de las industrias extractivas, según el estándar EITI (Anexo 1). Vale la pena aclarar, que el número de participantes varió significativamente entre municipios en función de quienes se encontraban disponibles para asistir al evento de lanzamiento del programa de formación, o como se le dirá de ahora en adelante, al componente presencial.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La población objetivo a la cual se invitó a participar en este componente presencial, se integra por la sociedad civil, el gobierno y la industria extractiva. Este proceso de convocatoria se realizó teniendo en cuenta, primero el mapeo inicialmente referenciado y segundo, promoviendo una difusión voz a voz entre líderes y miembros del gobierno local. Con respecto a los miembros de las empresas de las industrias extractivas presentes en territorio, la convocatoria se hizo por intermedio de la Secretaría Técnica, teniendo en cuenta que en dos oportunidades, una vía correo electrónico y otra en reunión, la Secretaría Técnica solicitó que los temas de coordinación con los miembros del CTN debían hacerse con su acompañamiento.

Entonces, de acuerdo a esto y a la siguiente ilustración, el municipio con más participantes fue Puerto Gaitán, con 45 personas (15,8% de los 284 evaluados), seguido por Montelíbano y Orito con 43 participantes (15,1%), El Bagre (13,7%) y Mocoa (10,6%). Por su parte, los municipios con menor participación fueron Aguazul (4%), Barrancabermeja (4,9%), Barrancas (5,6%), Tauramena (5,6%) y La Jagua de Ibirico (9,5%).

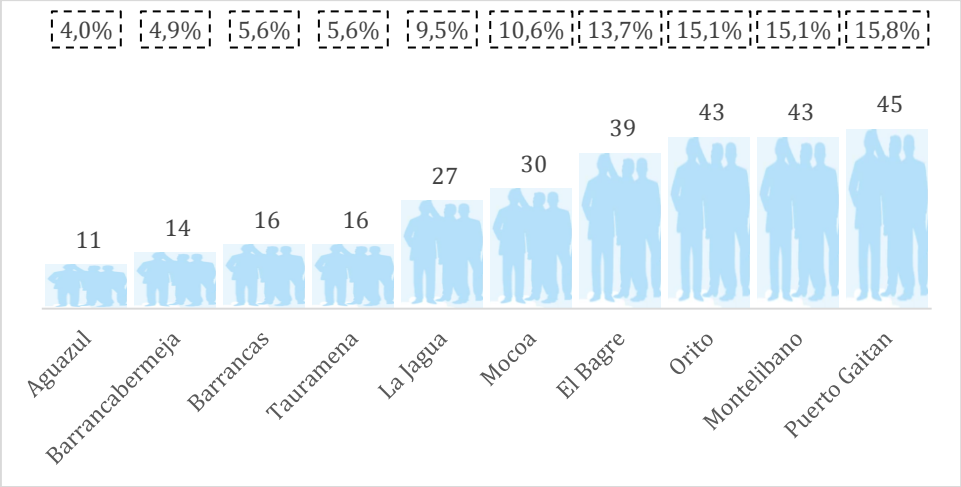



**ILUSTRACIÓN 3 NÚMERO DE PARTICIPANTES EN EL LEVANTAMIENTO DE LA LÍNEA BASE DE CONOCIMIENTO, POR MUNICIPIO**
*Fuente: Elaboración propia*

Teniendo en cuenta el tipo de actor, la siguiente ilustración muestra que, de los 284 participantes, 229 hacen parte de la sociedad civil (80,6%). Los integrantes del gobierno representaron el 15,8% de los participantes (45 personas), mientras que de la industria extractiva participaron 10 personas (3,5%).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

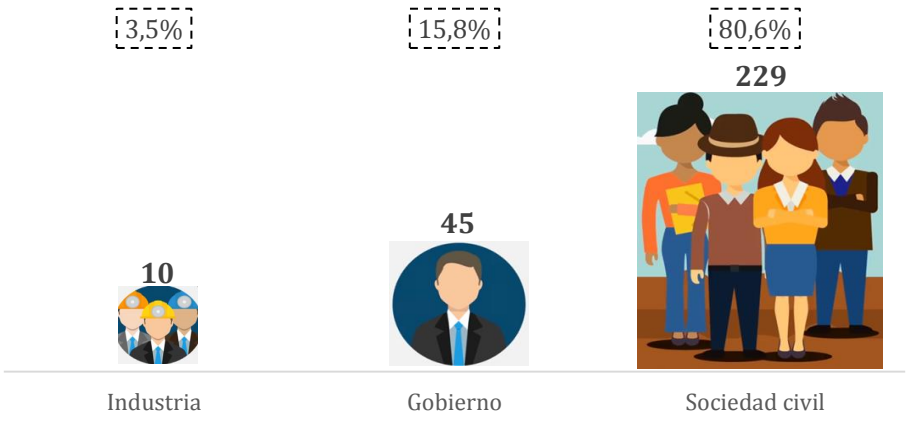



**ILUSTRACIÓN 4 NÚMERO DE PARTICIPANTES EN EL LEVANTAMIENTO DE LA LÍNEA BASE DE CONOCIMIENTO, POR TIPO DE ACTOR**
*Fuente: Elaboración propia*

De manera desagregada, la ilustración No. 5 indica que el municipio con mayor participación por parte de la industria extractiva fue Barrancas, donde el 13% de sus evaluados fueron representantes de las empresas. Porcentaje significativamente mayor al observado en el total de los 10 municipios priorizados (3,5%). Por su parte, el municipio con mayor participación de representantes del gobierno fue Tauramena, con 69% de sus evaluados, frente al 15,8% observado para el total de los municipios priorizados, lo que indica que en Tauramena la mayoría de los participantes que respondieron la evaluación del levantamiento de la línea base fueron integrantes del gobierno. Finalmente, el municipio que contó con mayor participación de la sociedad civil fue El Bagre, con el 97% de sus evaluados, mayor al 80,6% observado en los 10 municipios analizados.

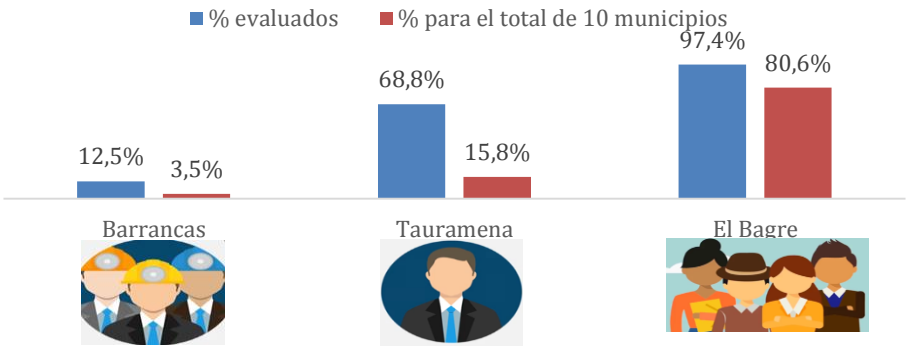



**ILUSTRACIÓN 5 PRINCIPALES PARTICIPANTES POR TIPO DE ACTOR**
*Fuente: Elaboración propia*

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1.3 El instrumento de medición del conocimiento sobre las industrias extractivas.

Para medir el nivel de conocimiento que presentan los integrantes de la sociedad civil, de los gobiernos locales y de las empresas sobre la cadena de valor de la industria extractiva, el equipo consultor diseñó una evaluación, basada en las deficiencias de conocimiento identificadas en el primer acercamiento realizado en territorio. El instrumento, y sus objetivos se describen a continuación:

| PREGUNTA | ESLABÓN ASOCIADO | ASPECTO EVALUADO |
|---|---|---|
| **1** | Licencias y Contratos | Conocimiento sobre la institucionalidad relacionada con industria extractiva. |
| **2** | | Conocimiento sobre acceso a información sobre condiciones pactadas en contratos de concesión. |
| **3** | Supervisión de la Producción | Conocimiento sobre aspectos técnicos básicos de la actividad. |
| **4** | | Conocimiento sobre aspectos de la renta extractiva. |
| **5** | Generación de Renta y Tributación | Conocimiento sobre aspectos de la renta extractiva. |
| **6** | | Conocimiento sobre aspectos de la renta extractiva. |
| **7** | Distribución de la Renta | Conocimiento sobre la administración de la renta extractiva. |
| **8** | | Conocimiento sobre uso de la renta extractiva. |
| **9** | Gestión del Gasto | Conocimiento del Mapa de Regalías y su utilidad. |
| **10** | | Conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana. |

TABLA 1 CONOCIMIENTO EVALUADO EN EL INSTRUMENTO DE LEVANTAMIENTO DE LA LÍNEA BASE DE CONOCIMIENTO
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La anterior tabla significa que a las 284 personas que decidieron dar respuesta a la evaluación, se les realizaron 10 preguntas clasificadas en 5 categorías consistentes con los eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva de acuerdo al estándar EITI, a saber: (i) licencias y contratos, (ii) supervisión de la producción, (iii) recaudación de impuestos, (iv) distribución de los ingresos derivados de la actividad extractiva, y (v) gestión del gasto (ver Anexo 1 – Instrumento de Levantamiento de la Línea Base de Conocimiento).

En la primera categoría se incluyeron dos preguntas, que buscaron medir el conocimiento de los evaluados frente a las funciones que cumplen las entidades que participan en el proceso de contratación de áreas para exploración o explotación de recursos naturales no renovables, y el

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

otorgamiento de permisos o licencias ambientales. Además, se buscó evaluar si se conocen los mecanismos para acceder a las condiciones pactadas en los contratos de concesión.

En la segunda categoría se incluyeron dos preguntas, mediante las cuales se buscó medir el nivel de conocimiento frente a las etapas de producción de minerales e hidrocarburos. También se evaluó si se entiende la importancia de la supervisión de la producción en la determinación de la renta extractiva.

En la tercera categoría se incluyeron dos preguntas, a través de las cuales se buscó determinar si los evaluados conocen los aportes fiscales que realizan las empresas de la industria extractiva, qué entidades los recaudan, y finalmente, si tienen nociones acerca de la forma cómo se liquidan estos aportes.

En la cuarta categoría, en el instrumento se incluyeron dos preguntas, mediante las cuales se buscó determinar el nivel de conocimiento de los evaluados frente a aspectos como el giro y distribución de los recursos que conforman la renta extractiva[5], y los criterios que usan los administradores de estos recursos, a la hora de distribuirlos entre sus beneficiarios.

Finalmente, en la quinta categoría, en el instrumento se destinaron dos preguntas mediante las cuales se buscó medir el grado de conocimiento de los evaluados, frente a los instrumentos existentes de control al uso que se le da a la renta extractiva, y los espacios de participación ciudadana.

## 1.4 Nivel de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI

Los resultados de esta evaluación son consistentes con los recogidos en la primera fase de levantamiento de la línea base de conocimiento. Es decir, el nivel de conocimiento que presenta la sociedad civil, los gobiernos y los integrantes de las empresas de la industria extractiva sobre la cadena de valor de la industria extractiva, según EITI es bajo.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

[5] Aportes fiscales que hacen las empresas de la industria extractiva, dentro de los que se encuentran los impuestos, regalías y compensaciones.

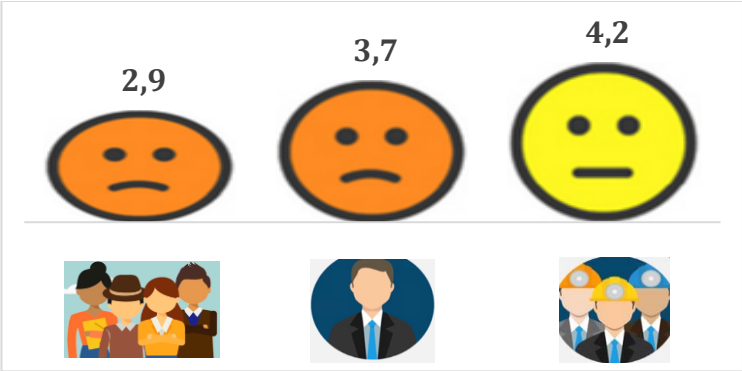



**ILUSTRACIÓN 6 CONOCIMIENTO SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, POR TIPO DE ACTOR**[6]
*Fuente: Elaboración propia*

En una escala de 1 a 10, los 284 participantes de los diez municipios priorizados, recibieron una calificación promedio de 3 puntos. Quienes evidenciaron estar mejor informados fueron los representantes de las empresas de la industria extractiva, con una calificación general de 4,2 puntos, seguidos por integrantes de los gobiernos (3,7 puntos). La evaluación evidenció que la sociedad civil fue el grupo de personas menos informada sobre aspectos de la cadena de valor de la industria extractiva, recibiendo una calificación de 2,9 puntos (Ilustración 6).

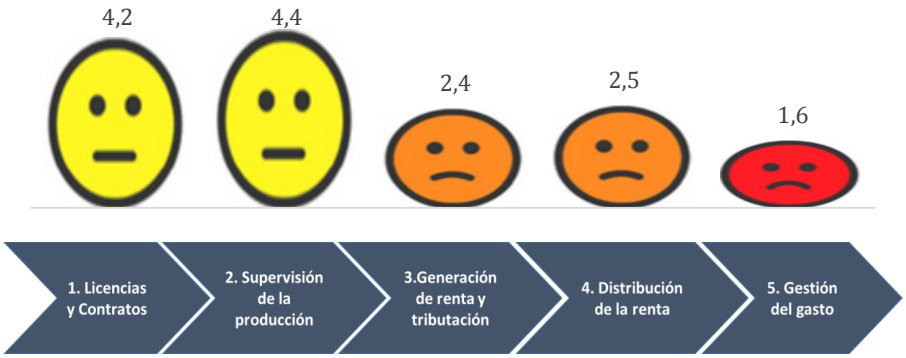



**ILUSTRACIÓN 7 CONOCIMIENTO SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, POR ESLABÓN**
*Fuente: Elaboración propia*

Por eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva, la Ilustración 7 evidencia que los evaluados demostraron un conocimiento medio[7] acerca de

[6] En una escala de 1 a 10, se considera que un individuo tiene un muy bajo conocimiento de la cadena de valor de la industria extractiva, cuando recibe una calificación de 2,0 o inferior. Se considera que el conocimiento es medio bajo, cuando la calificación está entre 2,1 y 4,0. El conocimiento es medio cuando la calificación se ubica entre 4,1 y 6.0. El conocimiento se considera medio alto, cuando la calificación se encuentra entre 6,1 y 8,0. Finalmente, se considera que el conocimiento es alto, cuando se ubica entre 8,1 y 10 puntos.

[7] En una escala de 1 a 10, se considera que un individuo tiene un muy bajo conocimiento de la cadena de valor de la industria extractiva, cuando recibe una calificación de 2,0 o inferior. Se considera que el conocimiento es medio bajo, cuando la calificación está entre 2,1 y 4,0. El conocimiento es medio cuando la calificación se ubica entre 4,1 y 6.0. El conocimiento se considera medio alto, cuando la calificación se encuentra entre 6,1 y 8,0. Finalmente, se considera que el conocimiento es alto, cuando se ubica entre 8,1 y 10 puntos.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

las instituciones que intervienen en la actividad minera y de hidrocarburos, mecanismos de acceso a lo acordado en los contratos de concesión, las etapas del proceso productivo y la utilidad de la supervisión de la producción. Específicamente, el nivel de conocimiento sobre aspectos relacionados con el primer eslabón de la cadena de valor recibió una calificación de 4,2 puntos mientras que, frente al segundo eslabón, la calificación fue de 4,4 puntos. Es decir, que en los eslabones donde los 284 evaluados recibieron mejor puntuación, la misma no llegó ni siquiera al 50% de lo que sería un conocimiento completo del tema[8], lo que evidencia un amplio margen de mejora incluso en aspectos relacionados con los primeros dos eslabones. No obstante, las principales falencias de conocimiento se concentran en aspectos relacionados con la renta extractiva.

En efecto, en promedio, los 284 participantes evidenciaron un nivel de conocimiento medio bajo en aspectos relacionados con la generación de la renta y tributación, y su distribución, alcanzando un nivel de conocimiento del 2,4% y 2,5%, respectivamente. Específicamente, los evaluados no demostraron conocimientos sobre los aportes fiscales que hacen empresas de los sectores de minas e hidrocarburos, así como tampoco acerca de la forma cómo se liquidan estos aportes fiscales y las entidades encargadas de recaudarlos. Tampoco mostraron conocimientos asociados a la forma cómo se administra esta renta extractiva (Ilustración 7).

Sin embargo, en los aspectos relacionados con la gestión del gasto fue donde se evidenciaron las principales dificultades, presentando un nivel de conocimiento bajo (16%). En particular, los evaluados demostraron que tienen poco conocimiento acerca de los instrumentos que les permiten llevar un control al uso que se le da a los recursos fiscales que genera la industria extractiva (Ilustración 7).

### 1.4.1 Análisis por municipios

Como se pudo evidenciar, los resultados del levantamiento de la línea base demuestran la falta de conocimiento de los stakeholders locales[9] frente a los eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva, de acuerdo al

[8] Un conocimiento completo del tema arrojaría una calificación de 10 puntos de 10 posibles, o 100%.

[9] Término acuñado por R. Edward Freeman en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1984), para referirse al grupo de personas con intereses en las decisiones que toma una compañía, incluyendo sus empleados, comunidades en la zona de influencia, reguladores y accionistas, entre otros.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

estándar EITI. La situación no es distinta cuando el análisis se desagrega por municipios.

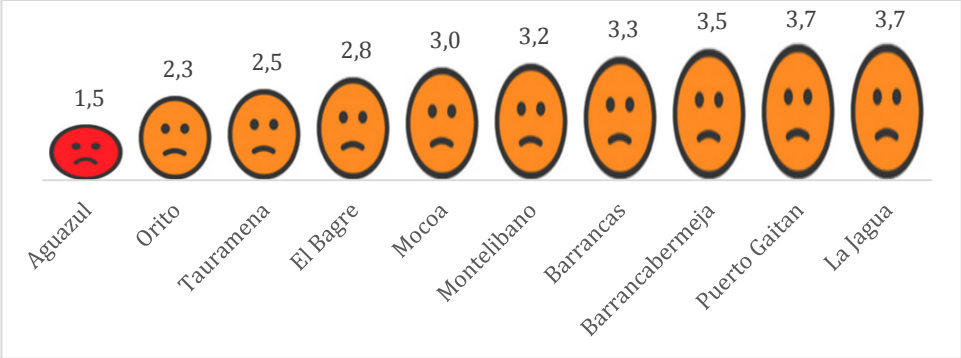



**ILUSTRACIÓN 8 CONOCIMIENTO SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA, POR MUNICIPIO**
*Fuente: Elaboración propia*

La Ilustración 8 muestra que los municipios mejor informados son La Jagua de Ibirico y Puerto Gaitán, donde sus participantes obtuvieron una calificación promedio de 3,7. Por su parte, los municipios que evidenciaron un nivel de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva inferior al promedio de los 10 municipios, fueron Aguazul (1,5), Orito (2,3), Tauramena (2,5) y El Bagre (2,8). En todos los municipios, el nivel de conocimiento se ubicó por debajo del 40% de lo que sería un conocimiento completo del tema, es decir que, en términos generales el conocimiento en cada uno de los municipios puede considerarse bajo.

A continuación, se presenta un análisis por municipio, donde podrán identificarse las principales falencias de conocimiento de sus participantes, en términos de los eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva, así como los actores locales más y menos informados.

- **Aguazul, Casanare**

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

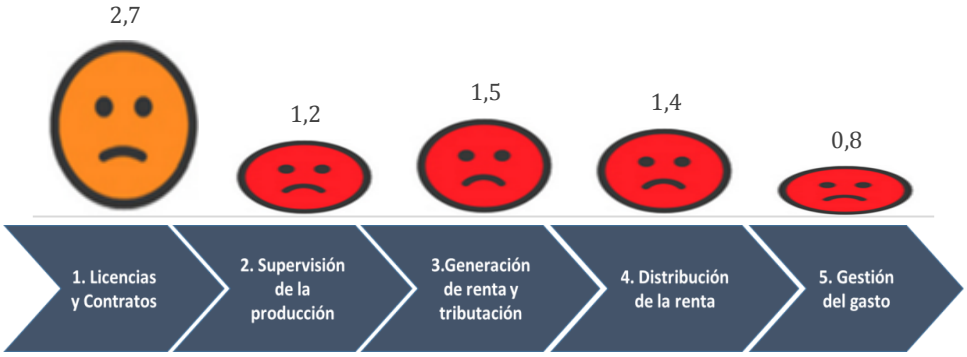
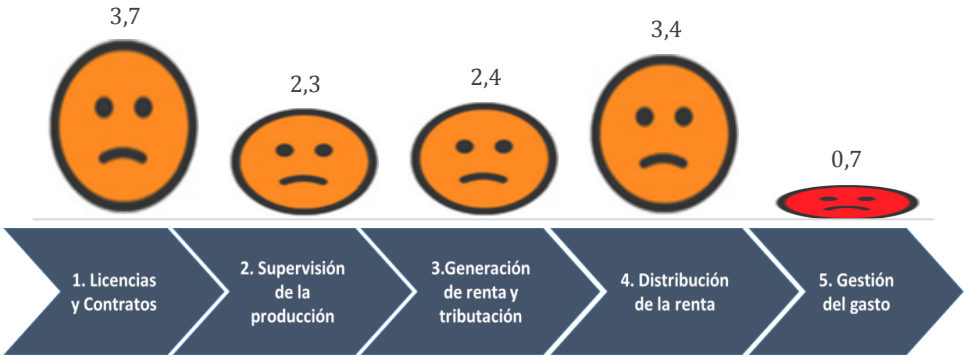



**ILUSTRACIÓN 9 CONOCIMIENTO DE AGUAZUL SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

Como se mencionó al principio del capítulo, Aguazul presentó el menor nivel de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva, obteniendo una calificación de 1,5 puntos sobre 10 posibles. La Ilustración 9 muestra que las principales falencias de conocimiento se ubican en el quinto eslabón de la cadena de valor. En particular, los 11 evaluados del municipio de Aguazul no pudieron demostrar su conocimiento sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes, o sobre las herramientas de acceso a la información, con las que se puede hacer seguimiento al uso de la renta extractiva.

Otros aspectos en los que los participantes del municipio mostraron tener debilidades, fue en el conocimiento de los mecanismos de supervisión de la producción, las fuentes de generación de renta extractiva y su distribución. En estos aspectos, los participantes obtuvieron una calificación inferior al 20% de lo que sería un conocimiento completo del tema. Incluso, en el eslabón donde evidenciaron mayor conocimiento (licencias y contratos) obtuvieron una calificación de 2,7 puntos de 10 posibles.

- **Tauramena, Casanare**




FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**ILUSTRACIÓN 10 CONOCIMIENTO DE TAURAMENA SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**

*Fuente: Elaboración propia*

En Tauramena el nivel de conocimiento general sobre la cadena de valor es medio bajo[10] (2,5 puntos), ubicándose como el tercer municipio con menor nivel de conocimiento. Igual que con Aguazul, la Ilustración 10 muestra que en Tauramena las principales falencias de conocimiento están relacionadas con el último eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva. Esto significa, que las 16 personas que decidieron dar respuesta a la evaluación en este municipio no conocen los mecanismos de monitoreo y control a los usos que se le dan a la renta extractiva, lo que se evidencia en la calificación alcanzada en este aspecto (0,7 puntos de 10 posibles).

A pesar de que se evidencia un mayor conocimiento en los cuatro eslabones restantes, éste no logra superar el 40% de lo que sería un conocimiento completo del tema. Específicamente, los participantes de Tauramena demostraron tener mayor conocimiento sobre las instituciones que participan en la industria extractiva y los mecanismos de acceso a lo acordado en los contratos de concesión de áreas para exploración y explotación de recursos naturales no renovables, donde obtuvieron una calificación de 3,7 puntos.

También demostraron tener algo de conocimiento sobre los mecanismos de distribución de la renta extractiva, y los criterios para su administración (3,4 puntos). En cuanto al segundo y tercer eslabón, los participantes evidenciaron un nivel de conocimiento del 23% y 24% de lo que se considera un conocimiento completo del tema, respectivamente.

- **Puerto Gaitán, Meta**

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

[10] En una escala de 1 a 10, se considera que un individuo tiene un muy bajo conocimiento de la cadena de valor de la industria extractiva, cuando recibe una calificación de 2,0 o inferior. Se considera que el conocimiento es medio bajo, cuando la calificación está entre 2,1 y 4,0. El conocimiento es medio cuando la calificación se ubica entre 4,1 y 6.0. El conocimiento se considera medio alto, cuando la calificación se encuentra entre 6,1 y 8,0. Finalmente, se considera que el conocimiento es alto, cuando se ubica entre 8,1 y 10 puntos.

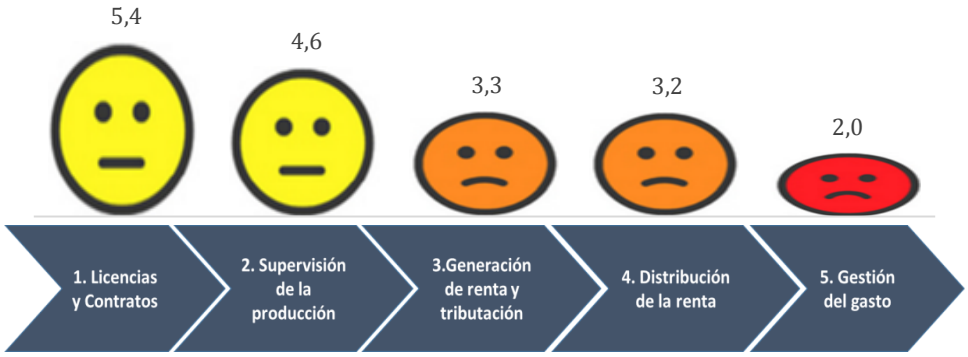



**ILUSTRACIÓN 11 CONOCIMIENTO DE PUERTO GAITÁN SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

Puerto Gaitán es uno de los dos municipios que presentó mayor conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva, junto con La Jagua de Ibirico. En términos generales, su nivel de conocimiento es del 37% de lo que se considera un conocimiento completo del tema (3,7 puntos de 10 posibles).

Las principales fortalezas de conocimiento del municipio se concentran en el primer y segundo eslabón de la cadena de valor, obteniendo una calificación de 5,4 y 4,6 puntos, respectivamente. Esto significa que los 45 evaluados de Puerto Gaitán, cuentan con cierto conocimiento sobre las instituciones que participan en la industria extractiva y los mecanismos de acceso a lo acordado en los contratos de concesión de áreas por parte del Estado. También demuestran tener cierto nivel de conocimiento sobre aspectos técnicos básicos de la industria extractiva, como el proceso productivo de minerales e hidrocarburos, y algunos evaluados entienden la importancia de la supervisión de la producción, en la determinación de la renta extractiva (Ilustración 11).

Adicional a esto, en este municipio las personas evaluadas demuestran menos conocimiento en aspectos relacionados con la liquidación y recaudo de los rubros de la renta extractiva[11]. Esto se hace evidente por la calificación obtenida que fue menor al 30% de lo que se considera un conocimiento completo del tema (eslabones 3 y 4 en la Ilustración 11). Al igual que Aguazul y Tauramena, las principales falencias de información en Puerto Gaitán, se concentran en el quinto eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva, es decir, presentan un conocimiento bajo sobre los mecanismos de monitoreo y control al uso de la renta extractiva (2,0 puntos de 10 posibles).

[11] Aportes fiscales pagados por las empresas de la industria extractiva, dentro de los que se encuentran los impuestos, las regalías y las compensaciones.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Barrancabermeja, Santander**

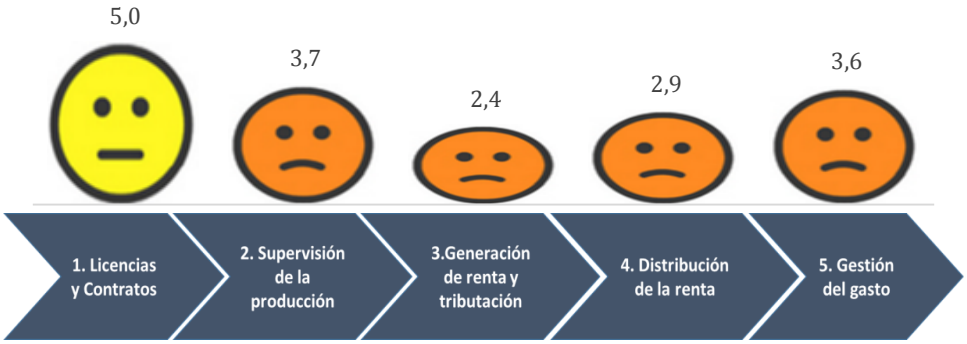



**ILUSTRACIÓN 12 CONOCIMIENTO DE BARRANCABERMEJA SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

En términos generales, Barrancabermeja obtuvo una calificación de 3,5 puntos de 10 posibles, esto le permite ubicarse como el tercer municipio con mayor conocimiento, después de La Jagua de Ibirico y Puerto Gaitán (ambos con 3,7 puntos).

Su principal fortaleza se concentró en aspectos relacionados con el primer eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva, donde los 14 evaluados en el municipio recibieron 5 puntos de 10 posibles, demostrando que cuentan con un nivel considerable de conocimiento sobre las entidades públicas que participan en la industria extractiva, y el acceso a lo acordado en los contratos de concesión de áreas por parte del Estado (Ilustración 12).

Los siguientes aspectos donde también les fue bien fueron los relacionados con los eslabones 2 y 5, donde en promedio los evaluados recibieron una calificación de 3,7 y 3,6 puntos, respectivamente. Este es un punto en el que el municipio se diferencia de los analizados previamente[12], pues evidencia un mayor conocimiento sobre los mecanismos de monitoreo y control del uso que se le da a la renta extractiva (quinto eslabón de la Ilustración 12). En todo caso, en estos dos eslabones el nivel de conocimiento no supera el 40% de lo que se considera un conocimiento completo del tema.

Finalmente, las principales falencias de información en los participantes en Barrancabermeja se concentraron en el tercer eslabón de la cadena de valor

[12] En los municipios analizados previamente, las falencias de información se concentraban en el quinto eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva: gestión del gasto.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de la industria extractiva, es decir en los temas que tienen que ver con la liquidación y el recaudo de los aportes fiscales que realizan las empresas de la industria extractiva (Ilustración 12).

- **Mocoa, Putumayo**

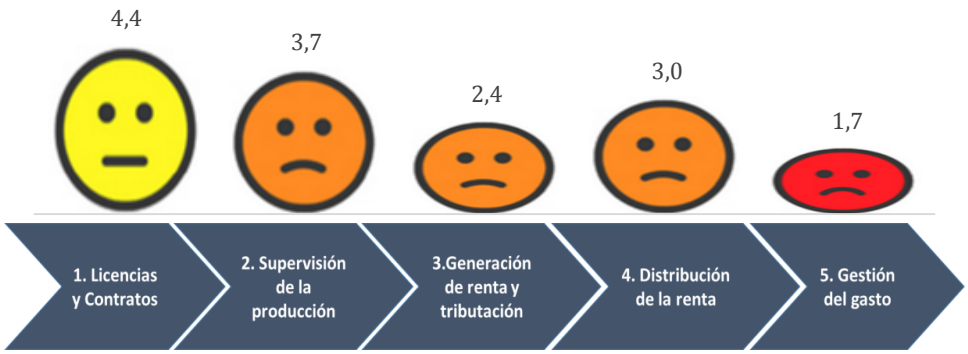



**ILUSTRACIÓN 13 CONOCIMIENTO DE MOCOA SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

En Mocoa el nivel de conocimiento general sobre la cadena de valor de la industria extractiva, se ubicó en el 30% de lo que se considera un conocimiento completo (3,0 puntos de 10 posibles), ubicando al municipio como el quinto con mayor información sobre el tema evaluado (Ilustración 13).

Los participantes por el municipio de Mocoa evidenciaron mayores falencias de información en aspectos relacionados con el quinto eslabón de la cadena de valor (gestión del gasto), donde recibieron una calificación de 1,7 puntos de 10 posibles, indicando la falta de conocimiento sobre los mecanismos de monitoreo y control al uso de los recursos de la renta extractiva.

Otro aspecto en el que mostraron debilidad fue en lo relacionado con la liquidación y recaudo de la renta extractiva, donde mostraron tener un 24% de lo que se considera un conocimiento completo del tema (2,4 puntos de 10 posibles). Por su parte, los evaluados recibieron una puntuación de 3 puntos en aspectos asociados con el cuarto eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva, mostrando ausencias de conocimiento sobre la liquidación y recaudo de la renta extractiva.

Finalmente, los aspectos en los que los evaluados del municipio mostraron mayor conocimiento, fueron los asociados a los eslabones 1 y 2 de la cadena de valor de la industria extractiva, según el estándar EITI, donde recibieron 4,4

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

y 3,7 puntos, respectivamente. No obstante, en ambos aspectos el nivel de conocimiento sigue estando significativamente por debajo del considerado completo (menos de 50% en ambos casos).

- **Orito, Putumayo**

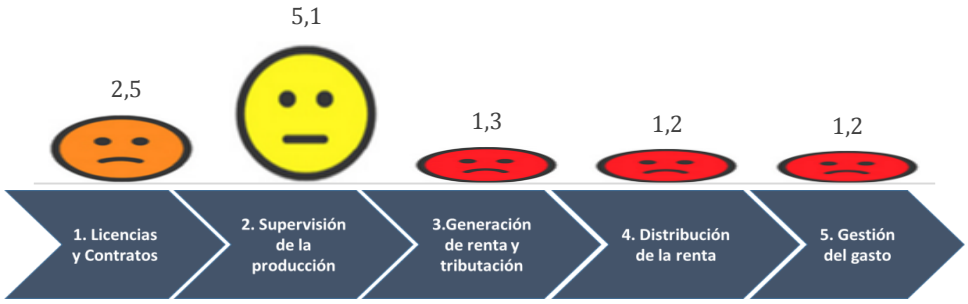



**ILUSTRACIÓN 14 CONOCIMIENTO DE ORITO SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

Los 43 evaluados en el municipio de Orito recibieron, en promedio, la calificación más baja después de Aguazul (2,3 puntos de 10 posibles). Los aspectos donde presentaron las mayores falencias de información se relacionaron con los eslabones 3, 4 y 5 de la cadena de valor de la industria extractiva, evidenciando un nivel que no supera el 13% de lo considerado como un conocimiento completo del tema. Esto significa que tiene falencias en temas como la liquidación y el recaudo de los pagos que hacen las empresas de la industria, la administración y distribución de estos recursos por parte del Estado, y los mecanismos de monitoreo y control al uso que se le da a estos dineros.

También recibieron una calificación baja en los aspectos relacionados con el licenciamiento y la contratación de áreas para exploración y explotación de recursos naturales no renovables (2,5 puntos), presentando una falta de conocimiento sobre las funciones que cumplen las instituciones relacionadas con la industria extractiva, y los mecanismos de acceso a lo acordado en los contratos de concesión (Ilustración 14). Finalmente, las principales fortalezas de conocimiento de los participantes en Orito, se concentraron en aspectos relacionados con el segundo eslabón de la cadena de valor (supervisión de la producción).

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- **El Bagre, Antioquia**

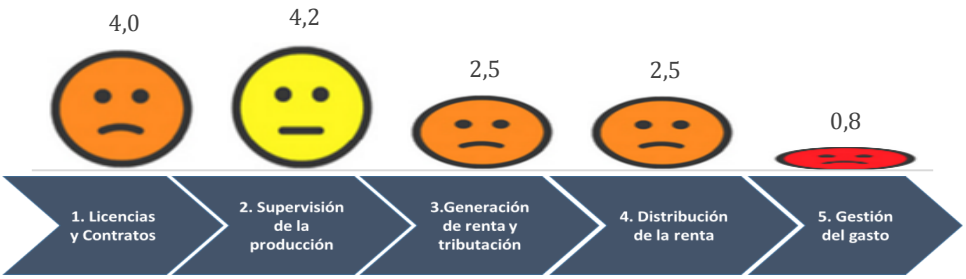



**ILUSTRACIÓN 15 CONOCIMIENTO DE EL BAGRE SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

El Bagre recibió la cuarta calificación más baja, dentro de los 10 municipios analizados (2,8 puntos de 10 posibles). Las principales falencias de conocimiento se concentraron en aspectos relacionados con los mecanismos de monitoreo y control al uso que se le da a la renta extractiva, donde obtuvieron una calificación de 0,8 puntos. Así mismo, en los temas relacionados con el tercer y cuarto eslabón de la cadena de valor obtuvieron 2,5 puntos en ambos, reflejando la falta de conocimiento sobre la liquidación y recaudo de los aportes fiscales que realizan empresas de la industria extractiva, y los mecanismos de administración y distribución de la renta extractiva, por parte del Estado (Ilustración 15).

Los evaluados evidenciaron mayor conocimiento en la información relacionada con el primer y segundo eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva, según el estándar EITI, con 4,0 y 4,2 puntos, respectivamente. Aunque estos puntajes revelan niveles ligeramente superiores al 40% de lo que se considera un nivel completo de conocimiento sobre estos temas, no son suficientes para considerar que los conocen bien.

- **La Jagua de Ibirico, Cesar**

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

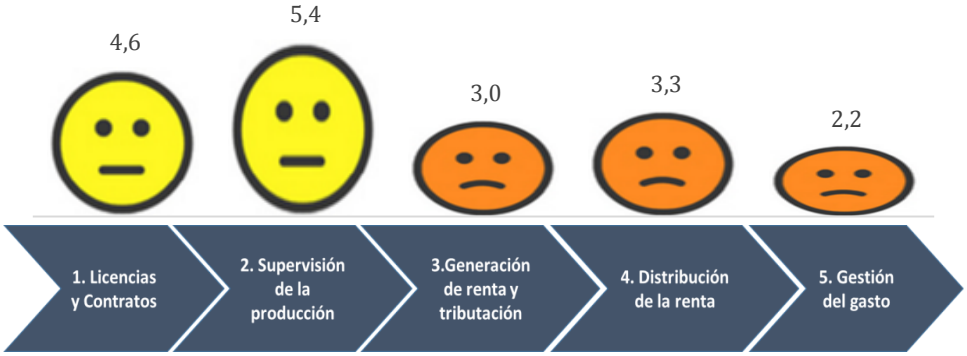
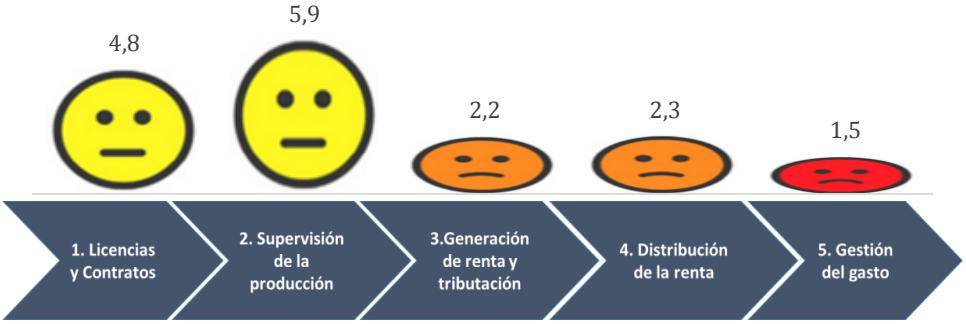



**ILUSTRACIÓN 16 CONOCIMIENTO DE LA JAGUA DE IBÍRICO SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

Los 27 evaluados en la Jagua de Ibirico alcanzaron los mejores puntajes dentro de los 10 municipios analizados, junto con Puerto Gaitán (3,7 puntos de 10 posibles). Los resultados estuvieron por debajo del promedio del municipio (3,7) para aspectos relacionados con los eslabones 3, 4 y 5 de la cadena de valor de la industria extractiva (Ilustración 16). En otras palabras, se demostró que existen falencias en el conocimiento de aspectos como la liquidación y recaudo de los aportes fiscales que las empresas de la industria extractiva realizan, la administración y distribución de estos recursos, por parte del Estado, y los mecanismos de monitoreo y control al uso que se le da a este dinero.

Los resultados fueron mejores para aspectos relacionados con los primeros dos eslabones de la cadena de valor (Ilustración 16), donde obtuvieron puntajes de 4,6 y 5,4, respectivamente. Si bien estos puntajes están por encima del promedio del municipio (3,7 puntos), se encuentran significativamente por debajo de lo que se considera un conocimiento completo de estos temas.

- **Barrancas, Guajira**




FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**ILUSTRACIÓN 17 CONOCIMIENTO DE BARRANCAS SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

Los 16 participantes de Barrancas que diligenciaron la evaluación lograron una calificación global de 3,3 puntos (de 10 posibles), ubicándose como el cuarto municipio con mayores niveles de conocimiento, dentro de los 10 municipios analizados. El conocimiento sobre los mecanismos de monitoreo y control al uso que se le da a la renta extractiva se clasificó como bajo[13], alcanzando un 15% de lo que se considera un conocimiento completo del tema. Otros aspectos en los que el municipio también presentó falencias fueron los relacionados con la liquidación y recaudo de los aportes fiscales hechos por empresas de la industria y la administración y distribución de estos recursos.

En los temas donde recibieron mejores calificaciones fueron los asociados a los primeros dos eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva, de acuerdo al estándar EITI (Ilustración 17), lo que indica que mostraron un conocimiento medio acerca de las funciones que cumplen las entidades públicas que participan en la industria, los mecanismos de acceso a lo acordado en los contratos de concesión de áreas, aspectos técnicos básicos de la industria y la importancia de la supervisión de la producción, en la definición de la renta extractiva.

- **Montelíbano, Córdoba**

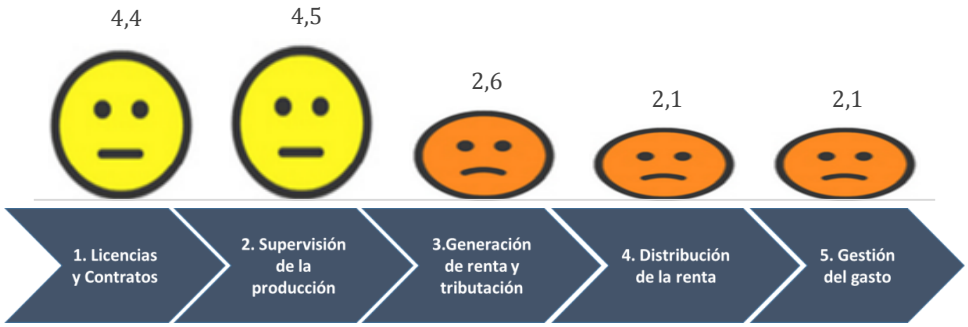



**ILUSTRACIÓN 18 CONOCIMIENTO DE MONTELÍBANO SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA**
*Fuente: Elaboración propia*

[13] En una escala de 1 a 10, se considera que un individuo tiene un muy bajo conocimiento de la cadena de valor de la industria extractiva, cuando recibe una calificación de 2,0 o inferior. Se considera que el conocimiento es medio bajo, cuando la calificación está entre 2,1 y 4,0. El conocimiento es medio cuando la calificación se ubica entre 4,1 y 6.0. El conocimiento se considera medio alto, cuando la calificación se encuentra entre 6,1 y 8,0. Finalmente, se considera que el conocimiento es alto, cuando se ubica entre 8,1 y 10 puntos.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En Montelíbano el nivel de conocimiento de la cadena de valor se ubicó ligeramente por encima del promedio de los diez municipios analizados (3,2 puntos de 10 posibles). Los 43 participantes por este municipio, tuvieron falencias en los últimos dos eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva (Ilustración 18), lo que indica que los evaluados no cuentan con conocimientos sobre los mecanismos de administración y distribución de la renta extractiva, y mecanismos de monitoreo y control al uso de estos recursos, toda vez que en estos aspectos demostraron tener un 21% de lo que puede considerarse un conocimiento completo de los temas.

Adicional a esto, mostraron vacíos en los temas relacionados al tercer eslabón de la cadena de valor. Es decir, tienen poco conocimiento de los procesos de liquidación y recaudo de los aportes fiscales que hacen las empresas de la industria extractiva, con una calificación de 2,6 puntos de 10 posibles. En cuanto al conocimiento de los eslabones de la cadena de valor restantes (primero y segundo), los resultados fueron mejores, pero aun significativamente por debajo de lo que se considera un conocimiento completo en estos temas (4,4 y 4,5 puntos).

Ahora bien, con este detallado análisis de los resultados obtenidos en el instrumento de medición de la línea base de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva de acuerdo al estándar EITI, se da por entendido el fundamento por el cual se desarrolló el programa de formación que se procederá a explicar a continuación.

# 3 CAPÍTULO 2. FASE 3, FASE 4 Y FASE 5: PROGRAMA DE FORMACIÓN SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS SEGÚN EL ESTÁNDAR EITI.

## 2.1. Contexto

En las fases 1 y 2, se detectó que los diferentes actores identificados presentan profundos vacíos en la información sobre la cadena de valor de las industrias extractivas, de acuerdo al estándar EITI, principalmente en la sociedad civil y

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

en los gobiernos locales[14]. Esto permite desde la visión del consultor resaltar que el desconocimiento sobre estos aspectos eleva, y de una u otra manera fundamenta, la percepción de opacidad que la industria extractiva presenta en territorio. Dificultando además, la posibilidad de que se dé un diálogo tripartita constructivo sobre bases técnicas sólidas.

Por tal razón, esta consultoría identificó la generación de capacidades como un pilar fundamental de la estrategia para la aproximación del estándar EITI a nivel local, dado que esto permitirá el desarrollo de un diálogo tripartita en condiciones óptimas, basadas en el conocimiento técnico y práctico sobre los diferentes eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva, según el estándar EITI.

Dicha estrategia en la que se fundamentó la generación de capacidades en territorio permitió reconocer que el reto más significativo del programa de formación es precisamente generar competencias sobre la operación de un sistema complejo, como lo es la cadena de valor de la industria extractiva, en actores locales con bajas capacidades técnicas. Igualmente, se reconoce como otro desafío la integración de saberes y posiciones de las instituciones y de los actores relacionados con la industria extractiva a nivel nacional, en un único programa.

Estos dos elementos se subsanaron mediante la implementación de un programa de formación virtual con herramientas de comunicación novedosas y pedagógicas. Con respecto al segundo desafío, se consultaron numerosas dependencias al interior de diferentes entidades del orden nacional, que más adelante se especificarán, realizando una integración de recomendaciones y sugerencias, no siempre unificadas al interior de cada entidad, y manteniendo las restricciones pedagógicas necesarias para el público objetivo.

Finalmente, se presentó el desarrollo de los módulos siguiendo estándares de producción, que permitiesen potenciar el objetivo didáctico, hacer atractivo el programa de formación y adaptarse al público objetivo. La restricción de tiempo fue sorteada con el desarrollo de la plataforma de formación con un equipo extendido de profesionales (diseñadores, programadores, productores de sonido, locutores profesionales), que participaron en la producción.

[14] Aunque la muestra de representación de la industria extractiva en territorio no es comparable con los asistentes por parte de la sociedad civil y los gobiernos locales.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Adicional a esto, y para llegar al mayor número de participantes, se recurrió además de la plataforma Moodle de formación, al diseño de una herramienta "Objeto Virtual de Aprendizaje" (OVA) que permite a los interesados tomar el curso sin necesidad de tener internet, y se creó un canal de Youtube para que, los más jóvenes, pudiesen tomar los cursos a través de un medio que consideran más amigable. La producción del programa resultó un gran logro de la consultoría.

## 2.2. Creación metodológica de los contenidos

Luego de esta contextualización se dará pie a la explicación detallada del proceso mencionado con anterioridad, resaltando que el pilar de generación de capacidades se logró materializar mediante el *Programa de Formación Virtual sobre la Cadena de Valor de las Industrias Extractivas según el estándar EITI.* Este programa surgió al entender la importancia de la cadena de valor de las industrias extractivas de acuerdo al estándar EITI, como el eje fundamental para realizar, por un lado el levantamiento de la línea base de conocimiento expuesto en el primer capítulo de este documento, y por otro lado, la fundamentación del programa de formación.

Es decir, en este punto es claro que el programa de formación busca generar conocimiento frente a la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI por sus siglas en inglés –. Manteniendo como eje transversal la transparencia y su relación con la participación ciudadana y la rendición de cuentas, en torno a las industrias extractivas.

A continuación, se presentarán por secciones las acciones metodológicas que se surtieron para la construcción del contenido del programa de formación:

### 2.2.1 Fase 3. Definición del contenido

La definición de los contenidos se da al establecer el proceso descrito en la cadena de valor de las industrias extractivas de acuerdo al estándar EITI. Este proceso se desglosa de la siguiente manera:

a) Adjudicación de licencias y contratos
b) Supervisión de la Producción
c) Recaudación de impuestos
d) Distribución de los ingresos

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

e) Gestión del gasto.

Dejando como resultado cinco (5) eslabones en la cadena de valor desarrollada por el estándar EITI:

ILUSTRACIÓN 2 CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA SEGÚN ESTÁNDAR EITI.
*Fuente: Elaboración propia.*

**Licencias y Contratos**

Según el estándar EITI el término licencia se refiere a cualquier licencia, arrendamiento, título, permiso, contrato o concesión por el cual el gobierno le otorga a uno o más individuos o empresas los derechos para explorar o explotar los recursos de petróleo, gas y/o minerales.

El primer eslabón hace referencia a las reglas que rigen al sector extractivo en el país candidato, lo que permite entender las leyes y los procesos para el otorgamiento de los derechos de exploración y de explotación, el marco legal, fiscal y contractual que se le aplica al sector extractivo, las responsabilidades institucionales del Estado en la gerencia del sector.

**Supervisión de la Producción**

El segundo eslabón se ocupa de estudiar los mecanismos de supervisión del volumen producido de minerales e hidrocarburos. Para entender estos mecanismos, se debe tener claridad entorno a aspectos técnicos básicos de la industria, tales como las etapas del proceso productivo.

**Generación de renta y tributación**

El tercer eslabón busca identificar los pagos que las empresas de la industria extractiva realizan a los gobiernos. Esto incluye impuestos, regalías, compensaciones, inversiones sociales obligatorias, entre otros aportes.

**Distribución de la renta**

El cuarto eslabón hace referencia a la distribución de los ingresos recaudados por el Estado. Esto permite entender cómo los ingresos son registrados en los

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

presupuestos nacionales y hasta subnacionales, y así entender dónde acaban los ingresos del Estado por cuenta de la industria extractiva.

**Uso de la renta**

El quinto eslabón hace referencia a los gastos sociales y el impacto del sector extractivo en la economía, lo cual ayuda a evaluar si el sector extractivo está generando los impactos económicos y sociales deseados.

De acuerdo a esto, el programa de formación se organizó con el fin de generar conocimiento sobre temas como el acceso a los recursos naturales no renovables en Colombia, los procesos de producción y fiscalización en la industria minera y de hidrocarburos, el origen y distribución y uso de los principales rubros de la renta extractiva, realizando un énfasis en el Sistema General de Regalías y la ejecución de los recursos asignados al mismo.

Finalmente, como tema transversal en la iniciativa EITI, se incluyeron de manera general temas relacionados con los mecanismos y herramientas de participación ciudadana existentes en Colombia, entendiéndolos como facilitadores en el proceso de control y seguimiento a la cadena de valor de la industria extractiva según estándar EITI por parte de las comunidades.

Así las cosas, se determinó que el programa de formación estaría compuesto por 5 módulos dispuestos de la siguiente manera:

1. Módulo 1: Acceso a los recursos naturales no renovables: contratos y licencias.
2. Módulo 2: Producción y supervisión de la renta extractiva
3. Módulo 3: La renta extractiva: liquidación, recaudo, giro y distribución.
4. Módulo 4: Uso de la Renta
5. Módulo 5: Transparencia y Participación ciudadana

### 2.2.2 Fase 3. Construcción de los contenidos

La construcción de los contenidos inicia al entender el proceso descrito de la cadena de valor de las industrias extractivas de acuerdo al estándar EITI y definiendo el eslabón que estructuraría cada uno de los módulos señalados con anterioridad, es decir:

1. El módulo 1: Acceso a los recursos naturales no renovables: contratos y licencias. Se fundamentó en el primer eslabón, es decir, que este módulo

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

contiene: conceptos básicos y descripción del marco legal de la industria extractiva, luego se organizó la información por sectores, y se estableció tanto para el sector de hidrocarburos como el de minerales: sus generalidades, un marco jurídico, mecanismos de acceso a los recursos naturales no renovables y los contrato, dejando como un capítulo particular el tema de licencias ambientales.

2. El módulo 2: Producción y supervisión de la renta extractiva. Se basó en el segundo eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI. Para facilitar su comprensión, su contenido se organizó de la siguiente manera: se explicó el proceso de producción tanto del sector de hidrocarburos como de minerales, luego se procedió a explicar la supervisión que se hace a estos procesos teniendo en cuenta aspectos como las entidades responsables y la normatividad, y se culminó con el origen y composición de la renta extractiva, tema que se toca a profundidad en el siguiente módulo.
3. El módulo 3: La renta extractiva: liquidación, recaudo, giro y distribución tuvo en cuenta el tercer y cuarto eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI. Su contenido se organizó primero explicando todo un capítulo sobre liquidación y recaudo, teniendo en cuenta si eran rubros que se originaban en ambos sectores o de manera particular en cada uno de ellos y luego, en un segundo capítulo se explicó los posibles presupuestos a los que estos rubros podían entrar.
4. El módulo 4: Uso de la Renta, se basó en el quinto y último eslabón de la cadena de valor de la industria extractiva de acuerdo al estándar EITI, en el se desglosaron los usos que se le dan a cada uno de los presupuestos explicados en el módulo anterior y se finalizó con un capítulo específico sobre los órganos de control, seguimiento y monitoreo.
5. El módulo 5: Transparencia y Participación ciudadana, se contruyó entendiendo que la transparencia era el eje transversal a todos los eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI, por eso este módulo define la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas y los aplica en temas particulares de la industria extractiva.

Luego de comprender los contenidos temáticos de cada uno de los módulos se procederá a señalar el proceso que se surtió para su construcción:

1. Tal como se evidenció, se creó un orden específico de los temas que permitiera darle continuidad a los eslabones de la cadena de valor de las industrias extractivas de acuerdo al estándar EITI. Este orden fue revisado en tres oportunidades por la Secretaría Técnica, obteniendo finalmente su validación, en la reunión celebrada el pasado 11 de julio de 2016.

2. Por parte del equipo consultor se identificaron fuentes de información oficiales y académicas como insumos a utilizar en la elaboración de los módulos. La

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

información por lo general se encontraba en las páginas oficiales de entidades nacionales o en textos académicos como el curso de alto nivel en gestión de la renta extractiva para el desarrollo de la Universidad Externado.

3. A partir de Julio de 2016 el equipo consultor comenzó el proceso de construcción final de los módulos con información teórica y técnica a partir de las fuentes de información identificadas en el punto anterior y con el asesoramiento de expertos en los diferentes temas que componen cada uno de estos módulos. La Secretaría Técnica revisó los contenidos de cada uno de los módulos y posteriormente fueron enviados a las entidades del orden nacional, miembros del CTN, para su retroalimentación.

4. Luego de contar con los contenidos temáticos estructurados en los cinco (5) módulos y con el visto bueno por parte de la Secretaría Técnica se hizo el envío a las entidades definidas como fuentes oficiales de la información, teniendo en cuenta los aportes que podían realizar de acuerdo a los temas específicos que se tocaban en los documentos. Es decir:

   El **Módulo 1** fue enviado a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Unidad de Planeación Minero Energética;
   el **Módulo 2** lo recibió la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Unidad de Planeación Minero Energética;
   el **Módulo 3** se envío a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a la Unidad de Planeación Minero Energética y al Departamento Nacional de Planeación;
   el **Módulo 4** lo revisó en Departamento Nacional de Planeación, y por último,
   el **Módulo 5** fue enviado a la Secretaría de Transparencia.

   Cada módulo contiene una parte correspondiente a EITI en la práctica, que busca mostrar a los lectores de forma sencilla como pueden utilizar la información contenida en el informe EITI Colombia vigencia fiscal 2013.

5. Para la recepción de la retroalimentación a los contenidos de cada uno de los módulos por parte de las entidades, la consultoría asistió a ocho (8) reuniones en las que se presentaron comentarios generales no siempre unificados, quedando a la espera de la recepción de los comentarios específicos, que realizarían un aporte de fondo al contenido, vía correo electrónico. El proceso que se llevó a cabo fue que las entidades enviaban los comentarios a la Secretaría Técnica y esta a su vez los reenviaba al equipo consultor. Este proceso a pesar de estar pensado para desarrollarse en máximo dos semanas tuvo una duración de siete semanas, en el que la consultoría, adaptó los

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

comentarios en cada uno de los módulos y recibió la posterior aprobación de los contenidos por parte de la Secretaría Técnica y de las entidades involucradas.

6. Con esta aprobación de los contenidos técnicos por parte de la Secretaría Técnica, se procedió a dar inicio al proceso de pedagogización.

### 2.2.3 Fase 4 y 5. Proceso de Pedagogización

La pedagogización corresponde a un proceso de transformación de contenidos teóricos y técnicos a contenidos prácticos, didácticos y educativos para poder llevar el programa de formación sobre la cadena de valor de las industrias extractivas, de acuerdo al estándar EITI, a territorio, en un lenguaje acorde con los diferentes actores.

Esta concepción de pedagogización se origina al tener en cuenta lo planteado por (Ocampo, 2008) quien define una estrategia de aprendizaje como *"una serie de operaciones cognitivas que el estudiante lleva a cabo para organizar, integrar y elaborar información, y puede entenderse como procesos o secuencias de actividades que sirven de base a la realización de tareas intelectuales"*. Este autor señala que las operaciones de pedagogización son llevadas a cabo por el profesor, para medir, facilitar, promover y organizar el aprendizaje.

Para esto, se conformó un equipo en el que participaron los consultores que acompañaron la construcción de los contenidos temáticos de los cinco módulos, quienes asesoraron al líder del proceso de pedagogización[15] y la firma experta en estrategias de organización gráfica de la información[16]. Este equipo de pedagogización se encargó de abstraer el contenido temático recogido previamente, de fuentes oficiales y académicas, para lo cual contó con el acompañamiento constante de la Secretaría Técnica, con quienes se acordaron los elementos a tener en cuenta a lo largo de este proceso. Al final, se logró estructurar un curso virtual compuesto por cinco módulos (consistente con el proceso de generación de contenidos temáticos), y cada módulo se

[15] Miembro del equipo consultor de Jaime Arteaga & Asociados, con amplia experiencia docente en universidades del país, y más de cinco años de experiencia en el sector minero-energético, quien lideró el proceso de pedagogización.

[16] El equipo consultor de la firma Jaime Arteaga & Asociados, contó con el acompañamiento completo de la firma FIGO – Estrategia + Creatividad.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

dividió en bloques de información por temas específicos, con el fin de facilitar la comprensión de los temas tratados en cada sesión del programa[17].

Los elementos que se acordaron con la Secretaría Técnica en el proceso de pedagogización inician con la propuesta por parte de la consultoría de tener tres personajes que tuvieron la función de explicar los contenidos de cada uno de los módulos en cortos videos con un lenguaje mucho más amable dispuesto en cinco guiones, uno por cada módulo, que fueron revisados y aprobados por la Secretaría Técnica.

El equipo consultor advierte que por la rigurosidad mantenida en los contenidos técnicos de cada uno de los guiones, el proceso de pedagogización presentó una grave dificultad, al determinar que al pasar a la creación de los videos, la duración de los mismos superaría los tiempos recomendados en un proceso que busca generar conocimiento. No obstante, se dio continuidad al proceso de animación y posterior virtualización, obteniendo como resultado una plataforma virtual con 24 vídeos con duraciones que oscilan entre los 2 y casi 15 minutos, con 5 cartillas diagramadas en PDF con el contenido de cada módulo, 5 evaluaciones en línea, 4 documentos PDF de EITI en la práctica, 3 infografías en PDF y 2 lecturas también en formato PDF.

En el componente virtual, la estrategia para la organización de la información, tal como se ha venido mencionando, se basó en los eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva, según el estándar EITI, de tal forma que las primeras cuatro sesiones se ocuparon de los cinco eslabones, y la última sesión cubrió el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, como elementos transversales a la cadena de valor. En cada sesión se plantearon objetivos generales y específicos, se abstrajeron y presentaron los contenidos temáticos, mediante animaciones, y se prepararon textos de soporte con profundizaciones de los temas cubiertos en cada sesión.

La presentación de los contenidos, en los videos con animaciones, como en los textos de soporte (cartillas), tuvieron un alto contenido de organizadores gráficos, definidos por (Ocampo, 2008) como “estructuras coherentes de temáticas y múltiples relaciones”, tales como ilustraciones, cuadros sinópticos, círculos de conceptos y secuencias gráficas.

[17] Los bloques de información que componen los módulos del programa de formación, permiten obtener animaciones que presentan los contenidos de una forma organizada, y sin abusar de la extensión de los videos, a fin de mantener la atención del auditorio.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Al final, el proceso de pedagogización tuvo como resultado un programa de formación de capacidades en un ambiente virtual, definido por (Ocampo, 2008) como un espacio físico reservado en un portal web, que para este caso será www.eitilocal.co, en donde se promueve el aprendizaje, y ofrece al estudiante: (i) un ambiente de información, donde se ubican los videos con animaciones y las cartillas (textos de soporte) y, (ii) un ambiente de comunicación, en donde se encuentran las evaluaciones de conocimiento sobre los temas cubiertos en cada sesión y sitios de interés.

En el siguiente apartado se pasará a detallar como fue la fase de implementación del programa de formación

# 4 CAPÍTULO 3. FASE 6 IMPLEMENTACIÓN

## 3.1. Contexto

Ahora bien, el Programa de Formación de Capacidades en el orden local, se estructuró en dos componentes para su implementación: (i) presencial y (ii) virtual.

El componente presencial inicia con la convocatoria que se realizó teniendo en cuenta la base de datos obtenida en el primer acercamiento a territorio, promoviendo una difusión de la invitación voz a voz entre los líderes y gobiernos locales y a través de la publicación de la invitación en páginas oficiales dispuestas por la Secretaría Técnica.

Esta invitación se particularizó por cada municipio priorizado por el CTN, en la que se presentó la información general del evento, es decir la fecha, hora y lugar del lanzamiento del primer programa de formación de la cadena de valor de las industrias extractivas según el estándar EITI. Su divulgación se hizo telefónicamente con los miembros de la sociedad civil y con el gobierno local, mediante correo electrónico, confirmando la recepción del mismo y solicitando nuevas bases de miembros de Juntas de Acción Comunal o de Instituciones Educativas que pudieran estar interesadas en el programa de formación que se estaba lanzando en el marco de esta consultoría. Esto permitió ampliar las bases de datos ya obtenidas en el primer trabajo de campo y hacer mucho más visible el evento que se estaba promoviendo.

Ya estando en el evento de lanzamiento del programa de formación, la estrategia consistió en activar conocimientos en los participantes sobre la cadena de valor de la industria extractiva a través de la evaluación utilizada

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

para el levantamiento de la línea base, y en generar expectativas frente al programa de formación virtual. Esta última parte se realizó a través de la explicación de los contenidos disponibles en los diferentes módulos dispuestos en el componente virtual, señalándoles la necesidad de mejorar sus conocimientos en torno a las industrias extractivas e incitándolos a poner a prueba lo aprendido al final de cada módulo dispuesto en la plataforma virtual.

En este punto, vale la pena indicar que a la Secretaría Técnica se le hizo entrega de un documento técnico en el que se indicó el contenido específico que se desarrollaría en este componente presencial, con los perfiles de las personas que lo dictarían y los requerimientos técnicos para llevarlo a cabo.[18]

El segundo componente, es decir el virtual se comenzó a implementar con la finalización del componente presencial. Este proceso inició al realizar la inscripción y matriculación de los participantes en la plataforma virtual, haciendo uso de las listas de asistencia de cada uno de los eventos de lanzamiento en los 10 municipios priorizados por el CTN, utilizando como información básica necesaria un correo electrónico, un nombre y un apellido.

La generación del usuario y la contraseña por participante fue un proceso que el equipo consultor realizó de manera manual para mantener una uniformidad en su creación. Sin embargo, el envío de esta información a cada uno de los participantes se hizo de manera masiva para lograr culminar este proceso en dos días. Posterior a esto, se comenzó la confirmación de la recepción del correo y la motivación por teléfono para que ingresaran a la plataforma y para que si aún no tenían correo electrónico lo crearan y dieran inicio al programa de formación.

Con esta descripción de la definición de temáticas y actores, de la construcción de los contenidos temáticos, de la elaboración del componente virtual, de la convocatoria e implementación del componente presencial y de la implementación del módulo virtual se da por terminado este capítulo y se da paso al capítulo de resultados y lecciones aprendidas obtenidas a lo largo de este proceso de creación e implementación del programa de formación sobre la cadena de valor de las industrias extractivas según el estándar EITI.

## 3.2. Resultados de la implementación

[18] Con la entrega de los módulos técnicos se hizo entrega del módulo presencial en donde se específica su contenido, perfiles de las personas que lo dictaron y los requerimientos técnicos necesarios.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El proceso de implementación descrito con anterioridad se ha venido realizando en los 10 municipios priorizados por el Comité Tripartito Nacional. El primer componente, es decir el presencial, se desarrolló del 10 al 21 de octubre obteniendo por municipio los siguientes resultados:

| Municipio | Fecha componente presencial | Resultados |
|---|---|---|
| Barrancabermeja | 11 de octubre 2016 | La asistencia total fue de 60 personas, de las cuales 51 hacen parte de la sociedad civil, 6 del gobierno local y 3 de las industrias extractivas. (Anexo 2 – Base de datos)<br>De este total general, 41 cuentan con correo electrónico, lo que significan que 19 personas se encuentran en proceso de creación de su correo o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Orito | 11 de octubre 2016 | En orito asistieron 85 personas, de las cuales 78 se identificaron como miembros de la sociedad civil, por parte del gobierno asistieron 6 personas y por parte de la industria extractiva 1 persona. (Anexo 2 – Base de datos) Del total general, 53 personas cuentan con correo electrónico, y las demás personas que asistieron se encuentran en proceso de creación de correo electrónico o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| La Jagua de Ibirico | 12 de octubre de 2016 | Al lanzamiento del programa de formación en la Jagua de Ibirico asistieron 36 personas, de las cuales 22 se identificaron como |

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | |
|---|---|---|
| | | miembros de la sociedad civil; 12 como miembros del gobierno local y 2 por parte de la industria. (Anexo 2 – Base de datos) De las 36 personas, 24 cuentan con correo electrónico y el restante se encuentra en proceso de creación del correo o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Mocoa | 13 de octubre de 2016 | Asistieron en Mocoa 51 personas; de la sociedad civil asistieron 50 y por parte del gobierno 1 persona. En este municipio no tuvimos participación de representantes de la industria extractiva. (Anexo 2 – Base de datos) 36 personas cuentan con correo electrónico y el restante se encuentra en proceso de creación del correo o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Tauramena | 19 de octubre de 2016 | En Tauramena se contó con la participación de 36 personas: 24 de la sociedad civil, 11 del gobierno local y 1 de la industria extractiva. (Anexo 2 – Base de datos) De esas 36 personas, 32 tiene correo electrónico, las restantes 4 personas se encuentran en proceso de creación del correo o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Montelíbano | 19 de octubre de 2016 | Asistieron 52 personas al lanzamiento del programa de formación; de la sociedad civil 45 y por parte del gobierno local 7. |

| | | |
|---|---|---|
| | | (Anexo 2 – Base de datos) Del total de 52 personas, 42 cuentan con correo electrónico y el restante se encuentran en proceso de creación del correo o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Puerto Gaitán | 20 de octubre de 2016 | 48 personas asistieron en total al evento de lanzamiento del programa de formación en Puerto Gaitán: 34 de la sociedad civil, 9 del gobierno local y 5 de la industria extractiva. (Anexo 2 – Base de datos) del total de los asistentes 43 cuentan con correo electrónico, el saldo de personas sin correo se encuentra en proceso de creación de una cuenta de correo electrónico o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Aguazul | 20 de octubre de 2016 | A este evento asistieron 17 personas: 10 como miembros de la sociedad civil, 5 del gobierno local y 2 de la industria. (Anexo 2 – Base de datos) del total general de asistentes. 14 cuentan con correo electrónico. Las personas restantes sin correo se encuentran en proceso de creación de una cuenta de correo electrónico o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| El bagre | 20 de octubre de 2016 | Se recibieron 65 personas: 63 de la sociedad civil, 1 persona por parte del gobierno local y 1 persona de la industria extractiva. (Anexo 2 – Base de datos) de estas 65 |

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | |
|---|---|---|
| | | personas 43 tiene correo electrónico, las restantes se encuentran en proceso de creación del correo electrónico o de identificación para enviar el programa de formación por otro medio. |
| Total municipios | | En total se obtuvo una participación de 469 personas, de las cuales 338 cuentan con correo electrónico y por lo tanto ya se encuentran inscritos en el módulo virtual. Tal como se mencionó anteriormente, las personas que para el momento del módulo presencial no contaban con un correo electrónico, se encuentran en un proceso de acompañamiento en el que se les ayuda a crear un correo electrónico y se les da la asistencia técnica que necesiten.<br>Adicional a esto y de manera transversal a este proceso, se están identificando las personas que por falta de internet definitivamente no van a poder tomar el curso *online*, por tal razón, se le hará entrega, con el apoyo de las alcaldías locales, del Objeto Virtual de Aprendizaje para que puedan tomar el curso sin necesidad de internet |

**TABLA 2 RESULTADOS EVIDENCIADOS POR MUNICIPIOS**
*Fuente: Elaboración propia.*

Con la anterior tabla, se describió de manera detallada los resultados obtenidos en territorio, brindando información sobre la cantidad de personas que asistieron por municipio, cuántas no presentaban correo electrónico, cuantas si,

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

y el proceso que se está realizando para llevar el programa de formación a más personas.

Ahora bien, en la plataforma www.eitilocal.co, el 4 de noviembre, registró tener 393 participantes activos, este número corresponde al resultado de los inscritos en territorio y a los que han manifestado su interés de hacer parte del Programa de Formación, mediante correo electrónico. (Anexo 3 – Informe final herramienta virtual)

De estos 393 participantes durante las semanas del 24 al 4 de noviembre, habían ingresado 48 al primer módulo, 20 al segundo módulo, siete al tercer módulo y seis personas, tanto al cuarto como quinto módulo. Estos resultados evidencian que hay usuarios que aún estaban dando inicio al programa de formación virtual y que por tal razón no aparecen reportados en los últimos módulos. Así mismo, a la fecha se habían realizado 218 llamadas (Anexo 3-Informe final herramienta virtual) con el fin de motivar la participación, evitar la deserción y promover la creación de un correo electrónico que permitiera su posterior inscripción.

Es claro entonces la importancia de mantener el contacto con los estudiantes, que en este caso se realizó vía correo electrónico al hacerles el envío de su contraseña y usuario y al contestar cualquier duda que presenten para el desarrollo del programa, y por medio de las llamadas que se han realizado a modo de recordatorio para que inicien o continúen el programa de formación y para que posterior a la realización del programa, realicen las evaluaciones que se encuentran disponibles en cada uno de los módulos virtuales.

Adicional a esto, es importante señalar los resultados que se han presentado, a 19 de noviembre de 2016, en estas evaluaciones en cada uno de los módulos, los cuales demuestran un avance en la apropiación del conocimiento disponible en la plataforma, ya que por ejemplo en el módulo 1 con 24 estudiantes que han dado respuesta a la evaluación se tiene un promedio general de calificación de 8,42; en el módulo 2 con 18 estudiantes que han dado respuesta a la evaluación, el promedio general es de 8.82; del módulo 3 es de 8,43 con 7 estudiantes; del módulo 4 es de 8,51 con 4 estudiantes y del último módulo es de 8.44 con seis estudiantes que han desarrollado su respectiva evaluación. Estos resultados son parciales, pero contrastan significativamente con los obtenidos en el levantamiento de la línea base, analizados en el capítulo anterior.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En relación a los foros y chat, se implementó un foro por cada módulo que permitió a los participantes presentarse e interactuar. La participación se vuelve mucho más dinámica cuando desde el perfil de administrador se establece el rol de profesor y se comienza a tener una interacción más directa y sobre un tema en específico.

En conclusión, los resultados en la implementación fueron variados teniendo en cuenta que en el componente presencial se logró una participación 469 personas, de las cuales para el 4 de noviembre se habían traducido en alrededor 50 participantes en la plataforma virtual.

Es importante resaltar que la plataforma virtual se mantendrá abierta a los participantes a lo largo de un año lo que permitirá ampliar el número de personas sensibilizadas y capacitadas en la cadena de valor de la industria extractiva. Igualmente, las personas que no cuenten con acceso a internet podrán acceder a través de la página de EITI a la totalidad de los contenidos de manera pedagógica, didáctica y permanente.

# 5 CAPÍTULO 4. FASE 7 LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Este documento adicionalmente busca presentar las lecciones aprendidas y recomendaciones que permitan mejorar los resultados de la implementación de la plataforma virtual:

## 4.1. Lecciones aprendidas

Luego de presentar los resultados de la implementación tanto del componente presencial como del virtual, el siguiente paso es hacer un listado de lecciones aprendidas a tener en cuenta en futuras iniciativas de generación de capacidades en lo local:

1. **COMUNIDAD RURAL:** la convocatoria telefónica realizada para el desarrollo del componente presencial del programa de formación virtual demostró ser eficaz en los miembros de la sociedad civil de las cabeceras municipales. Sin embargo, si se pretende promover la participación de pobladores de las áreas rurales de los municipios priorizados, se deben tener en cuenta otros mecanismos que garanticen su efectividad.
2. **CONVOCATORIA TELEFÓNICA:** la convocatoria en territorio pudo haber incentivado una mayor participación en los municipios de los grupos objetivo a

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

capacitar. No obstante, el poco tiempo de implementación hizo que la convocatoria se hiciera a distancia y no de manera presencial en cada municipio.

3. **PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL:** aprovechando que se trataba de un programa de generación de capacidades se incluyó en la convocatoria Instituciones Educativas que promovieron la participación de personas jóvenes, que buscan a apropiarse de conocimientos necesarios sobre las industrias extractivas, en los territorios de los que son parte.
4. **PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES:** la participación del gobierno local fue limitada en el componente presencial, dado que el cronograma no sea alineó con las diferentes actividades en los municipios como sesiones de asambleas departamentales descentralizadas.
5. **LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS:** la participación de la Industria Extractiva fue mínima dado que el equipo consultor no tuvo comunicación directa con las empresas de la industria adheridas a la incitativa. Esto fue un obstáculo para incentivar su participación en los lanzamientos en cada territorio.
6. **ACCESIBILIDAD:** el hecho de que el programa de formación sea virtual, limita el grupo objetivo al que se quiere llegar con esta información, teniendo en cuenta que el internet no es una herramienta con la que cuenten todas las personas en territorio.
7. **CORREOS ELECTRÓNICOS:** teniendo en cuenta la anterior lección aprendida, vale la pena señalar que no todas las personas cuentan con un correo electrónico en el territorio, lo que se convierte en un limitante para la implementación del Programa de Formación en el componente virtual, ya que contar con uno era uno de los principales requisitos para generar la cuenta en www.eitilocal.co.
8. **DESONOCIMIENTO DE LA INICIATIVA EN TERRITORIO:** al momento de dar inicio al módulo presencial se hizo evidente el poco conocimiento que presentaban los participantes en la iniciativa EITI, esto se debe principalmente a que no se realizó un sensibilización preliminar en los territorios sobre dicha iniciativa.
9. **CERTIFICACIÓN:** la certificación que se dará al culminar el programa virtual de formación es un incentivo que promueve la participación de los estudiantes. Sin embargo, se debe promover una mayor contextualización de la iniciativa que da origen al programa.
10. **CONTENIDOS:** la revisión de los contenidos por parte de las entidades nacionales dio mayor validez y legitimidad a los documentos. No obstante, esta participación tiene que ser continua a lo largo de todo el proceso de construcción no al final en un único proceso de retroalimentación.
11. **RETROALIMENTACIÓN:** El proceso de retroalimentación con las entidades miembros del CTN fue desordenado y poco práctico. Se debe promover que la retroalimentación se haga directamente con el equipo consultor en una única reunión en la que las entidades ya se hayan leído los contenidos y se pueda conversar para mejorarlos y no a través de una cadena de correos electrónicos entre las entidades, la Secretaría Técnica y el quipo consultor.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

12. **DESERCIÓN:** El uso de mecanismos flexibles, dinámicos y didácticos en la plataforma virtual incentivan la participación de las personas. Sin embargo, el hecho de no priorizar temas de los contenidos técnicos pueden llegar a convertir estas herramientas en engorrosas y poco practicas por su duración y aumentar los niveles de deserción.

En conclusión, a lo largo del proceso de implementación del programa de formación fue posible determinar varias brechas que en próximos acercamientos al territorio se pueden mejorar. Es por esto, que luego de identificar estas lecciones aprendidas se procederá a realizar una guía de implementación a tener en cuenta a partir de las siguientes recomendaciones separadas por las etapas que esta consultoría surtió a lo largo del proceso de implementación del programa de formación:

## 4.2. Recomendaciones y guía de implementación

| Etapas del Programa | Recomendaciones |
|---|---|
| | **1.** Previo a cualquier programa de formación, se requiere una mayor divulgación y socialización de la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas EITI en las regiones. Dado que los gobiernos locales y la sociedad civil no la conocen. Durante el lanzamiento del programa, hay preguntas sin respuestas, resistencias sin contrapropuestas, polarizaciones y desconfianza frente a las bondades y aportes de esta iniciativa al desarrollo y progreso de Colombia.<br>**2.** **Gobiernos locales:** La participación de los gobiernos locales, debe incentivarse desde el Gobierno Nacional a través de comunicaciones oficiales e invitaciones formales de entidades de este nivel.<br>**3.** **Industria extractiva:** La convocatoria e invitación al programa con las empresas adheridas a la iniciativa debió ser directa con el equipo consultor. Esto con el fin de que en territorio participaran activamente y se desarrollará el diálogo tripartita que fomenta la iniciativa.<br>**4.** **Sociedad civil:** Se debe mantener una convocatoria con los líderes comunales y las organizaciones que cuenten con mayor presencia en el territorio, para que ellos fomenten una participación activa de la comunidad, reforzando el proceso de las invitaciones.<br>**5.** A la hora de realizar la convocatoria, en los tres grupos que conforman el comité, las personas ya necesitan tener un primer acercamiento de lo que es |

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

| Etapas del Programa | Recomendaciones |
|---|---|
| Convocatoria | la iniciativa EITI. Esto evitará que se generen confusiones, y exista claridad al promocionar un programa de formación que tiene como base dicha iniciativa.<br>**6.** El acercamiento a lo local debe hacerse con tiempo, permitiendo tener espacios de promoción directa, reconocimiento en el territorio e identificación de lugares y personas claves para promover el evento que se desee realizar.<br>**7.** Las invitaciones deben ser claras y deben contar con la información básica que responda a las preguntas ¿qué se va a hacer? ¿dónde se va a hacer? ¿cuándo se va a hacer? Y ¿dónde se va hacer? El envío de las mismas puede hacerse vía correo electrónico, siempre verificando su recepción, sobretodo si no hay tiempo.<br>**8.** Se tiene que contar con un equipo operativo de alrededor tres personas, sobretodo si no se logra cumplir con la recomendación número 6, para que sean las personas que estén siempre llamando a la población objetivo, dando la información de manera clara e identificando unas primeras alertas en cuanto a participación se refiere. Por ejemplo, que la convocatoria en Orito es deficiente porque ese día hay Asamblea o imprevistos a tener en cuenta.<br>**9.** El equipo operativo señalado en el punto anterior también, debe realizar las cotizaciones de mínimo tres salones por municipio, los refrigerios y los equipos necesarios para realizar el componente presencial de manera adecuada. |
| | **10.** Para una futura implementación de cualquier proyecto en el marco de la Iniciativa EITI se debe contar con el acompañamiento y la participación de la Secretaría Técnica y de algún miembro del Comité Tripartito Nacional. Esto con el objetivo de generar por un lado, un respaldo a los esfuerzos realizados por todos los miembros, y por otro, replicar y comunicar los logros alcanzados en el marco de esta iniciativa.<br>**11.** La consecución del salón, los refrigerios y demás aspectos técnicos y logísticos se tiene que realizar con conocimiento de causa. Es decir, lo mejor es que en experiencias previas en territorio se hayan identificado los mejores lugares y servicios a utilizar. Este es otro punto que refuerza la recomendación de |

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

| Etapas del Programa | Recomendaciones |
|---|---|
| Implementación | tener un mayor tiempo en territorio.<br>**12.** Es necesario que antes de dar inicio al proceso de implementación, se identifique la mejor herramienta para llevar el programa de formación de la iniciativa EITI a todos los municipios en los que opera la industria extractiva. Para esto se hace imperativo tener una jornada de aproximación para conocer las realidades territoriales.<br>**13.** Es importante fomentar e instalar el diálogo tripartito en las regiones, dado que para la ciudadanía, el término EITI, es totalmente nuevo y desconocido. Para ello, la conversación inicial que convoque a la comunidad requiere ir más allá de la presentación del informe.<br>**14.** En caso de contar con un componente virtual, es necesario establecer una alternativa para que las personas que no cuenten con correo electrónico o se les dificulte el manejo del computador puedan desarrollar el programa de formación. Una posible alternativa es presupuestar desde el inicio la entrega de material en físico.<br>**15.** Para motivar el ingreso a la plataforma se debe mantener el equipo de apoyo señalado en el punto 8 para que se comunique con las personas que asistieron al componente presencial, se les recuerde las ventajas de tomar el programa de formación, se les brinde la asistencia técnica necesaria y se les motive a poner a prueba los conocimientos adquiridos.<br>**16.** Si es una herramienta pedagógica los contenidos del programa de formación deben facilitar su objetivo de enseñar. Por ejemplo, si se están haciendo uso de videos, se recomienda que estos no tengan una duración superior a 4 minutos porque las personas pierden interés y aumentan los niveles de deserción.<br>**17.** El proceso de implementación debe ser un proceso sin premura de tiempo para sacarle el mayor provecho a las herramientas desarrolladas.<br>**18.** El contenido temático puede seguir siendo actualizado por las entidades a medida que se vaya necesitando. Hay que tener en cuenta que una actualización en el contenido temático debe verse reflejada en los videos y las demás herramientas que se utilicen en la plataforma que aloja el Programa de Formación.<br>**19.** El manejo de las generalidades de la plataforma se encuentra en los siguientes videos tutoriales: EITI |

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

| Etapas del Programa | Recomendaciones |
|---|---|
| | usuarios, EITI administrador, foros y calificación. Todos se encuentran alojados en Youtube y corresponden al anexo 4 – Videos tutoriales. |
| Seguimiento | **20.** La Secretaría Técnica y el Comité Tripartito Nacional debe hacer una difusión constante de su trabajo y logros alcanzados durante la implementación del Plan de Acción Nacional. La difusión no debe realizarse de manera exclusiva después de la publicación de un informe.<br>**21.** La Secretaría Técnica y el Comité Tripartito Nacional debe tener en cuenta las recomendaciones dadas por la guía EITI a nivel mundial en la construcción de futuros informes, enfocándose en los ingresos materiales.<br>**22.** Desarrollar estrategias de cultura de la transparencia articuladas en el nivel nacional, regional y local, invitando a todos los actores a trabajar por una industria transparente, de todos y para todos.<br>**23.** Incentivar un mayor compromiso por parte de las empresas extractivas para participar en la implementación de la estrategia, y a delegar al individuo idóneo que represente los intereses de la industria en los espacios de diálogo que surgirán.<br>**24.** Realizar conversaciones francas y abiertas con la comunidad sobre las deficiencias de la Industria Extractiva en territorio.<br>**25.** Las herramientas utilizadas en la estrategia de generación de conocimiento deben ser fáciles de manejar, deben tener un manejo casi intuitivo para que la obtención de resultados sea rápida y eficiente.<br>**26.** La Secretaría Técnica tiene que reconocer en los informes que desarrollen una oportunidad para empoderar a la comunidad con información pertinente, eficaz y clara y no como una información difícil de transmitir que no genera el interés suficiente en lo local. |

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

# 6 CONCLUSIONES

Este documento inició señalando que tal como se anticipó en el levantamiento inicial de la línea base de conocimiento de la industria extractiva, realizado mediante entrevista a actores locales identificados en la etapa inicial de la

presente consultoría, el nivel de conocimiento de los stakeholders, sobre la cadena de valor de la industria extractiva es significativamente bajo, donde la calificación global promedio en los 10 municipios analizados fue de 3,0 puntos de 10 posibles.

De hecho los municipios con mejor puntaje, es decir la Jagua de Ibirico y Puerto Gaitán respondieron, en promedio, correctamente el 37% del cuestionario con el que se hizo el levantamiento de la línea base de conocimiento sobre la cadena de valor de la industria extractiva de acuerdo al estándar EITI. Lo que significa que el margen de mejora que puede promover el programa de formación desarrollado por esta consultoría, es del 63%.

Este resultado manifiesta de manera contundente, lo necesaria que es la implementación de programas de formación sobre la industria extractiva, teniendo como ejemplo el que se presentó a lo largo de este documento, con una descripción de su contenido y el desarrollo paso a paso de su construcción e implementación. Adicional a esto y teniendo en cuenta este último paso del proceso, para esta consultoría estos resultados también se pueden identificar como una alarma de la poca presencia que tiene la iniciativa EITI en el territorio, donde no se ha fomentado el dialogo tripartito, ni se han desarrollado los espacios adecuados de conversación para hacer realmente efectiva la iniciativa.

Es por esta razón que se realizan recomendaciones y lecciones aprendidas para que en un futuro el desarrollo de esta clase de iniciativas cuenten con el éxito necesario para empoderar a los ciudadanos en el conocimiento necesario para realizar el control de los recursos provenientes de la industria extractiva. De hecho, el informe EITI debe ser promovido y enseñado como una herramienta más de participación necesaria en el territorio para evitar la corrupción y estar más de la mano de la transparencia. No obstante, esto no será posible si los miembros del CTN en conjunto con la Secretaría Técnica de la iniciativa EITI, no hacen práctico y entendible un documento que debe ser visto como una oportunidad de mejora y de desarrollo para el país y no como un informe más que no toca los temas que realmente afectan a las personas en lo local.

En conclusión, para realizar y cumplir con una estrategia de generación de conocimiento en lo local, se debe partir por entender las realidades que se viven en lo local para desde ahí iniciar con la estructuración de un programa de formación que cumpla con todas sus expectativas y necesidades.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

# 7 BIBLIOGRAFÍA

Ocampo, Y. (2008). *Estrategias Didácticas Apoyadas en Tecnología.* México D.F.

Informe EITI vigencia fiscal 2013. http://www.eiti.upme.gov.co/eiti/

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS