

ANÁLISIS DE PERTINENCIA DEL GASTO DE REGALÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIOS PRODUCTORES

UN PRODUCTO DE

GUAJIRA360°

CENTRO DE PENSAMIENTO PARA EL DESARROLLO

ANÁLISIS DE PERTINENCIA DEL GASTO DE REGALÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIOS PRODUCTORES

© 2018, Copyright Fundación para el Desarrollo del Caribe - Fundesarrollo
© 2018, Copyright Fundación Promigas

AUTOR(ES)

Adriana Lucía Restrepo
Cesar Arismendi Morales
Eduardo Alberto Romero
Sara Juliana Gálvez

www.fundesarrollo.org.co
Vía 40 No.36-135 Local 5. Barranquilla, Colombia.

www.fundacionpromigas.org.co
Calle 66 # 67 – 123. Barranquilla, Colombia.

DIRECCIÓN EDITORIAL

Adriana Lucía Restrepo
Cesar Arismendi Morales

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Manuel Mendoza
Luis Guillermo Baquero

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Natalia Ricaurte Grisales

CORRECCIÓN Y EDICIÓN DE TEXTOS

Diyei Villa Barros
Estefanía Calderon Potes
Laura Cepeda Emiliani
Luz Pedreros Morales

Hecho en Colombia

® El contenido de esta obra está protegido por las leyes y tratados internacionales en materia de derechos de autor. Se autoriza su comunicación pública por cualquier medio, inclusive a través de redes digitales, siempre y cuando se mencione la fuente. La violación de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

EJEMPLAR DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

GUAJIRA360°
Calle 11 # 6 – 01, piso 2
Riohacha, Colombia
www.guajira360.org

CENTRO DE PENSAMIENTO PARA EL DESARROLLO GUAJIRA360°

COMITÉ DIRECTIVO

Cesar Arismendi Morales
Director
Centro de pensamiento para el Desarrollo GUAJIRA360°

Janneth Daza Acosta
Directora
Fundación Cerrejón

Julio Martín Gallego
Director
Fundación Promigas

Kelina Puche Carrascal
Directora
Fundación para el Desarrollo del Caribe – Fundesarrollo

Raúl Roys Garzón
Gerente de Asuntos Sociales
Cerrejón

COMITÉ TÉCNICO

Adriana Lucía Restrepo
Fundesarrollo

Eduardo Alberto Romero
GUAJIRA360°

Juan Manuel Mendoza
Fundación Promigas

Luis Guillermo Baquero
Fundación Cerrejón

Luz Marina Silva
Fundación Promigas

AGRADECIMIENTOS

Cámara de Comercio de La Guajira, Gobernación de La Guajira, Departamento Nacional de Planeación, Corporación Autónoma Regional de La Guajira, Alcaldía municipal Riohacha, Alcaldía municipal de Maicao, Alcaldía municipal de Uribia, Alcaldía municipal de Manaure, Alcaldía municipal de Fonseca, Alcaldía municipal de Albania, Alcaldía municipal de Hatonuevo, Alcaldía municipal de Barrancas, Alcaldía municipal de Distracción, Alcaldía municipal de Dibulla, Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Amylkar Acosta Medina, Roberto Carlos Núñez y Fernando Herrera Araujo.

CONTENIDO

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS . . . 3
INTRODUCCIÓN . . . 6
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA . . . 7
3. ABORDAJE METODOLÓGICO . . . 12
4. DATOS . . . 13
5. LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIADA CON EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIOS PRODUCTORES (2012 – 2016) . . . 14
5.1. Estructuración y funcionamiento del nuevo Sistema General de Regalías . . . 14
5.2. Recursos disponibles en el departamento y municipios de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta 20
5.2.1. Departamento . . . 20
5.2.2. Municipios productores . . . 23
5.3. Monto y destino de la inversión con regalías de acuerdo a proyectos aprobados por los OCAD en el departamento de La Guajira y municipios productores . . . 24
5.3.1. Departamento . . . 24
5.3.2. Municipios productores . . . 30
5.3.3. Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira) . . . 36
5.4. Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR) . . . 41
5.4.1. Cálculo por categorías o criterios de medición . . . 42
5.4.2. Resultados a nivel nacional . . . 44
5.4.3. Resultados departamentales . . . 46
5.4.4. Resultados municipales . . . 47
5.5. Evolución del desempeño fiscal del departamento y municipios productores de La Guajira . . . 51
5.5.1. La relevancia del monitoreo del desempeño fiscal de los municipios y departamentos productores . . . 51
5.5.2. Categorización de los municipios de acuerdo a la Ley 617 de 2000 y sus principales fuentes de recursos . . . 51
5.5.3. Indicadores de medición . . . 53
5.5.4. Evolución de las finanzas y autonomía fiscal del departamento . . . 54
5.5.5. Evolución de las finanzas y autonomía fiscal de los municipios productores . . . 57
5.5.6. Índice de Desempeño Fiscal (IDF) . . . 62
6. ANÁLISIS DE LAS BRECHAS EN LA INVERSIÓN Y DE LAS NECESIDADES ENCONTRADAS EN LOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y DE COMPETITIVIDAD . . . 68
6.1. El dualismo económico en La Guajira . . . 68
6.2. Las brechas en la competitividad departamental . . . 70
6.3. Las brechas sociales priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2016 -2019) . . . 74
6.4. Las brechas sociales en territorios indígenas de La Guajira . . . 78

7. REVISIÓN DE PROYECTOS Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA SEGÚN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ESTRATÉGICOS **82**
7.1. Priorización de proyectos y áreas de intervención de los municipios productores de La Guajira **82**
7.2. Revisión de la visión y de los ejes estratégicos de La Guajira 2032 del Plan Regional de Competitividad 2009 de la Comisión Regional de Competitividad **87**
7.3. Experiencias internacionales de regalías y desarrollo regional **88**
7.3.1. Relevancia de los recursos dentro de las finanzas nacionales a partir de las experiencias revisadas . . **89**
7.3.1. Los sistemas de distribución de regalías en el mundo **91**
7.3.3. Elementos de éxito y fracaso en los países revisados **93**
7.3.4. Traducción en la provisión de servicios públicos y calidad de vida **95**
8. ANÁLISIS DE CASO DE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LOS MUNICIPIOS CON MEJOR Y PEOR DESEMPEÑO EN LA PERTINENCIA DEL GASTO DE REGALÍAS **97**
8.1. Los obstáculos que presenta el sistema de gestión de las regalías desde la perspectiva de las entidades territoriales **97**
8.1.1. Los resultados de la encuesta **98**
8.2. La sostenibilidad de los proyectos de regalías **101**
8.3. Casos de buenas prácticas en la gestión de regalías **103**
9. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES **105**
BIBLIOGRAFIA **107**

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1. Sistema Simplificado de gestión de proyectos de regalías . . . 17
Gráfico 2. Distribución del total de los recursos del SGR destinados al departamento de La Guajira como entidad territorial (2012 – 2016) . . . 20
Gráfico 3. Instrucciones de abono a cuenta en términos per cápita 2012 vs 2017 por departamentos tradicionalmente productores . . . 21
Gráfico 4. Instrucciones de abono a cuenta en términos per cápita 2012 vs 2017 por departamentos de mayor participación en PIB nacional . . . 22
Gráfico 5. Distribución del total de los recursos del SGR destinados a municipios productores de La Guajira (2012 – 2016) . . . 23
Gráfico 6. Valor total de proyectos aprobados en el departamento de La Guajira como entidad territorial según recursos del SGR (2012 – 2016) . . . 24
Gráfico 7. Indicador de aprovechamiento de recursos disponibles de los departamentos productores (2012 – 2016) . . . 26
Gráfico 8. Comparativo de la participación de los sectores inversión de acuerdo al valor de proyectos aprobados en La Guajira como entidad territorial - Periodo 2012 vs. 2015 - 2016 . . . 27
Gráfico 9. Valor total de los proyectos aprobados en municipios productores de La Guajira según recursos del SGR (2012 – 2016) . . . 30
Gráfico 10. Indicador de aprovechamiento de recursos disponibles de los municipios productores de La Guajira y total acumulado por municipios no productores (2012 – 2016) . . . 32
Gráfico 11. Comparativo de la participación de los sectores de inversión de acuerdo al valor de proyectos aprobados en municipios productores de La Guajira (Anualidad 2012 vs 2015 – 2016) . . . 33
Gráfico 12. Valor total de proyectos aprobados en la Corporación Autónoma Regional de La Guajira según recursos del SGR (2013 – 2016) . . . 36
Gráfico 13. Indicador de aprovechamiento de recursos disponibles por parte de las principales corporaciones autónomas del país, 2012 – 2016 . . . 38
Gráfico 14. Semaforización del IGPR . . . 44
Gráfico 15. Histograma de resultados globales de resultados del IGPR para el IV trimestre de 2016 . . . 44
Gráfico 16. Porcentajes de cumplimiento por dimensión del IGPR a nivel nacional . . . 45
Gráfico 17. Puntajes totales del IGPR por departamento productor (2016) . . . 46
Gráfico 18. Resultados promedio de los municipios productores y no productores de La Guajira . . . 47
Gráfico 19. Resultados del IGPR por trimestre en los ocho municipios productores (2016) . . . 48
Gráfico 20. Porcentaje de cumplimiento por categoría de resultados IGPR IV trimestre 2016 de los ocho municipios productores . . . 48
Gráfico 21. Resultados promedio por categoría del IV trimestre de 2016 de municipios productores y no productores . . . 50
Gráfico 22. Categorización municipal 2017 . . . 53
Gráfico 23. Participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales en los departamentos productores (2012 – 2016) . . . 54
Gráfico 24. Porcentaje de participación de las transferencias de inversión dentro de los ingresos totales . . . 55

Gráfico 25. Porcentaje de participación de las regalías dentro de los ingresos totales . . . 56
Gráfico 26. Participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales en los municipios productores (2012 – 2016). . . . 57
Gráfico 27. Participación de los impuestos pagados por la empresa Cerrejón dentro de los ingresos tributarios . . . 58
Gráfico 28. Participación de las transferencias corrientes dentro de los ingresos corrientes . . . 59
Gráfico 29. Porcentaje de participación de las transferencias de inversión dentro de los ingresos totales . . . 60
Gráfico 30. Porcentaje de participación de las regalías dentro de los ingresos totales . . . 60
Gráfico 31. Participación de los ICLD dentro de la inversión . . . 61
Gráfico 32. Promedio del Índice de Desempeño Fiscal de los municipios productores de La Guajira (2012 – 2015) . . . 67
Gráfico 33. Poblados dispersos y de baja accesibilidad en La Guajira . . . 79
Gráfico 34. Participación de las rentas de recursos naturales dentro del PIB nacional (2015) . . . 89
Gráfico 35. Participación de las rentas de recursos naturales dentro del PIB colombiano (1970 – 2015) . . . 91
Gráfico 36. Elementos determinantes de los sistemas de distribución de las rentas . . . 91

Tabla 1. Sistema simplificado de distribución de recursos de regalías . . . 16
Tabla 2. Comparación del modelo FNR - Ley 141/1994 y el Sistema General de Regalías (SGR) de 2012 . . . 18
Tabla 3. Proyectos aprobados por los OCAD en los departamentos productores (2012 -2016) . . . 25
Tabla 4. Ranking de sectores según proyectos aprobados en el departamento de La Guajira (2012 – 2016) . . . 28
Tabla 5. Discriminación de los proyectos aprobados dedicados al resto de la inversión distinta a infraestructura en La Guajira (2012 – 2016). . . . 29
Tabla 6. Valor total de los proyectos aprobados por los OCAD en los municipios productores de La Guajira (2012 -2016) . . . 31
Tabla 7. Ranking de sectores según proyectos aprobados en municipios productores de La Guajira (2012 – 2016) . . . 34
Tabla 8. Discriminación de los proyectos aprobados dedicados a infraestructura en los municipios productores de La Guajira (2012 – 2016) . . . 35
Tabla 9. Valor total de los proyectos aprobados por los OCAD en las principales corporaciones autónoma regionales del país (2012 -2016) . . . 37
Tabla 10. Ranking de sectores según los proyectos aprobados en la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (2012 – 2016) . . . 39
Tabla 11. Discriminación de los proyectos aprobados dedicados a infraestructura en la Corporación Autónoma Regional de La Guajira. (2012 – 2016) . . . 40
Tabla 12. Indicadores por categoría del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías . . . 41
Tabla 13. Peso de cada categoría en el agregado del IGPR . . . 43
Tabla 14. Resultados promedios de los principales departamentos productores vs el resto de departamentos (IV trimestre de 2016) . . . 47
Tabla 15. Porcentaje de cumplimiento del IGPR del IV trimestre de 2016 por dimensión de los municipios productores . . . 49
Tabla 16. Criterios para la categorización municipal – Ley 617 de 2000 . . . 52

Tabla 17. Comparación del promedio de indicadores de La Guajira y departamentos productores y no productores en porcentaje (2012 – 2016) 56
Tabla 18. Comparación del promedio de indicadores de municipios productores y no productores (2012 – 2016) 62
Tabla 19. Rangos de clasificación del Índice de Desempeño Fiscal 62
Tabla 20. Índice de Desempeño Fiscal de los departamentos productores y La Guajira (2012 – 2016) 63
Tabla 21. Resumen de indicadores fiscales del departamento de La Guajira (2012 – 2016) 64
Tabla 22. Tabla de resultados de los indicadores del Índice de Desempeño Fiscal (2012 – 2016) 65
Tabla 23. Índice de Desempeño Fiscal de los municipios productores de La Guajira (2012 – 2015) 66
Tabla 24. Tabla de resultados de los indicadores del Índice de Desempeño Fiscal de los municipios productores y no productores (2012 – 2015) 68
Tabla 25. Estructura productiva de La Guajira (%) - (1960 – 2016) 70
Tabla 26. Índice Departamental de Competitividad - IDC (2016) 72
Tabla 27. Competitividad de La Guajira y sus necesidades 73
Tabla 28. Brechas priorizadas por el DNP en el Plan de Desarrollo (2016 – 2019) 74
Tabla 29. Las brechas sociales de Riohacha a partir de la información disponible 76
Tabla 30. Las brechas sociales de Maicao a partir de la información disponible 76
Tabla 31. Las brechas sociales de Manaure a partir de la información disponible 77
Tabla 32. Las brechas sociales de San Juan del Cesar a partir de la información disponible 77
Tabla 33. Las brechas sociales de Uribia a partir de la información disponible 78
Tabla 34. Incidencia de la pobreza multidimensional por zona rural 80
Tabla 35. Privaciones por Hogar - Total Nacional (IPM Ajustado CNA) 81
Tabla 36. Tabla de seguimiento de la revisión de los componentes de los planes de desarrollo de municipios productores 82
Tabla 37. Programas financiados con recursos del SGR pertenecientes al Plan de Desarrollo del municipio de Albania (2016 – 2019) 83
Tabla 38. Programas financiados con recursos del SGR pertenecientes al Plan de Desarrollo del municipio de Barrancas (2016 – 2019) 84
Tabla 39. Programas financiados con recursos del SGR pertenecientes al Plan de Desarrollo del municipio de Hatonuevo (2016 – 2019) 85
Tabla 40. Programas financiados con recursos del SGR pertenecientes al Plan de Desarrollo del municipio de Uribia (2016 – 2019) 86
Tabla 41. Enfoques en la distribución de la renta 93
Tabla 42. Resultados sociales producto de las rentas por explotación de recursos 95
Tabla 43. Las fallas más frecuentes que se presentan en las entidades ejecutoras de regalías en La Guajira 98
Tabla 44. Regalías y gasto de funcionamiento de los departamentos productores 102
Tabla 45. OCADTO La Guajira - Recursos del Sistema General de Regalías aprobados 103
Tabla 46. Aprobación de Proyectos OCAD Departamental La Guajira 104

INTRODUCCIÓN

El nuevo sistema de regalías, reglamentado por la Ley 1530 de 2012, busca principalmente cinco objetivos: propiciar la restauración social económica de las zonas productoras, ampliar la distribución de los recursos, mejorar la calidad del gasto a través de una mayor pertinencia y garantizar una mayor transparencia y control de los recursos. Adicionalmente, establece un procedimiento de asignación de recursos destinado para el acceso de todos los municipios del país a través de la formulación de proyectos que cumplan con la pertinencia y la calidad técnica.

Al momento del diseño e implementación de esta ley, el país atravesaba por uno de sus mejores momentos en términos de producción minero energética. Sin embargo, este panorama ha cambiado en los últimos dos años provocando que las regalías disponibles hayan disminuido considerablemente.

En este sentido, bajo un nuevo sistema que establece un esquema de mayor distribución de los recursos a un número más amplio de municipios y departamentos y con una producción minero energética en descenso, resulta urgente establecer prioridades en el destino de la inversión en La Guajira y propiciar la generación de capacidades del territorio para su ejecución. De ahí que sea necesario lograr compromisos institucionales entre el sector público y privado a nivel local con impacto en los sectores de inversión prioritarios para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Por lo tanto, luego de 5 años de implementación del nuevo sistema, resulta válido analizar cómo el departamento de La Guajira y sus municipios han asumido este nuevo esquema de distribución y corroborar si se han presentado cambios de tendencia en la distribución y ejecución de los recursos en cuanto al destino de la inversión y su pertinencia. Adicionalmente, resulta necesario identificar la evolución del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales dado que los recursos propios son los que financian el mantenimiento de las obras de infraestructura generadas a partir de las regalías. Finalmente, resulta pertinente explorar los obstáculos que encuentran los municipios durante la formulación y ejecución de los proyectos financiados con regalías, e identificar las buenas prácticas implementadas por las entidades que han logrado un buen desempeño en años recientes.

El siguiente estudio contiene nueve capítulos incluyendo esta introducción. El segundo capítulo propone una revisión de la literatura sobre los resultados arrojados por estudios que exploran la relación entre las regalías y el desarrollo de los territorios receptores, las regalías y las variables fiscales, como también sobre los estudios relacionados con la pertinencia y el impacto de la inversión financiada con regalías. En el tercer y cuarto capítulo se expone el abordaje metodológico y se da cuenta de los datos utilizados en el estudio y en el quinto capítulo, se caracterizan tanto las regalías disponibles en el departamento de La Guajira y municipios productores como la inversión financiada a partir de estos recursos en los últimos cinco años. Adicionalmente, se aborda el análisis de los resultados del índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR) y el desempeño fiscal en el contexto de la autonomía y el esfuerzo fiscal.

En el capítulo seis se propone un análisis de las brechas presentes en los indicadores socioeconómicos de los municipios y el departamento a la luz de los sectores de inversión priorizados en los proyectos de regalías aprobados. En el capítulo siete se realiza un análisis de los sectores de inversión priorizados por las entidades territoriales y otros entes en los planes de desarrollo y planes estratégicos aplicados a los territorios de interés. Adicionalmente, en esta sección, se hace una revisión de los estudios de caso sobre la experiencia de inversión con recursos provenientes de la explotación de recursos naturales en otros países, con el objetivo de identificar los puntos en común con el sistema actual, las buenas prácticas y las experiencias no tan exitosas.

En el capítulo ocho se realiza una revisión de los principales obstáculos percibidos por las entidades territoriales que limitan su desempeño en las distintas fases de los proyectos. Adicionalmente, se hace una revisión de las buenas prácticas encontradas y del impacto de la escasez de los recursos propios en la baja capacidad de asignación de recursos para los gastos de funcionamiento, ambos factores que finalmente determinan el éxito de los proyectos en dos vías, tanto en su fase de formulación, ejecución y cierre, como en la fase de sostenimiento, dada la capacidad instalada de los recursos humanos y técnicos. Finalmente, el capítulo nueve se destina a la elaboración de las conclusiones y reflexiones resultado del análisis de cada componente.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Las transferencias de regalías en Colombia han venido adoptando diferentes marcos regulatorios que les han permitido evolucionar en el tiempo. En 1986 se da inicio al cobro y giro de las regalías en favor de la Nación (40%) y de los departamentos productores (60%), donde los recursos no tenían restricciones en el gasto que financiaban (Ley 75/86).

Después de la Constitución de 1991, se eliminaron las regalías en favor de la Nación y se creó el Fondo Nacional de Regalías que fue administrado por la Comisión Nacional de Regalías. La Ley 141 de 1994 extendió el cobro de las regalías a todos los recursos naturales, además del petróleo y el carbón. Los departamentos siguieron siendo los grandes favorecidos, pero los recursos llegaron a más entes territoriales y a las corporaciones autónomas. Por su parte, los municipios recibieron regalías, pero en menor medida. Los controles del gasto fueron laxos aunque buscaron aumentar las coberturas en salud, educación y agua y saneamiento. La Comisión no funcionó y el Fondo tuvo una muy lenta ejecución de los recursos hasta su liquidación.

En la actualidad el país se encuentra bajo un nuevo esquema, el Sistema General de Regalías con el cual se disminuyen las regalías directas para las entidades territoriales productoras. El resto se consolida en un sistema de fondos: dos de ahorro y tres fondos para la financiación de proyectos. De esta forma, se construye y se consolida una nueva institucionalidad –OCADS-, bajo la cultura del proyecto, a partir de la cual los recursos no se giran ya a las entidades territoriales, sino a los proyectos aprobados.

En esa evolución normativa, el concepto de regalías como recursos económicos, se ha venido empleando y estudiando en consistencia con su origen (fuente) y destino (uso). En relación con la fuente, las regalías deben ser entendidas como una compensación que recibe el Estado por la explotación de los recursos no renovables, ya que estos y los que se encuentren en el subsuelo, hacen parte de su patrimonio. Por lo tanto, quienes accedan a una cesión o explotación de recursos naturales no renovables, además de recibir la autorización estatal mediante licencia formal, deben pagar un precio por ellos, el cual se conoce como regalías.

En cuanto al uso, en la literatura económica se definen como recursos "no ganados", los cuales se caracterizan por ser volátiles y temporales. En el caso de los países productores y exportadores de recursos naturales no renovables, este tipo de recursos alcanzan montos significativos que inciden en la composición del gasto regional, siendo este último ejecutado con el objetivo de generar desarrollo y mejorar la competitividad. Gran parte de ellos, se configuran como transferencias intergubernamentales en aras de la disminución de las desigualdades existentes en la provisión de bienes y servicios entre los territorios.[1]

En cuanto a la fuente, la Constitución Política de Colombia señala que "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes"(Artículo 332). En el Acto Legislativo 05 de 2011, que crea el Sistema General de Regalías actualmente vigente y en donde se introdujeron las modificaciones al artículo 360 de la Constitución Nacional, se determina que la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Respecto al uso, en el mismo texto se estableció que los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones e invertirlas a través de proyectos que permitan elevar sus condiciones de vida.

A lo largo de los últimos treinta años, las regiones colombianas han tenido en paralelo dos procesos: La más importante en términos fiscales es la creación del Sistema General de Participaciones -SGP-, la mejor expresión de las transferencias intergubernamentales. El segundo, a través del giro permanente de regalías por la explotación y transporte de dichos recursos. Estas dos fuentes de

[1] Sanguinetti, P. (2009) Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú. Working Paper, Caracas: Corporación Andina de Fomento. Recuperado de https://www.caf.com/media/3180/201001SanguinettiFebrero2010.pdf

recursos se han focalizado con el objetivo de financiar y expandir en forma sostenida tanto la inversión social como las inversiones en infraestructura y equipamiento urbano en departamentos y municipios.

Lo anterior, parte de la comprensión de que el desarrollo territorial no es homogéneo en Colombia, ha dependido de los tipos de vínculos del país y sus territorios con el mercado externo. Esta característica ha generado profundas desigualdades sociales a nivel interno e inequidades en lo social y cultural, producto de que no todos los territorios han tenido relaciones directas con el modelo económico imperante en cada una de sus fases.

Los recursos transferidos bajo la modalidad de regalías a los departamentos y localidades receptoras no han incidido significativamente en la disminución de las brechas económicas, sociales y fiscales, generando consecuencias relacionadas con la enfermedad holandesa a nivel regional, reconocida como la "maldición de los recursos naturales" (Olivera y Perry, 2009). A esa conclusión se llega al evaluar las relaciones existentes entre regalías, calidad del gasto, capacidad institucional y esfuerzo fiscal, muy a pesar de que en Colombia las fuentes, montos y usos de dichos recursos han estado regulados por las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

Sobre este particular comportamiento existente en la dinámica de las transferencias intergubernamentales de las regalías, que se ha estructurado desde casos nacionales y subnacionales negativos, múltiples estudios validan la teoría de la "maldición de los recursos naturales", aunque sin resultados concluyentes, ya que existen casos positivos documentados que han impulsado la creación de economías externas, permitiendo la elevación de los niveles de competitividad regional y local.

Sobre esta dualidad de resultados hay mucho por decir, entender y por demostrar. En la revisión bibliográfica se encuentra que Desai, Freinkman y Goldberg (2003) muestran cómo en algunas zonas y localidades de Rusia que reciben recursos "no ganados" como las transferencias por la explotación de recursos naturales, se acelera la propensión al gasto de los gobiernos que compiten agresivamente por su apropiación y ejecución. En esta dirección, Viale y Cruzado (2012) señalan que el impacto del gasto fiscal financiado por las rentas "no ganadas", no genera transformaciones sustantivas en las condiciones sociales.

En América Latina existen estudios que destacan la relación de causalidad entre las transferencias de renta del sector extractivo y la reducción de la pobreza o mejora de los indicadores de calidad de vida a nivel regional y local. Las conclusiones iniciales sugieren que el gasto de la renta que se traslada a los gobiernos regionales no ha generado un mejoramiento de los mismos (p.17). Igualmente, se presenta una fuerte reducción del esfuerzo fiscal en los departamentos y municipios receptores de regalías o recursos "no ganados" para el caso brasileño (Slaibe y Rocha, 2009).

En relación a las experiencias negativas que se tienen en Colombia sobre las regalías, el desarrollo regional y la "maldición de los recursos naturales", Olivera y Perry (2009) señalan que las regiones y localidades que explotan recursos naturales tienden a considerar estas transferencias como ingresos exógenos, lo que limita su proceso de maduración institucional y las estructuras de gobiernos, debido al desarrollo de una condición de dependencia en la medida en que la dinámica económica está centrada sobre las actividades extractivas. Ello coincide con el análisis realizado por Ardanaz y Tolsá (2016) para mil municipios colombianos entre 2004 y 2011, en el que se evidencia que el incremento de las transferencias de regalías durante el boom exportador de hidrocarburos incidió en la multiplicación de los presupuestos de inversión en los municipios productores, lo cual estuvo asociado a comportamientos ineficientes, altos costos de transacción y un bajo nivel de transparencia, mientras que los beneficiados con reducidas transferencias y que presentaron mayor recaudo de impuestos locales presentaron un mejor desempeño.

Sobre los efectos positivos de las transferencias de las regalías que contradicen los factores generadores de la "maldición de los recursos naturales", un ejemplo a seguir lo establece Noruega. Halvor y Moene (2008) concluyen que la calidad de las instituciones se refleja en los resultados económicos, ya que estas convierten los recursos naturales en una plataforma para el despegue social y competitivo, transformándolas de maldición a bendición gracias a la superación de los obstáculos en el camino hacia el desarrollo. Auty (2008), analizando el caso de Botswana, mantiene una postura optimista al evidenciar la existencia de formas alternativas para salir del subdesarrollo que genera la dependencia de los recursos naturales, apoyándose en autores como Acemoglu y sus aportes a la teoría del desarrollo económico desde la perspectiva de la calidad institucional. En su exposición del caso del africano, el autor reitera que las instituciones permiten moldear los incentivos y prácticas políticas que hacen que la economía se mantenga en un ciclo de auge sostenible.

Un caso positivo es el de Indonesia, país que ha logrado superar las condiciones de pobreza y distribución del ingreso apoyado en la financiación por la explotación de recursos naturales no renovables - regalías, a partir de la implementación de una serie de políticas de carácter macroeconómico que le permitieron romper con dicho mal apoyándose en una combinación de reformas de liberalización en la política comercial y fiscal, la apertura a las exportaciones y a la inversión extranjera, la promoción del ahorro interno y grandes volúmenes de asistencia extranjera. Realizados esos cambios en la política pública, el país asiático ha tenido notables progresos en la reducción de la pobreza extrema, con una proporción de la población por debajo de la línea nacional de pobreza pasando del 40% en 1976 a un 7% en 2007; así, la población que vivía con menos de un dólar al día se redujo a un 7,5% en 2006 frente a un 20,6% en 1990 (Ascher, 2011).

En Colombia diferentes autores e instituciones han venido realizando balances de las fuentes y usos de estas transferencias antes y después de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías – SGR. Sus estudios evidencian que en el país (instancia nacional), sus regiones (nivel subnacional) y sus localidades (municipios), aún no se logran superar los problemas en torno a la eficiencia y pertinencia en el uso de los recursos recibidos, a pesar de que estos se cuadruplicaron y alcanzaron los mayores montos entre los años 2000 y 2012 en comparación a los valores registrados entre los años 1970-1980, gracias al aumento de la producción y a la subida de los precios del petróleo y el carbón, comportamiento que ha persistido al cambiar los modelos de gestión de las regalías (Ardanaz y Tolsá, 2016).

Buena parte de estos recursos son administrados directamente por las entidades territoriales y la gestión de los mismos es blanco de muchas críticas. Principalmente, se cuestionan la forma de contratación y los compromisos de los gobernantes con sus clientelas políticas, factores que limitan la gestión de las transferencias. Para romper esta cadena de compromisos se propone una mayor participación ciudadana y la rendición periódica de cuentas. Asimismo, se ha buscado fortalecer la capacidad institucional tanto desde la Nación, como desde los departamentos. Como consecuencia, buena parte de los recursos públicos se han destinado a promover estas dos tareas. Sin embargo, el fortalecimiento institucional adelantado y el mayor control social no han sido capaces de dar respuesta a los recurrentes problemas de mala gestión y de corrupción que se repiten en las entidades territoriales.

Todo indica que el gran aumento de recursos ocurrido en las últimas décadas no se ha traducido en una mejor gestión territorial. Tal parece que un mayor volumen de recursos no ha generado la sinergia esperada. Por el contrario, se ha traducido en efectos negativos, pues la lógica clientelista va detrás de los recursos públicos y no precisamente para hacer una mejor gestión.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012, también se cuestionaba el bajo impacto de los recursos en el desarrollo social y económico, la calidad del gasto público realizado en los diferentes niveles de gobierno, la dudosa pertinencia de los proyectos ejecutados y la débil situación fiscal de los departamentos y municipios receptores de regalías que se deterioró de manera sustantiva a pesar del aumento en los recursos disponibles en sus presupuestos.

Entre los departamentos que recibieron la mayor cantidad de regalías se encuentran Arauca, La Guajira, Casanare e incluso, el Meta, que antes y después del nuevo sistema mantienen niveles de desarrollo económico y social precarios. Un ejemplo de un territorio receptor de regalías con poca pertinencia en su gasto es el departamento del Cesar. Bonet (2007) señala que, entre los años 2000 y 2005, en este departamento cambió la configuración presupuestal, ya que los ingresos por regalías se incrementaron. A partir de esa época se presentaron inversiones en vías y otros sectores no priorizados y no se lograron avances en agua potable y saneamiento básico, educación y salud, entre otros.

Los análisis realizados por Viloria (2002) para Barrancas y Tolú, precisan la atomización de la inversión, el despilfarro y desvío de recursos, la deficiente planeación de los proyectos, y la falta de control y seguimiento. En el caso del Meta, persisten los problemas regionales existentes en relación con la inversión en sectores no contemplados en la legislación, la malversación, el desvío de fondos, así como las obras inconclusas, de mala calidad, innecesarias y sobredimensionadas[2].

En su investigación sobre el nuevo Sistema de Regalías, Bonet y Urrego (2014) presentan algunas bondades del

[2] Ello coincide con lo expresado por el ex contralor Hernández Gamarra sobre el tema. Ver Martínez, L. (28 de junio de 2006). Tolú y Coveñas malgastaron sus regalías: Contraloría. El Tiempo. Recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2082944

del mismo, pero también señalan que se mantienen ineficiencias del sistema anterior. En primer lugar, "mejoró en tres aspectos: (i) la distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales, pues existe una cobertura nacional, (ii) la equidad territorial, ya que se logra una asignación per cápita mayor en aquellos territorios con mayor pobreza relativa; y (iii) la estabilidad de los fondos en el mediano plazo en la medida en que la implementación del FAE permitiría al sistema enfrentar adecuadamente futuros choques productivos y de precios" (p.40).

Como dificultades, resaltan el trámite complejo, la baja pertinencia y el reducido nivel de ejecución de los proyectos. En el estudio de caso señala que en el Cesar los proyectos aprobados dentro del sistema, en su mayoría, son poco pertinentes: lejos de concentrarse en los sectores con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, se enfocan en el deporte y la recreación. También revela que, como en el anterior sistema, no hay evidencia que muestre un análisis de la sostenibilidad de los proyectos ya que persiste la "pereza fiscal" en los departamentos, especialmente, en aquellos que antes no recibían recursos de regalías. Como consecuencia, la pereza fiscal conlleva a la no disponibilidad de los recursos requeridos para el mantenimiento de las obras en el mediano plazo. Por último, concluye que lo observado en el departamento del Cesar indica que las regalías se siguen gastando en proyectos de infraestructura que no tiene un impacto social claro y cuya sostenibilidad no se encuentra garantizada con gastos recurrentes (mantenimiento) no financiables con recursos de regalías.

Otras evaluaciones indican que se mantienen las ineficiencias en el gasto señaladas en los análisis anteriores al 2012. Algunos autores señalan que durante el 2012 solo se ejecutaron el 6,6% de los recursos asignados mediante proyectos de inversión. Este promedio solo fue superado por cuatro gobernaciones. En todos los demás casos la ejecución fue mínima, siendo nula en 16 de los 32 departamentos (Hernández y Araujo, 2015). También resalta que la mayoría de los recursos estaban paralizados en las tesorerías de las gobernaciones y municipios: las entidades territoriales en Colombia tenían en su poder aproximadamente $4,1 billones que significaron el 28,9% de sus asignaciones totales, mientras que los municipios tenían saldos en sus cuentas bancarias por $2,8 billones, equivalentes al 59,8% de los recursos asignados para inversión entre 2012 y 2014. Entre otros hallazgos de estos autores, también se encuentra una elevada dispersión de los recursos entre proyectos, con excepción del sector de agua potable y saneamiento básico.

En su trabajo de maestría, relacionado con las reformas en el régimen de regalías y el desarrollo regional, Rojas (2015) analiza las experiencias de los departamentos de Arauca y Casanare. Allí hace un análisis comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema, encontrando que en las entidades territoriales continúan presentándose algunos comportamientos que se pretendían erradicar con la implementación del nuevo sistema, lo que explica: "i) la mala calidad del gasto público y la insostenibilidad de sus finanzas públicas; ii) el incremento del volumen del gasto debido a que el volumen del ingreso de regalías no se tradujo en resultados diferenciales ni en atributos de buena gestión pública; iii) la alta dependencia a las regalías". También señala que, entre los proyectos que se vienen aprobando con los recursos del SGR y los que se aprobaban en el régimen anterior, no hay diferencias sustanciales, desde el punto de vista formal. Si bien no se cuestiona la necesidad de atender problemáticas o financiar gasto social, respecto a los objetivos de cada fondo de inversión o asignación prevista en el nuevo sistema, existen prioridades que no se ven claramente reflejadas en los procesos decisorios adelantados por los OCAD.

Si el nuevo Sistema General de Regalías tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de las diferentes instituciones, organismos y fondos creados para su mejor manejo, ¿cómo se puede entender que, en vez de intervenir y corregir las disfuncionalidades existentes en el anterior sistema, muchas de ellas permanezcan muy a pesar de la entrada en vigencia de Ley 1530 de 2012?

Una perspectiva desde el interior de las instituciones es brindada por Zapata (s.f.), cuando señala la existencia de un desbalance entre los recursos propios y los recursos transferidos. En muchos casos, los territorios disponen de muy pocos recursos propios pero tienen un alto volumen de recursos transferidos y demás fuentes de financiamiento. Por otra parte, hay altas restricciones a los gastos de funcionamiento y a las nóminas públicas. Esto ha llevado a que se viva permanentemente con la paradoja de que se tengan administraciones públicas muy limitadas, con nóminas muy pequeñas, al mismo tiempo que tengan altos recursos para inversión, los cuales a su vez se ejecutan mal por la baja capacidad de las mismas administraciones.

La Contraloría General de la República señala, que en el actual contexto de ejecución de las regalías, la administración pública en Colombia se caracteriza por su debilidad y ello se debe a la falta de claridad en la información pública, la ausencia de controles y a la contratación a dedo que abren el camino para el despilfarro de los recursos y toma la ejecución de los recursos de regalías del departamento de La Guajira entre 2012 y 2015.

En su informe sobre el uso y manejo de regalías en el departamento de La Guajira, se evidencia que los riesgos de corrupción continúan siendo muy altos a pesar de la nueva institucionalidad del sistema. Pese a que el 74,7% de la contratación con recursos de regalías se realiza por concurso (licitaciones públicas, concurso de méritos, selección abreviada y mínima cuantía), de éstos el 78,7% se adjudica con un único oferente. Este porcentaje está por encima del promedio nacional que es del 72%. Además, el 18,5% de la contratación se realiza con dos oferentes y un escaso 2,6% con tres. Los porcentajes más altos están en la Gobernación (86,3%), y en los municipios de El Molino (100%), Fonseca (87,7%) y Hatonuevo (82,4%) (Contraloría General de República, 2016).

En La Guajira, cerca de la mitad de la población no cuenta con acceso a agua potable (48,6%), ni con adecuados sistemas de eliminación de excretas (57,6%); el promedio nacional en estos dos indicadores es de alrededor el 17%. En salud, la mayoría de la población no cuenta con aseguramiento (65,5%), cuando este porcentaje a nivel nacional es del 29,6%. Así, en este conjunto de indicadores las brechas respecto del promedio del país son significativamente altas.

La organización Transparencia por Colombia menciona que en La Guajira se mantienen altas posibilidades de que se presenten hechos de corrupción en las alcaldías y en la gobernación. Esta es una de las principales conclusiones de su informe de 2015. Entre otros, el informe advierte que la débil capacidad para entregar información, la falta de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y la inoperancia de medidas de control dejan abierto el camino al despilfarro de los recursos públicos[3].

En la investigación realizada por Fuentes, Delgado y Ospina (2016), los autores precisan las grandes deficiencias existentes en las dependencias del Departamento y en sus municipios, para demostrar que muy a pesar de la influencia de los programas y aportes económicos fiscales asociados al proyecto carbonífero del Cerrejón, las entidades territoriales no han hecho el mejor de los aprovechamiento de los recursos antes y después de entrar en vigencia el nuevo sistema de regalías. Los investigadores manifiestan también que, a pesar de los grandes ingresos que recaen sobre el Departamento y sus municipios, en su mayoría derivan de fuentes externas o exógenas, lo que los vuelven totalmente dependiente, como ocurre en el caso de las regalías.

Sobre La Guajira, Meisel (2007), desde otra perspectiva señala que, teniendo en cuenta la geografía, la historia, la estructura de los ingresos desde 1950 y el nivel educativo de la población, junto a las debilidades institucionales existentes (corrupción e ineficiencia) y la brecha existente en el desarrollo económico y social, estas últimas son de tal magnitud que todos los recursos de regalías percibidos entre 1984-2005, no alcanzarían para subsanarlas, incluso en un escenario de cero corrupción.

Independientemente de estas apreciaciones no concluyentes, en el caso de La Guajira, parece haber acuerdo en que, después de 4 años de implementación del nuevo sistema, al interior se mantienen los problemas del antiguo sistema en relación a la pertinencia y la calidad del gasto, realidad que se vuelve más compleja si es vista desde los procesos de tramitación y ejecución de los proyectos, procesos que deberían resolverse con la puesta en marcha de la institucionalidad que complementa el trabajo de los OCAD cuando se trata de aprobación de proyectos con regalías directas, Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional y con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

[3] Redacción Política. (21 de mayo de 2015). Alto riesgo de corrupción en todo el país. El Espectador. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/politica/alto-riesgo-de-corrupcion-todo-el-pais-articulo-561924

3. ABORDAJE METODOLÓGICO

Para lograr el propósito del presente estudio se realizará, en primera medida, una revisión de la literatura sobre distintos abordajes teóricos y empíricos acerca del estudio de las regalías y su incidencia en el desarrollo de los territorios. Adicionalmente, se realizará una revisión de la literatura de casos de regiones o países donde el gasto de regalías se haya priorizado para impulsar el desarrollo de un sector en particular con el fin de identificar buenas prácticas tanto en el diseño de distribución como en la asignación de la inversión y la ejecución.

Como segundo paso, se realizará una caracterización del volumen de recursos asignados con el nuevo sistema de regalías en el periodo 2012 – 2016 y se explicará cómo ha sido destinado mediante la revisión de los proyectos aprobados que, a su vez, serán caracterizados por sector de inversión y por el tipo de activo al cual fue destinado. Es decir, se analizará si estos recursos fueron dirigidos a infraestructura o al resto de la inversión. La caracterización por tipo de activo se realizó por medio de un análisis textual de las palabras contenidas en la descripción de los proyectos.

Para analizar la gestión de los recursos de regalías, se evaluaron los resultados del índice de gestión de proyectos de regalías (IGPR) y se contrastan los resultados del departamento de La Guajira con los principales departamentos productores del país, así como los municipios productores con el resto de municipios del departamento. Los resultados de esta sección serán utilizados para identificar los puntos débiles en el ciclo de formulación y ejecución, que luego serán abordados en mayor detalle con una entrevista semiestructurada aplicada en las entidades territoriales seleccionadas. El objetivo de la recolección en campo será el de identificar los principales obstáculos y buenas prácticas de cuatro municipios seleccionados de acuerdo a los resultados de pertinencia de la inversión y esfuerzo fiscal.

Adicionalmente, se caracterizará el desempeño fiscal en el contexto de la autonomía y del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales a través del análisis de la tendencia y de los resultados de indicadores relacionados con el tema.

Posteriormente, se identifican áreas de intervención y proyectos prioritarios estratégicos en los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico e infraestructura de transporte, a través de la revisión de estudios previos de prospectiva y planes de desarrollo de los territorios del departamento y municipios seleccionados.

Finalmente, se contrastará la información relacionada a la inversión y sus resultados frente a lo que se tiene proyectado a mediano plazo, para establecer así recomendaciones de priorización del gasto a través de una hoja de ruta de proyectos que pueden ser financiados con el sistema de regalías en el departamento y con recursos propios de los municipios seleccionados.

La unidad de análisis es el departamento de La Guajira como entidad territorial y los municipios productores receptores de asignaciones directas por la explotación de recursos naturales no renovables. La temporalidad del estudio abarca los años 2012 a 2016.

4. DATOS

Para la elaboración del capítulo cinco del presente estudio, se utilizaron seis fuentes de información distintas, cuyo propósito y tratamiento de los datos se describen a continuación.

Para la identificación de los recursos asignados a las entidades territoriales se utilizó la información encontrada en las instrucciones de abono en cuenta (IAC) disponibles en el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales "SICODIS", administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las Instrucciones de Abonos en Cuentas- IAC, se refieren a las órdenes de distribución que son realizadas por el DNP mensualmente de acuerdo a las normas y criterios de distribución establecidos por el Sistema General de Regalías siguiendo el presupuesto bienal aprobado y de conformidad con la información remitida por el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el respectivo recaudo certificado por el Ministerio de Hacienda y Crédito público (MHCP). Estas instrucciones de abono en cuenta son utilizadas por el MHCP para realizar los giros a las entidades territoriales, los departamentos y las corporaciones autónomas. En este sentido, la sumatoria de estas IAC reflejan el dinero del que disponen las entidades para la ejecución de los proyectos.

La información en relación a los giros, que son los recursos que efectivamente son transferidos por parte del MHCP, fue utilizada para aproximar el nivel de ejecución de los fondos de desarrollo regional, ciencia y tecnología a cargo del departamento, por cuanto el giro está supeditado a la aprobación de requisitos de ejecución y, por lo tanto, da cuenta de una medida de ejecución de los recursos. Es decir que, para el caso del departamento, la medida de proyectos aprobados versus recursos girados evidencia la efectividad en la ejecución. Para el caso de los municipios, se realiza este indicador con la información de instrucciones de abono en cuenta versus proyectos aprobados, debido a que las asignaciones directas y compensaciones y el 40% de los recursos del fondo de compensación regional, -recursos que están disponibles para los municipios-, son girados independientemente de la aprobación de los proyectos.

Para estudiar el destino de la inversión, se utilizó la información de los proyectos aprobados por los OCAD disponible en el portal del Sistema General de Regalías (SGR) del DNP, específicamente la relacionada con la sección de monitoreo y avances de todos los OCAD del país. Para establecer el origen de aprobación de los proyectos se tomó como variable a qué entidad territorial pertenecían los recursos. A su vez, el año se estableció por la fecha de aprobación de los proyectos. Se aclara que la sección de destino de la inversión se basa en la información sobre los proyectos aprobados más no en la de los ejecutados, por cuanto esta información no está disponible al público.

Para la sección de revisión del índice de gestión de proyectos de regalías IGPR, se tomaron los resultados del periodo 2016, disponible también en la página del SGR.

Para la sección de desempeño fiscal de los municipios se utilizó la información de las ejecuciones presupuestales del DNP y la información de las fichas del Formato Único Territorial (FUT) disponible en la página de la Contaduría General de la Nación, insumo también para las ejecuciones elaboradas por el DNP. Estos datos fueron deflactados con base 2016, para captar el crecimiento real de las variables fiscales. Se aclara que el resto de valores del documento, reflejados en las secciones 5.1 sobre recursos disponibles y en la sección 5.3 de proyectos aprobados, fueron manejados a precios corrientes.

5. LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIADA CON EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIOS PRODUCTORES (2012 – 2016)

5.1. ESTRUCTURACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Una de las principales motivaciones que tuvo el gobierno nacional para la implementación de la reforma a las regalías en Colombia fue el diseño de un sistema bajo los principios de la redistribución y equidad regional. Durante la permanencia del anterior sistema, Hernández y Araujo (2015) señalan que, los departamentos en cuya jurisdicción se explotan los recursos recibieron entre el 47,5% y el 52% de las regalías petroleras y entre el 42% y el 45% de las carboníferas, frente a los municipios, que recibieron entre el 12,5% y el 32% de las petroleras y entre el 32% y el 45% de las carboníferas, según el nivel de producción anual[4]. Esta concentración sería reemplazada por un sistema de mayor inclusión, equidad y participación para impulsar el desarrollo integral[5].

Con estas variantes estructurales, el Sistema General de Regalías vigente se concibió como una estructura regulada de financiación, administración, ejecución, monitoreo y control de recursos que se liquidan y se obtienen efectivamente bajo esta modalidad y que se ha venido desarrollando normativamente con la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011, la aplicación de las leyes 1530 de 2012, 1744 de 2014 y una serie de decretos, resoluciones y circulares que determinan el funcionamiento del sistema[6]. Con estos instrumentos se buscó corregir las desigualdades regionales y otras imperfecciones existentes en el anterior sistema de distribución de las regalías. Igualmente, también se buscó incidir sobre la eficiencia, eficacia, control y sostenibilidad de la inversión realizada[7].

Todos los departamentos del país y cerca de 1089 municipios pueden acceder a los recursos. Para ello se establecieron dos fondos de ahorros y tres fondos de financiación de proyectos de desarrollo económico, social y ambiental, además de las llamadas asignaciones directas.

Como se puede ver en el esquema simplificado de distribución de los recursos de regalías (Tabla 1), los de ahorros son el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) y el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional (FAE). El primero, se estructuró para responder a los compromisos pensionales de las entidades territoriales (departamentos y municipios) y el segundo, se conformó a través de un ahorro forzoso que las entidades territoriales (departamentos) pueden descapitalizar o retirar bajo ciertas condiciones, especialmente, en periodos de escasez de financiación de proyectos motivados por los bajos precios de los recursos naturales o la baja producción.

Entre los recursos para inversión, en primer lugar se encuentran las denominadas asignaciones directas (AD), las cuales se disponen para la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales (departamentos, municipios productores y portuarios)[8] (Artículo 40 de la Ley 1530 de 2012).

El Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCtel) busca incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y la competitividad de las regiones y departamentos, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del cono-

[4] En ese documento se expresa que 9 departamentos y 522 municipios productores apropiaban 80% de las asignaciones y el resto de departamentos aplicaban al 20% a través del Fondo Nacional del Carbón. [5] La nueva distribución permite que los municipios tengan acceso a los recursos de regalías favoreciendo a aquellos de mayores necesidades, es decir, a los más pobres. En todo el territorio se reciben regalías, explótense o no recursos naturales no renovables. [6] A finales del 2016 se habían expedido 1 acto legislativo, 3 leyes, 36 decretos, 25 resoluciones y 144 circulares. [7] DNP (2012). Presentación, documentación y sustentación de la Ley 1530 de 2012. [8] En la reglamentación de la Ley 1530 de 2012 en el artículo 39 se determinó que, además de las entidades territoriales beneficiarias, las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en la Ley 141 de 1994. DNP (2012). Presentación, documentación y sustentación de la Ley 1530 de 2012.

cimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general (Art. 29, Ley 1530 de 2012).

En consistencia con el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, el Fondo de Compensación Regional (FCR), busca fortalecer la equidad regional a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y la priorización de grandes proyectos de desarrollo.

El artículo 33 de la Ley 1530 de 2012 señala que el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) tiene como objeto: "mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el gobierno nacional y las entidades territoriales (departamentos) en el marco de los esquemas de asociación que se creen".

Así las cosas, la distribución indicativa de recursos es la siguiente:

Determinantes legales

En primer lugar, el sistema se encargará de la financiación, administración, monitoreo y control de los procesos de inversión de los recursos, entre ellos, el que tiene que ver con la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo, en aras de obtener mayor información y control sobre los recursos naturales no renovables que se exploten. Este conjunto de actividades se financian de la siguiente manera:

- El 2% de los ingresos del SGR para la fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos, y el conocimiento y cartografía ecológica del subsuelo.

- Hasta el 2% anual de los recursos del sistema para el funcionamiento y administración.

- El 1% de los recursos para el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías.

- Hasta el 0,5% de los recursos para los municipios ribereños del Río Magdalena y el Canal del Dique.

Regalías para el ahorro

- Hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización

- 10% para el ahorro pensional del orden territorial.

Regalías para la inversión

- 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Del 50% de los ingresos del SGR restante, 20% se distribuye bajo modalidad de asignaciones directas entre los departamentos, municipios y distritos donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como entre los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o sus productos derivados (asignaciones directas de regalías y compensaciones)[9]. Aquí se incluyen también las Corporaciones Autónomas Regionales. Con el 80% restante, se crearon los Fondos de Compensación Regional (60%) y de Desarrollo Regional (40%).

[9] Las asignaciones directas tienen restricciones en su inversión así; 1) no podrán financiar gastos de funcionamiento o recurrentes, ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero; 2) Se pueden pignorar o destinar al pago de operaciones de crédito público adquiridas por las entidades territoriales, cuando se trate de proyectos de inversión aprobados por los OCAD; 3) los beneficiarios de las asignaciones directas, cuyos ingresos superen los 2.000 smmlv, destinarán un porcentaje para proyectos de inversión con enfoque diferencial (no menor al 1% departamento y 3% municipios y distritos) en las comunidades Indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Respecto a las asignaciones específicas, todas las entidades que las reciban deben destinar, como mínimo para estas comunidades, un 8% para cada una.

TABLA 1. SISTEMA SIMPLIFICADO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS

DISTRIBUCIÓN REGALÍAS

100%			**Determinante de la Ley 1530 de 2012: Fiscalización, exploración, cartografía y geología**
	2,0%		Fiscalización de exploración y explotación de yacimientos.
	Hasta el 2%		Funcionamiento del Sistema General de Regalías.
	1,0%		Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías.
	Hasta 0,5%		Municipios del Río Grande de la Magdalena y canal del Dique.
			Regalías para el Ahorro
	Hasta el 30,0%		Fondo de Ahorro y Estabilización Regional.
	10,0%		Fondo de Ahorro Pensional Territorial.
			Regalías para inversión
	10,0%		Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
	50%	20%	Asignaciones Directas
		80%	Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional.
			60% Fondo de Compensación Regional
			40% Fondo de Desarrollo Regional

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información de la Secretaría Técnica SGR – DNP. 2012.

Otras características relevantes del proceso de organización, administración y distribución de los recursos de regalías son las siguientes:

- Las regalías son de libre inversión y se pueden usar en estudios y diseños priorizando aquellos proyectos de impacto regional que incluyan a más de un departamento o municipio.
- El SGR tiene su propio presupuesto y en las entidades territoriales beneficiarias se incorpora por decreto.
- El presupuesto es bienal y es aprobado por el Congreso de la República[10].
- El sistema cuenta con un banco de proyectos. Para las asignaciones directas y los fondos de inversión se implementaron los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que definen la asignación de

[10] La reforma tomó el 2012 como un primer año de transición. El presupuesto 2013 -2014 lo aprobó el Congreso bajo el concepto de bienalidad.

los recursos y el ejecutor del proyecto[11].

• Los proyectos se pueden estructurar técnicamente por cualquier persona y/o entidad, demostrando su pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y nivel de articulación con los planes y políticas nacionales, de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas o minoritarias[12]. Ver Gráfico 1 relacionado con la gestión de proyectos de regalías.

• Los proyectos con enfoque diferencial de las comunidades indígenas, negras, raizales y rom se realizarán por los representantes de esas comunidades.

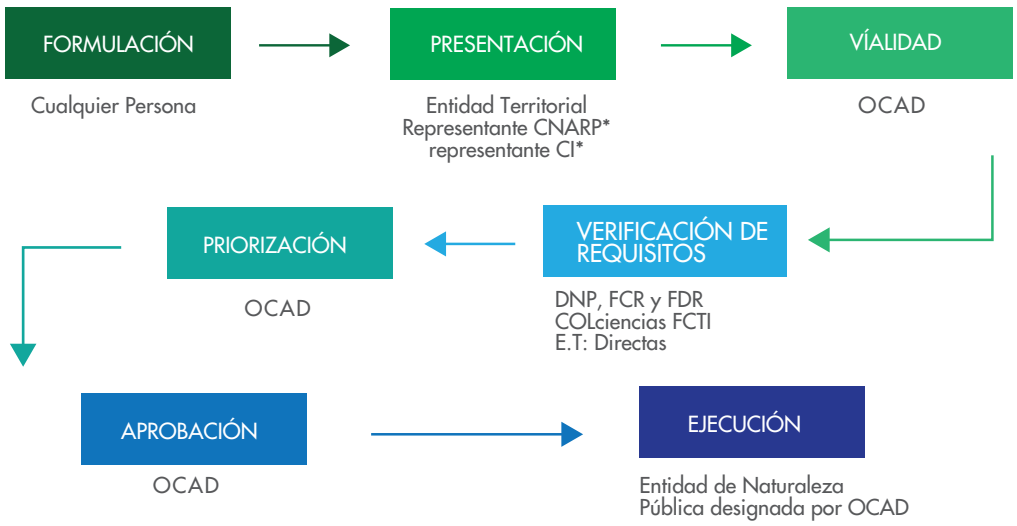
• La interventoría que se ejerza en los proyectos será administrativa, técnica, financiera, contable y jurídica y contratada por la entidad territorial, en consistencia con el Estatuto Anticorrupción.

• Se implementan los comités consultivos, donde se busca analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD[13].

• Se establece la Comisión Rectora y un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), administrado técnicamente por el DNP.

En consistencia con las regulaciones, la selección de proyectos se realiza a través de los siguientes procedimientos[14]:

GRÁFICO 1. SISTEMA SIMPLIFICADO DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información de la Secretaría Técnica SGR – DNP. 2012.

[11] De acuerdo a la Ley, las secretarías de planeación territorial pueden hacer las veces de secretarías técnicas para asignaciones directas, FDR, FCR. En el caso del FCTeI, le corresponde a Colciencias. [12] Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales, así como de los objetivos y fines del Sistema General de Regalías. Articulación, en acuerdo con los planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, así como con aquellas de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia. [13] Ley 1530 de 2012. [14] Ibid.

En la Tabla 2, se presentan las características generales y las diferencias que presentan algunos componentes relevantes del sistema antes y después de la institucionalidad determinada por la Ley 1530 de 2012, destacándose la ampliación de la cobertura territorial y los procedimientos establecidos en la asignación de la inversión.

TABLA 2. COMPARACIÓN DEL MODELO FNR - LEY 141/1994 Y EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR) DE 2012

Características	Antiguo modelo y FNR - Ley 141/1994	Sistema General de Regalías (SGR) - Ley 1530/2012
Cobertura de la inversión	El 80% de la inversión estaba concentrada en las regiones productoras, y el 20 % restante en las no productoras.	Desde el 2012, el 80% se destina a las regiones no productoras, y el 20% en las productoras.
Municipios beneficiados	Para el 2011 se tenían regalías directas en 9 departamentos y en 398 municipios, y regalías indirectas en 192 municipios.	A partir del 2012 se distribuyen a todos los departamentos y 1100 municipios, de éstos reciben regalías directas 571 municipios.
Cobertura demográfica	Antes, el 80% de las regalías cubria al 17% de la población.	Ahora, el 80% de las regalías cubre el 70% de la población.
Actores de la decisión de inversión de proyectos	Cada entidad territorial definía los proyectos a financiar con sus regalías directas y el Comisión Nacional de Regalías asignaba los recursos del Fondo Nacional de Regalías para inversión.	Ahora, los OCAD -nivel de gobierno municipal, departamental y nacional- son los encargados de definir, evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos, así como de designar el ejecutor de los proyectos.
Énfasis de los proyectos	Regalías directas para proyectos de los planes de desarrollo enfocados a: salud, educación, acueducto, alcantarillado y reducción de la mortalidad infantil. En el caso de las regalías indirectas, para promocionar la minería, proteger el medio ambiente, y diferentes proyectos.	Regalías destinadas para proyectos de desarrollo, desigualdades regionales, de infraestructura vial, ciencia, tecnología e innovación, proyectos que impulsen la competitividad y el desarrollo regional, proyectos minero energéticos y proyectos de restauración social y económica de los territorios.
Proyectos con enfoque diferencial	De carácter discrecional para el ejecutor de los recursos.	De carácter obligante, estos proyectos son realizados y presentados por los representantes de las comunidades indígenas, negras, raizales y rom.

Características	Antiguo modelo y FNR - Ley 141/1994	Sistema General de Regalías (SGR) - Ley 1530/2012
Bolsas de recursos	• Fondo Nacional de Regalías • Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). • Fondo Nacional de pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). • Regalías directas.	• Fondo de Compensación Regional. • Fondo de Desarrollo Regional. • Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. • Fondo de Ahorro y Estabilización. • Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). • Asignaciones directas.
Estudios y diseños	Los proyectos requerían de estudios de prefactibilidad para ser presentados.	Se pueden financiar estudios y diseños. Se definen tres fases para la presentación de proyectos.
Banco de Proyectos	Cada entidad territorial contaba con su banco de proyectos y allí se registraba todo tipo de proyectos de la entidad territorial incluyendo los proyectos de regalías de carácter local.	Se cuenta con un banco de proyectos de carácter nacional y específico para aquellos financiados con recursos de regalías.
Presentación de Proyectos	Presentados por entidades territoriales ante el Fondo Nacional de Regalías.	Presentado por personas naturales o jurídicas ante la secretaría técnica del respectivo OCAD.
Concepto de Aprobación de Proyectos	La entidad territorial solicitaba el concepto, que se debía emitir en el plazo de un mes. Posteriormente debía presentarse ante la Comisión General de Regalías para su aprobación de acuerdo con la reglamentación expedida por el gobierno nacional.	Ahora son los OCAD quienes son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR.
Presupuesto	Asignaciones anuales. Se manejaba dentro del presupuesto de cada ente territorial. Presupuesto de causación. Los recursos del FNR no comprometidos se perdían.	Asignación bienal a partir de 2013. Se maneja de manera separada al presupuesto de cada entidad territorial. Se exige capítulo aparte. Presupuesto de caja. Los recursos recaudados no comprometidos no se pierden.
Conformación de Regiones	No existe regionalización indicativa.	Se crean 6 regiones de acuerdo a las dinámicas existentes: - Centro-Sur - Centro-Oriente - Eje Cafetero de Antioquia - Llano - Pacífico - Caribe
Sistema de Información, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación	Lo realizaba el DNP.	Permanece en manos del DNP y se realiza principalmente a través del sistema de información llamado GESPROY. Igualmente se emplea el SICODIS y el aplicativo de CUENTAS.

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Presentaciones del DNP de la Ley 1530 de 2012. Comisión Rectora – Secretaría Técnica-SGR, (2012-2013).

5.2. RECURSOS DISPONIBLES EN EL DEPARTAMENTO Y MUNICIPIOS DE ACUERDO A LAS INSTRUCCIONES DE ABONO EN CUENTA

A continuación, se hará una descripción de los recursos asignados para cada uno de los fondos del SGR en el periodo de estudio 2012 a 2016. En esta sección se clasifican los fondos de acuerdo a su destino, es decir, en recursos de inversión se ubican los provenientes del Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Ciencia y Tecnología (FCTeI) y de las asignaciones directas y compensaciones (AD). Mientras que, en el caso de los recursos de ahorro, se incluyen las regalías destinadas al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET). Adicionalmente, se describen los recursos que fueron asignados para el fortalecimiento del SMSCE de cada entidad territorial.

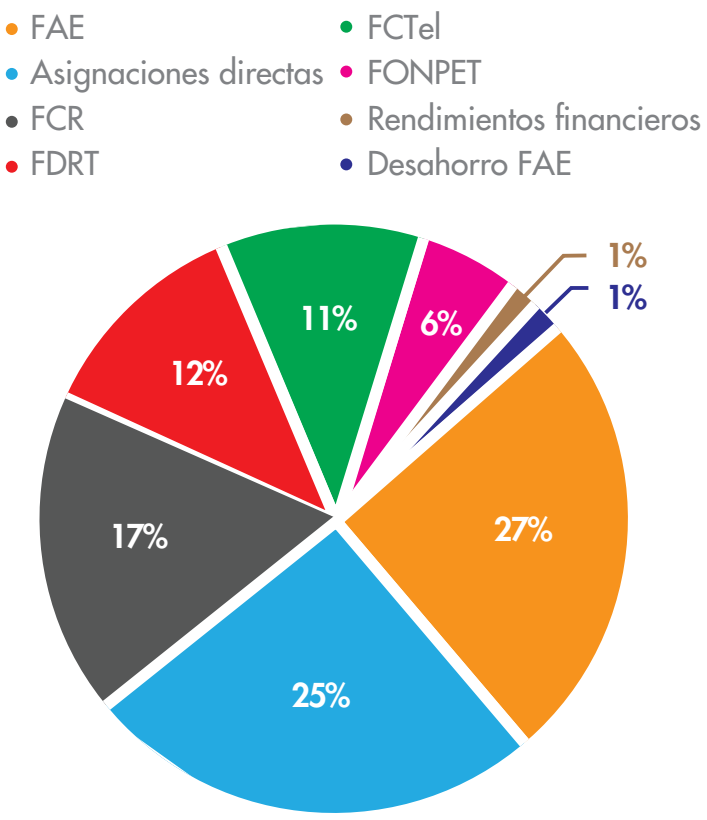
5.2.1. Departamento

En total, en el periodo del 2012 al 2016, como entidad territorial al departamento de La Guajira le fueron asignados cerca de $1,06 billones para proyectos de inversión, distribuidos así: 11% del total de los recursos del SGR, equivalente a $174.433 millones, provino del FCTeI; 12%, equivalente a $196.868 millones, del FDR; 17% del FCR, por un total de $277.680 millones; y el 25%, equivalente a $406.526 millones, por asignaciones directas y compensaciones.

Por su parte, los recursos destinados al ahorro fueron los siguientes: el FAE, con $425.123 millones, representando el 27% de los recursos y el FONPET con recursos equivalentes a $100.999 millones, entre los años 2012 y 2016, representando aproximadamente el 6% de los recursos del sistema.

Por último, y si bien apenas suman un 2% del total de recursos del SGR, cabe mencionar los rendimientos financieros y los recursos de desahorro del FAE.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE LOS RECURSOS DEL SGR DESTINADOS AL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA COMO ENTIDAD TERRITORIAL (2012 – 2016)

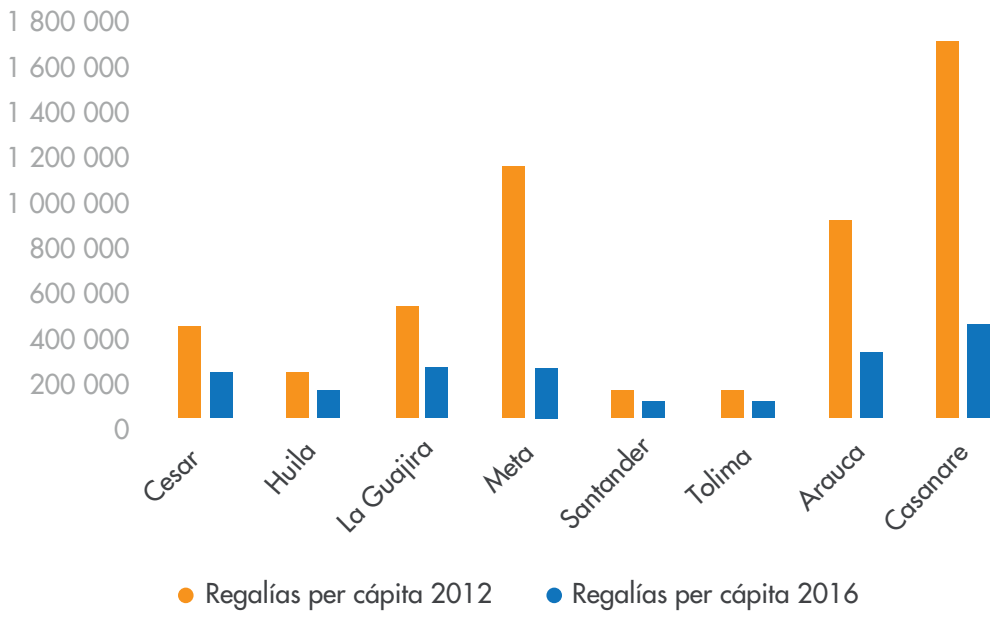


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR.

Con el propósito de hacer más eficiente la estructuración y administración de proyectos, la Comisión Rectora del SGR destina recursos de funcionamiento para el fortalecimiento de las secretarías de planeación y secretarías técnicas de los OCAD. En el transcurso del periodo de estudio, como entidad territorial, el departamento de La Guajira ha apropiado $378,7 millones para este fin, sin mayores variaciones en la destinación entre los bienios. Para el año 2012 los recursos asignados sumaron la cifra de $125 millones, mismo valor para el bienio 2013 – 2014. En el bienio 2015 – 2016, este rubro tuvo un aumento del 3% alcanzando un monto de $128,7 millones.

Al comparar las instrucciones de abono a cuenta (IAC)[15] per cápita para el periodo 2012 y 2016 en los departamentos productores, se evidencia una significativa disminución en los recursos asignados para estas regiones. Los departamentos del Meta y Casanare registran las mayores variaciones. En el caso del Meta, este pasó de recibir $1.144.633 pesos per cápita, a $230.996 representando una disminución del 80%. En el caso del Casanare esta disminución fue de 75%, Arauca 66% y La Guajira 56%.

GRÁFICO 3. INSTRUCCIONES DE ABONO A CUENTA EN TÉRMINOS PER CÁPITA 2012 VS 2017 POR DEPARTAMENTOS TRADICIONALMENTE PRODUCTORES

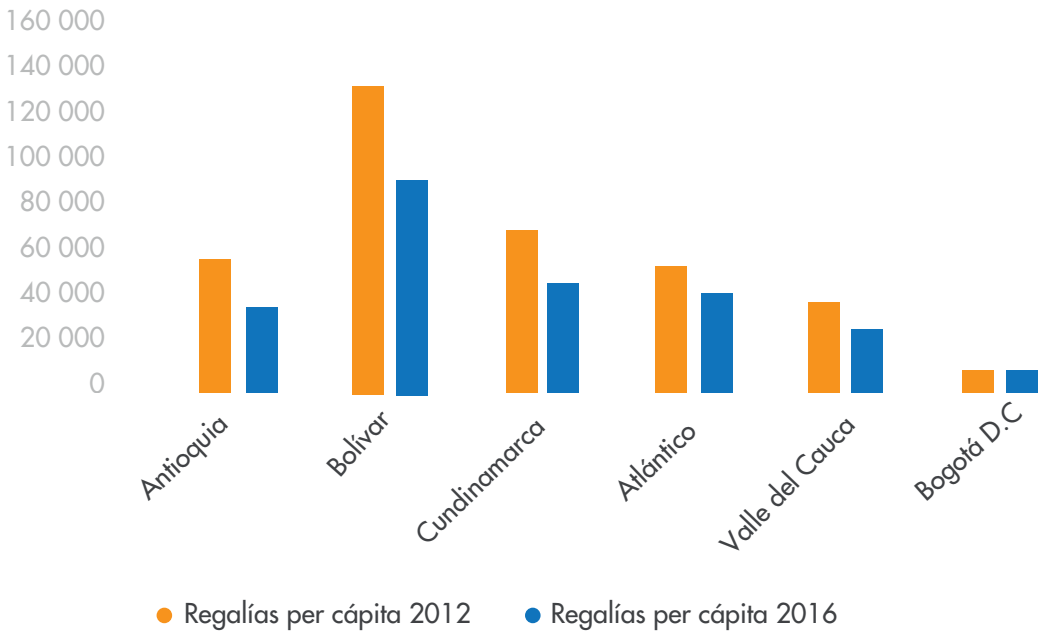


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyecciones poblacionales, DANE. (Cifras en pesos corrientes)

La tendencia decreciente se percibe en menor medida para las regiones no productoras y de mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Bogotá, quién representó para el 2016 el 25,7% del PIB nacional, pasó de recibir $13.478 per cápita en 2012 a $10.340 en 2016, significando una reducción del 23% de los recursos absorbidos del sistema. De la misma forma, Valle del Cauca (24%), Atlántico (25%), Cundinamarca (30%), Bolívar (33%) y Antioquia (36%).

[15] Instrucción de Abono a Cuenta (IAC): comunicación mensual que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la distribución de las asignaciones directas, fondos y beneficiarios del Sistema General de Regalías.

GRÁFICO 4. INSTRUCCIONES DE ABONO A CUENTA EN TÉRMINOS PER CÁPITA 2012 VS 2017 POR DEPARTAMENTOS DE MAYOR PARTICIPACIÓN EN PIB NACIONAL



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyecciones poblacionales, DANE. (Cifras en pesos corrientes)

De acuerdo al informe Balance de recaudo de los ingresos del sistema general de regalías bienio 2015-2016, elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP, la disminución en la disponibilidad de recursos es explicada por la menor generación de regalías a raíz de la disminución del precio internacional del petróleo y de la tasa representativa del mercado, lo que obligó al gobierno nacional a realizar un aplazamiento de parte del presupuesto aprobado para el bienio 2015 – 2016. Este aplazamiento fue formalizado por el Decreto 1450 de 2015, el cual aplazó cerca de 4,9 billones de pesos. Adicionalmente, para los departamentos productores esta disminución fue más notoria debido a que está incluida la reducción gradual de las asignaciones directas por los cambios entre las proporciones de participación de regalías directas y fondos regionales que sería gradual entre las vigencias 2012 y 2015[16].

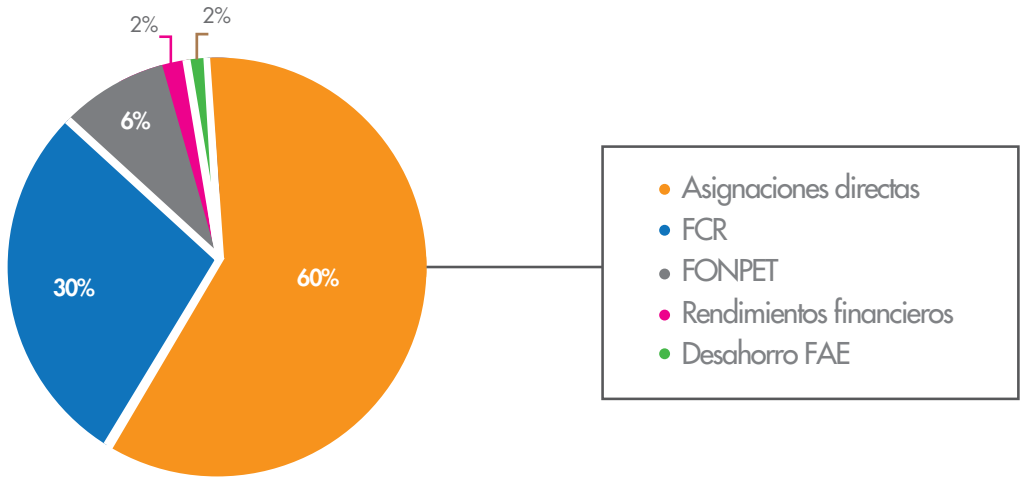
Se destaca que el departamento de La Guajira fue uno de los menos perjudicados en recursos de asignaciones directas pues, según el informe de balance ya mencionado, la entidad territorial se ubicó en el grupo de las que recaudaron más del 100% de asignaciones directas teniendo en cuenta el presupuesto y el aplazamiento. Las más perjudicadas, que no lograron recaudar el 100% del presupuesto, son aquellas entidades donde se realiza mayoritariamente extracción de hidrocarburos.

[16] De acuerdo al Acto Legislativo No. 05 de 2011, Artículo 2, Parágrafo transitorio 2.

5.2.2. Municipios productores

De acuerdo a la distribución de los recursos del SGR en los distintos fondos que lo constituyen, en el periodo de 2012 a 2016, el 90% en los municipios productores se constituyeron por los recursos para inversión. Específicamente, las asignaciones directas alcanzaron la suma de $283.985 millones, representando el 60% del total de los recursos, mientras que el fondo de compensación regional, que sumó $141.915 millones, representó el 30%. Por su parte, los recursos destinados al ahorro (FONPET), el desahorro (FAE) y los rendimientos financieros sumaron un 8% del total.

GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE LOS RECURSOS DEL SGR DESTINADOS A MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyecciones poblacionales, DANE. Proyectos aprobados, portal SGR.

Con respecto a los recursos asignados para el fortalecimiento de las secretarías de planeación y secretarías técnicas de los OCAD, en el transcurso del periodo de estudio, a los municipios productores les ha sido asignado cerca de $1.243,6 millones. La asignación de estos recursos ha sido variable a través de las vigencias: mientras en el 2012 se destinaron $392 millones, para el bienio 2013 – 2014 se asignaron $352 millones, presentando una disminución de aproximadamente el 10% con respecto al periodo anterior. Para el bienio 2015 – 2016, la asignación presenta una variación positiva del 42% con respecto al periodo anterior, sumando la cifra de $499 millones.

Teniendo en cuenta que con el nuevo sistema los municipios no productores empezaron a disponer recursos para inversión y ahorro, resulta válido identificar cuál es el monto asignado en el periodo.

En la vigencia del estudio del SGR, a los municipios no productores se les asignaron recursos para inversión a través del FCR por un monto de $25.549 millones, que equivale al 7% de los recursos asignados a los municipios productores. Las asignaciones para ahorro se canalizaron a través del FONPET el cual sumó un total de $11.437 millones entre los años 2012 a 2016.

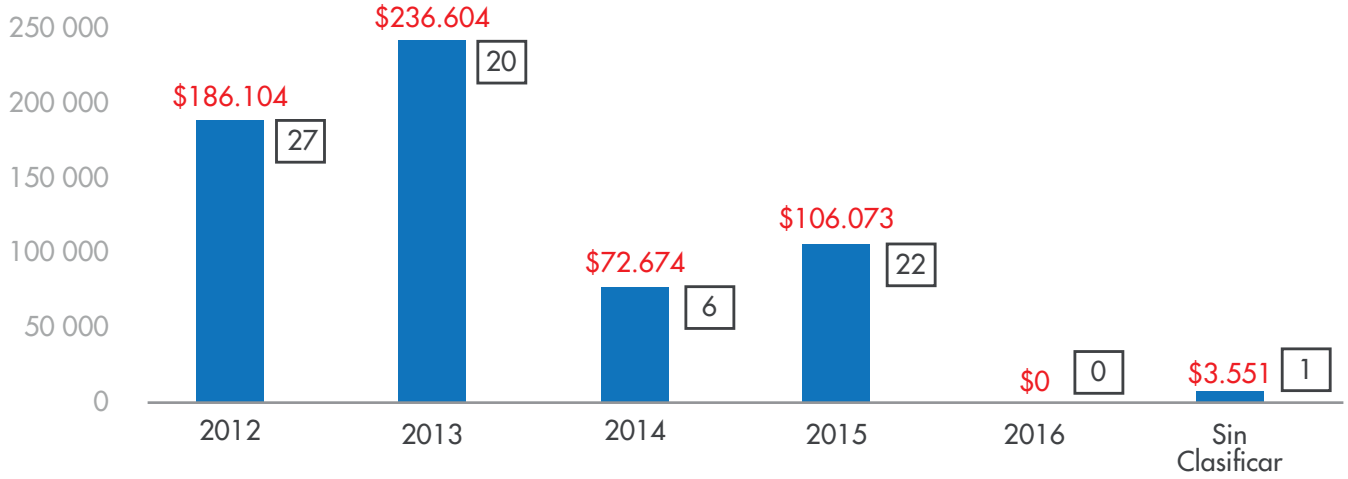
Para los municipios no productores, los recursos asignados para el fortalecimiento institucional, son ligeramente inferiores que los asignados a municipios productores. En el monto global del periodo de estudio, se han asignado $1.166,4 millones de pesos para este fin. En términos relativos al monto disponible para aprobación de proyectos, los municipios no productores cuentan con un mayor volumen de recursos de fortalecimiento que los productores. Un municipio productor tiene 1 peso disponible de fortalecimiento por cada $342 millones de los fondos para inversión y asignaciones directas, mientras que un municipio no productor, por cada peso de fortalecimiento, tiene $22 millones.

5.3. MONTO Y DESTINO DE LA INVERSIÓN CON REGALÍAS DE ACUERDO A PROYECTOS APROBADOS POR LOS OCAD EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y MUNICIPIOS PRODUCTORES

5.3.1. Departamento

Durante el periodo 2012 – 2016, como entidad territorial, La Guajira logró la aprobación de 76 proyectos por valor de $605 006 millones. Si bien el 2012, primer año de funcionamiento del actual sistema, fue el periodo con mayor número de proyectos aprobados (27), el valor aprobado el año siguiente fue 27,1% mayor, con 20 proyectos aprobados. Sin embargo, la crisis en la gobernabilidad afectó las gestiones en los años posteriores, tanto en el número de proyectos aprobados como en el monto, siendo el 2016 el año más crítico, pues no fue aprobado ningún proyecto.

GRÁFICO 6. VALOR TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA COMO ENTIDAD TERRITORIAL SEGÚN RECURSOS DEL SGR (2012 – 2016)



(Cifras en millones de pesos corrientes)
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR.

En la siguiente tabla se observa que, por departamentos productores, el Meta, Casanare y Cesar se posicionan como las entidades con mayor número de proyectos aprobados en el periodo. Si se ordenan por valor total de los proyectos, nuevamente el Meta y Casanare se posicionan en el top tres. Si bien La Guajira, como entidad territorial, es el tercer departamento productor al que más recursos le fueron asignados en el periodo, no se encuentra en el grupo de los que más proyectos aprueban, ni en número ni en valor.

TABLA 3. PROYECTOS APROBADOS POR LOS OCAD EN LOS DEPARTAMENTOS PRODUCTORES (2012 – 2016)

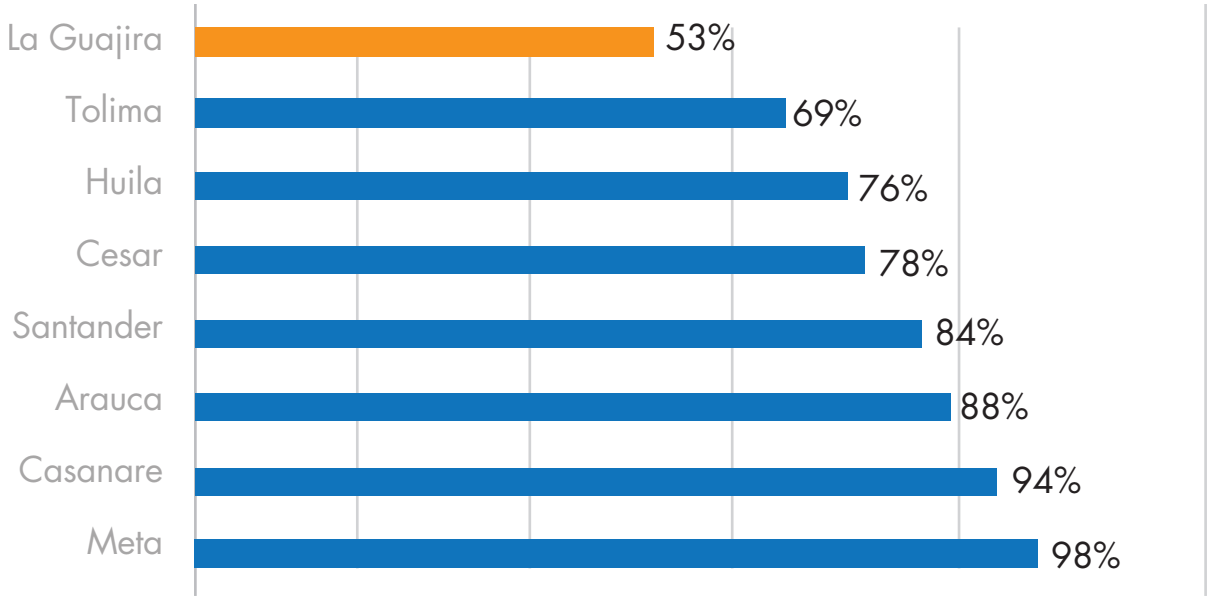
Municipio	Valor SGR Proyectos Aprobados	Número de Proyectos	Ranking Recursos Disponibles
Meta	2.434.025	359	1
Casanare	1.227.219	214	2
Cesar	844.384	131	3
Santander	612.097	186	4
La Guajira	577.134	76	5
Huila	567.192	191	6
Arauca	500.105	137	7
Tolima	335.470	115	8

Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores. (Cifras en millones de pesos corrientes)

Con respecto a lo anterior, si analizamos la efectividad de los departamentos a la hora de la presentación y aprobación de proyectos en relación con los recursos disponibles, evaluar la relación entre el valor de los proyectos aprobados versus los recursos adisponibles de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta daría como resultado una aproximación del nivel de efectividad del departamento en el aprovechamiento de los recursos del sistema.

Para calcular este indicador se tomó la sumatoria del valor de los proyectos aprobados por el OCAD de cada departamento financiado con los rubros de asignaciones directas y compensaciones y el 40% del fondo de compensación regional del periodo 2012 – 2016 y se dividió por el valor total de las instrucciones de abono en cuenta de cada departamento para estos rubros en el mismo periodo.

GRÁFICO 7. INDICADOR DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS DISPONIBLES DE LOS DEPARTAMENTOS PRODUCTORES (2012 – 2016)



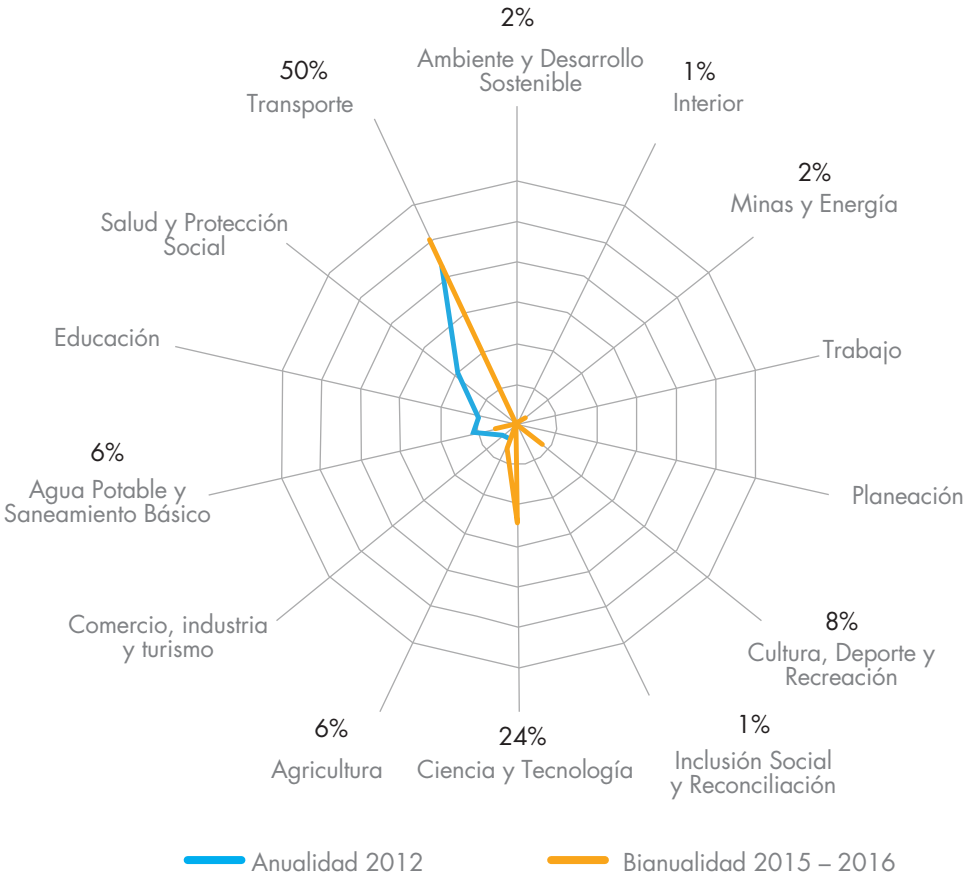
Fuente: Elaborado a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS.
Proyectos aprobados, portal SGR.

En el Gráfico 7 se identifica que La Guajira presenta la efectividad más baja en la apropiación de los recursos disponibles dentro del grupo de departamentos productores, con un grado de efectividad del 53% a lo largo del periodo. El resto de departamentos presentan resultados por encima del 70% en su mayoría.

En cuanto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en el periodo señalado en 6 sectores que equivalen al 92% de la inversión financiada con regalías, donde cerca del 50% fueron destinadas a los sectores de educación y transporte.

Al comparar el destino de la inversión entre el año de inicio del sistema y el último bienio 2015 – 2016, se observa que hay algunas diferencias. Si bien la inversión acumulada a lo largo de los últimos cinco años en el sector educación ha sido la más relevante, en la última bianualidad no fue la de mayor peso, mientras que el sector de transporte mantuvo una alta participación. Destaca la relevancia del sector de ciencia y tecnología que, en el último bienio, representó el 24%, además del sector de cultura, deporte y recreación que representó el 8%, respectivamente.

GRÁFICO 8. COMPARATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES INVERSIÓN DE ACUERDO AL VALOR DE PROYECTOS APROBADOS EN LA GUAJIRA COMO ENTIDAD TERRITORIAL – PERIODO 2012 VS. 2015 – 2016



Fuente: Elaborado a partir de los Proyectos aprobados, portal SGR.

En lo que respecta a los sectores, es importante señalar que en el departamento no se ha priorizado la inversión en sectores relacionados con la actividad productiva, con excepción a las inversiones dirigidas al sector agricultura, a los sectores de comercio, industria y turismo y trabajo no se han priorizados recursos. Aunque sí se ha invertido en sectores que indirectamente pueden inducir un efecto positivo en el desarrollo económico a través del mejoramiento de la infraestructura de vías, como lo son los proyectos de red vial primaria, secundaria y terciaria; también, en el incremento de la oferta de un capital humano mejor calificado, y en la búsqueda de soluciones en la oferta de agua potable, lo que busca estabilizar los servicios básicos y permite alcanzar las condiciones mínimas para un desarrollo productivo. Esta distribución en la inversión por sectores agregados demuestra que el departamento está en la capacidad de identificar inversiones más acordes con una mirada de planificación integral del territorio, a diferencia de los municipios, que orientan sus inversiones en proyectos de menor complejidad y más relacionados a complementar los rubros ya financiados por el SGP.

En la tabla a continuación, se desagregan los subsectores con mayor importancia del top cinco de los sectores con mayor inversión en los últimos cinco años.

TABLA 4. RANKING DE SECTORES SEGÚN PROYECTOS APROBADOS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)

Ranking	Sector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación 2012 - 2016	Ranking Subsector
1	EDUCACIÓN	159.044	28%	1. Preescolar, Básica y Media; 2. Superior
2	TRANSPORTE	128.404	22%	1. Red urbana; 2. Vial Red Primaria; 3. Secundaria; 4. Terciaria
3	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	128.132	22%	1. Formación del capital humano altamente calificado; 2. Innovación; 3. Investigación y desarrollo; 4. Servicios científicos y tecnológicos.
4	AGRICULTURA	42.585	7%	1. Asistencia técnica; 2. Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera; 3. Proyectos de desarrollo rural
5	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	35.594	6%	1. Acueducto alcantarillado y plantas de tratamiento; 2. Embalses y represas

Fuente: Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

En el subsector de acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento se resalta que el 82% de la inversión se ha destinado a cuatro proyectos en el municipio de Riohacha relacionados con la construcción de sistemas de alcantarillado, acueducto y microacueductos por la suma de $26.269 millones. Se destaca que del total del recurso en este subsector, el 44% se destinó a dos proyectos de suministro de agua a comunidades indígenas que sumaron aproximadamente $11.638 millones.

Al discriminar por tipo de activo, el 66% se ha dirigido a otras inversiones distintas a infraestructura, con un aproximado de $379.030 millones en los últimos cinco años. Al profundizar en la descripción del tipo de proyectos, se identifica que el 68,6% se ha dirigido a programas de calidad con apoyo a gestiones, fortalecimiento cultural,

mejoramiento de capacidades, entre otros. Esto indica que, en el grueso de la inversión diferente a infraestructura, no se percibe un lineamiento claro con respecto a la orientación de la inversión y sus resultados relacionados con el desarrollo de capacidades productivas y el cierre de brechas en indicadores sociales.

TABLA 5. DISCRIMINACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS DEDICADOS AL RESTO DE LA INVERSIÓN DISTINTA A INFRAESTRUCTURA EN LA GUAJIRA (2012 – 2016)

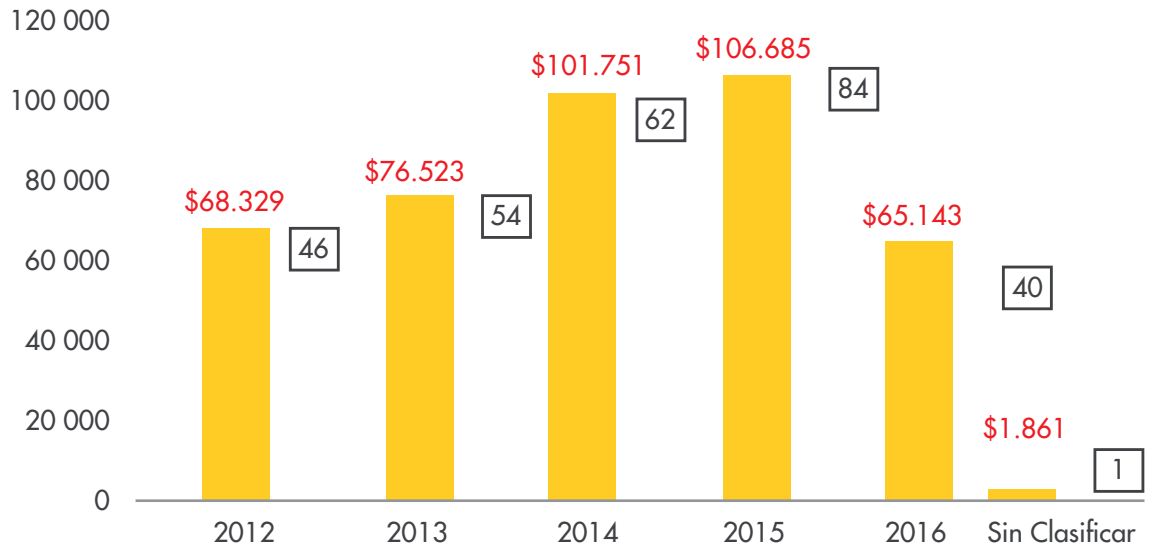
Sector	Valor Aprobado	Participación 2012 - 2016	# de Proyectos	Tipos de Proyectos de Mayor Recurrencia
Ampliación de cobertura	5.503	1,5%	1	Suministro de agua (1)
Dotación	267	0,1%	1	Dotación de parques (1)
Estudios o estadísticas	35.985	9,5%	3	1. Estudio para parque automotor (1); 2. Estudios clínico genéticos de las enfermedades asociadas a la explotación del carbón (1); 3. Investigación dengue (1)
Mejoramiento o nuevas metodologías o procesos	57.895	15,3%	12	1. Actualizaciones (1); 2. Apoyo, asistencia técnica y fortalecimiento en distintos sectores (9); 3. Diagnóstico y formulación de proyectos (1); 4. Diseño de plan de vida indígena (1)
Programas calidad	260.102	68,6%	21	1. Apoyo a la gestión en distintos sectores (6); 2. Desarrollo de acciones y programas (5); 3. Fortalecimiento cultural (1); 4. Implementación de estrategias y programas (5); 5. Mejoramiento de capacidades (2); 6. Protección al adulto y DDHH (2)
Otros	19.278	5,1%	1	Estudios de maestría y doctorado (1)
Total	379.031	100,0%	39	

Fuente: Elaborado a partir de los Proyectos aprobados, portal SGR. (Cifras en millones de pesos corrientes)

5.3.2. Municipios productores

Durante el periodo 2012 – 2016, los OCAD de los municipios productores aprobaron 287 proyectos por valor de $419.293 millones. El bienio 2015 – 2016 fue el periodo con mayor número de proyectos aprobados (124). Sin embargo, el valor aprobado fue 4,2% inferior respecto a la bianualidad anterior, lo cual está relacionado con la reducción del 25% de los recursos disponibles según los datos de las instrucciones de abono en cuenta revisados en la sección 5.1. para el mismo periodo.

GRÁFICO 9. VALOR TOTAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS EN MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA SEGÚN RECURSOS DEL SGR (2012 – 2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR. (Cifras en millones de pesos corrientes)

En la Tabla 6 se observa que por municipios, Uribia, Barrancas y Manaure, se posicionan como las entidades con mayor número de proyectos aprobados en el periodo. Si se ordenan por valor, nuevamente Uribia y Manaure se posicionan en el top tres. Este resultado está relacionado con el hecho que estos dos municipios registran la mayor cantidad de dinero disponible según las instrucciones de abono en cuenta. Se resalta que Riohacha, a pesar de estar entre los tres municipios productores que más recursos tienen, no se encuentra en el grupo de los que más proyectos aprueban, ni en número ni en valor.

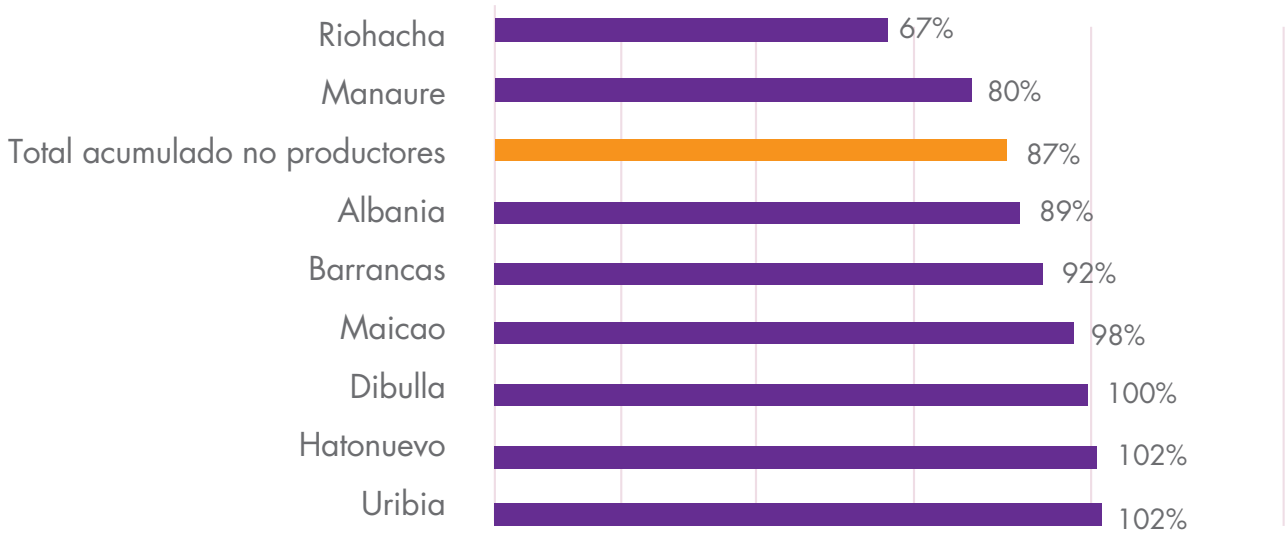
TABLA 6. VALOR TOTAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR LOS OCAD EN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)

Municipio	Valor SGR Proyectos Aprobados	Número de Proyectos	Ranking Recursos Disponibles
Uribia	102.612	71	1
Albania	79.137	24	2
Manaure	52.222	42	4
Barrancas	50.024	46	5
Riohacha	48.586	38	3
Hatonuevo	38.107	22	6
Maicao	35.524	28	7
Dibulla	13.081	16	8

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR. (Cifras en millones de pesos corrientes)

En este sentido, resulta útil analizar la efectividad de los municipios productores a la hora de la presentación y aprobación de proyectosa en relación con los recursos disponibles. De acuerdo a Guzmán-Finol y Estrada-Jabela (2016), los municipios y departamentos reciben los giros de las regalías directas y el 40% del fondo de compensación regional, independientemente de la aprobación de los proyectos. Por lo tanto, la relación entre el valor de los proyectos aprobados versus los recursos disponibles de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta, daría como resultado una aproximación del nivel de efectividad del municipio en el aprovechamiento de los recursos del sistema.

GRÁFICO 10. INDICADOR DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS DISPONIBLES DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA Y TOTAL ACUMULADO POR MUNICIPIOS NO PRODUCTORES (2012 – 2016)



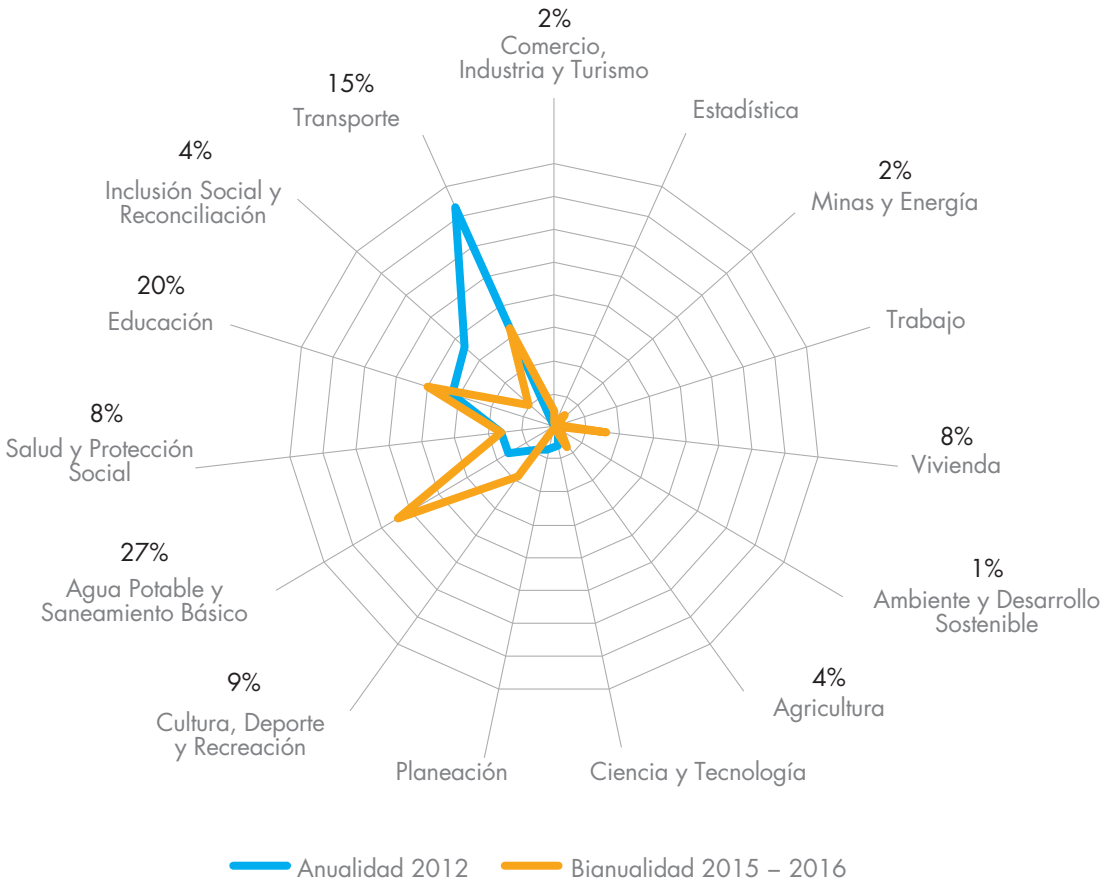
Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR.

En el Gráfico 10 se identifica que Riohacha presenta la efectividad más baja en la apropiación de los recursos disponibles dentro del grupo de municipios productores, con un grado de efectividad del 67% a lo largo del periodo. El resto de municipios presentan resultados por encima del 80%. Al compararlos con los municipios no productores del departamento, los productores resultan ser ligeramente más efectivos en la etapa de aprobación de proyectos.

En cuanto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en este periodo en siete sectores que equivalen al 90% de la inversión financiada con regalías. Esta inversión se ha destinado en su mayoría a transporte y educación a lo largo del periodo. En el resto de municipios considerados productores del país, se presenta el mismo patrón de mayor concentración de la inversión en el sector transporte. Esta evidencia fue analizada por Guzmán-Finol y Estrada-Jabela (2016) al comparar la inversión financiada con regalías en la totalidad de los municipios y departamentos productores y no productores del país a corte del primer trimestre de 2015.

Al comparar el destino de la inversión entre el año de inicio del sistema y el último bienio 2015 – 2016, se observa que hay algunas diferencias. Si bien el sector transporte en la inversión acumulada a lo largo de los últimos cinco años ha sido la más relevante, en la última bianualidad no fue la de mayor peso, mientras que el sector de educación mantiene su participación. Se destaca la relevancia de los sectores de agua potable y saneamiento básico y vivienda que, en el último bienio, representaron el 27% y 8%, respectivamente.

GRÁFICO 11. COMPARATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES DE INVERSIÓN DE ACUERDO AL VALOR DE PROYECTOS APROBADOS EN MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (ANUALIDAD 2012 VS 2015 – 2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los proyectos aprobados, portal SGR.

Asimismo es relevante destacar que en los municipios productores no se ha priorizado la inversión en sectores relacionados con la actividad productiva como son comercio, industria y turismo, trabajo, y agricultura. En cambio, se ha priorizado en sectores que ya son financiados por el Sistema General de Participaciones (SGP), es decir, educación, salud, agua potable y zsaneamiento básico.

Al desagregar la inversión en subsectores se encuentra que, en efecto, los esfuerzos se han dirigido a complementar los rubros que ya son financiados por el SGP. Por ejemplo, en educación los proyectos se han orientado en mayor medida a construir y ampliar infraestructura educativa, alimentación escolar, transporte escolar del subsector educativo de preescolar, básica y media. Este mismo resultado fue encontrado por Botero, Hofman, Hernández y Pico (2015) en un estudio donde se analizó la inversión de los municipios y departamentos del país a la luz del nuevo sistema. Adicionalmente se encontró que, a pesar de que el sistema fue diseñado para promover el desarrollo regional de las zonas más rezagadas, en el funcionamiento persiste una asignación poco significativa lo que afecta el potencial crecimiento y la generación de riqueza de los territorios.

A continuación, en la tabla 7 se desagregan los subsectores con mayor importancia del top cinco de los sectores con mayor inversión en los últimos cinco años.

TABLA 7. RANKING DE SECTORES SEGÚN PROYECTOS APROBADOS EN MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)

Ranking	Sector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación 2012 - 2016	Ranking Subsector
1	Transporte	86.577	21%	Red urbana
2	Educación	84.520	20%	Preescolar y Básica y Media 1. Construcción y ampliación; 2. Alimentación escolar; 3. Transporte escolar
3	Agua potable y saneamiento básico	73.349	17%	Acueducto alcantarillado y plantas de tratamiento 1. Acueducto urbano; Acueducto comunidades indígenas; 3. Alcantarillado zona urbana
4	Cultura, deporte y recreación	43.559	10%	Infraestructura deportiva
5	Salud y protección social	32.602	8%	Prestación de servicios de salud

Fuente: Elaborado por los autores apartir de los Proyectos aprobados, portal SGR.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

En el subsector de acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento se resalta que el 31% de los recursos se han destinado a catorce proyectos relacionados con el aprovisionamiento de agua potable a comunidades indígenas de los municipios de Uribia, Manaure, Albania y Riohacha a través de la construcción de reservorios de agua, rehabilitación de micro acueductos y otras alternativas por un valor total de $21.700 millones. De los cuatro municipios, Uribia es el que ha hecho mayores esfuerzos, aprobando de manera sistemática desde 2014 diez proyectos relacionados con el tema de agua potable tanto en la zona urbana como en comunidades indígenas, pero haciendo énfasis en las últimas con un monto total aprobado de $15.700 millones. Estas iniciativas en la zona de comunidades indígenas han estado enfocadas a la construcción de reservorios de agua y un proyecto relacionado con la potabilización del agua de represas ya existentes.

Al discriminar por tipo de activo, el 74% se ha dirigido a infraestructura con una inversión aproximada de $320.332 millones en los últimos cinco años. Al profundizar en la descripción del tipo de infraestructura, se identifica que el 60% se ha dirigido a la construcción de infraestructura nueva relacionada con la pavimentación de vías urbanas, equipamiento urbano como plazas y parques, y en menor medida, en acueductos, alcantarillado y reservorios de agua. Este resultado es congruente con lo identificado por Bonet y Urrego (2014) para los municipios del departamento del Cesar que, en el primer año de funcionamiento del nuevo sistema, seguían dirigiendo los recursos a obras de infraestructura con un impacto poco claro y con una sostenibilidad incierta.

TABLA 8. DISCRIMINACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS DEDICADOS A INFRAESTRUCTURA EN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)

Sector	Valor Aprobado	Participación 2012 - 2016	# de Proyectos	Tipos de Proyectos de Mayor Recurrencia
Infraestructura nueva	186.736	60%	102	Vías y amoblamiento (40); Acueductos y alcantarillado (10); Parques y plazas (10); Reservorios de agua (9); Instituciones educativas (8).
Mejoramiento	54.398	18%	28	Vías (7); Espacio público como parques y plazas (8); Espacio de recreación y deporte (3); Instituciones educativas (4).
Ampliación	41.551	13%	20	Ampliación de redes eléctricas, reservorios de agua para comunidades indígenas, alcantarillado y sedes escolares.
Mantenimiento	27.528	9%	21	Vías (9); Parques, plazas y quioscos (7); Redes de tratamiento de agua (3).
Interventoría o estudios	118	0,04%	1	Estudio de construcción de la Unidad Materno Infantil de Barrancas.
TOTAL	310.332	100%	172	

Fuente: Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores. (Cifras en millones de pesos corrientes)

Por municipios, Riohacha, Albania, Uribia y Dibulla han destinado más del 80% de los proyectos a infraestructura. Este último, ha dirigido el 98% de los proyectos a este rubro y se ha concentrado en la construcción de vías en el casco urbano principal, parques y plazas en el municipio y sus corregimientos y construcción del palacio municipal. A pesar de que el municipio y sus corregimientos tienen una vocación turística y agrícola, no figura ningún

proyecto orientado directamente a estos sectores. Por su parte, Maicao y Manaure son los que han destinado menos proyectos a infraestructura con una proporción menor al 60%.

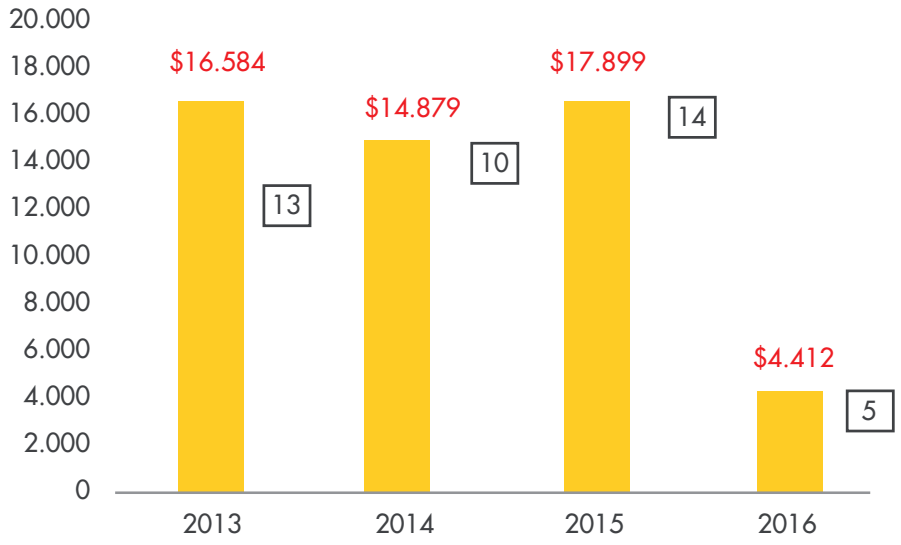
Al discriminar el resto de la inversión diferente a infraestructura, se identifica que se aprobaron 108 proyectos por valor de $108.961 millones donde el 75% fue orientado a proyectos conducentes a mejorar la calidad o mejoramiento de diferentes programas o servicios relacionados con nutrición infantil y primera infancia, educación y salud pública entre los más relevantes. Otro 10% de los proyectos fue dirigido a dotación de mobiliario y elementos educativos en su mayoría. El 15% restante se dirigió a proyectos relacionados con el mejoramiento de procesos de prestación de servicios, ampliación de cobertura de programas, estudios o diseños y plataformas tecnológicas para mejorar la gestión.

Finalmente, es pertinente identificar en la totalidad de proyectos dirigidos a propósitos diferentes a la construcción de infraestructura, el número y monto de proyectos enfocados a promover o mejorar las actividades productivas o económicas que se realizan en los municipios. Tan solo el 9% de este rubro, equivalente a 12 proyectos aprobados en cuatro municipios (Albania, Maicao, Manaure y Uribia), es destinado en su mayoría a intervenciones dirigidas al fortalecimiento de emprendimientos artesanales de comunidades wayuu, siendo uno de ellos dedicado a la dotación de maquinaria agrícola y otro al control de enfermedades de caprinos y ovinos. Si bien puede ser que la inversión en algunas vías no urbanas pueda estar dirigida a mejorar la conectividad de zonas productivas, esto no puede corroborarse con la descripción de los proyectos disponible en la base de datos.

5.3.3. Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)

Durante el periodo de estudio, los OCAD de las corporaciones autónomas regionales aprobaron 115 proyectos, de los cuales 42 correspondieron a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira) por valor de $53.776 millones, representando el 1,4% del total a nivel nacional. El bienio 2013 – 2014, fue el periodo con mayor número de proyectos aprobados (23) representando el 60% del total del recursos. Cabe aclarar que, para el 2012 -año de inicio de operación del sistema de regalías en estudio-, no se presentaron aprobaciones de proyectos.

GRÁFICO 12. VALOR TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS EN LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA SEGÚN RECURSOS DEL SGR (2013 – 2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados OCAD, portal SGR.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

A continuación se presenta el valor total y número de proyectos aprobados por cada una de las más importantes corporaciones regionales a nivel nacional. Se destaca que Corpoguajira es la entidad que mayor número de proyectos registra entre 2012 y 2016. Asimismo, es la corporación con más recursos disponibles de acuerdo a las instrucciones de abono en cuenta durante el periodo de estudio con una suma total de $51.725 millones.

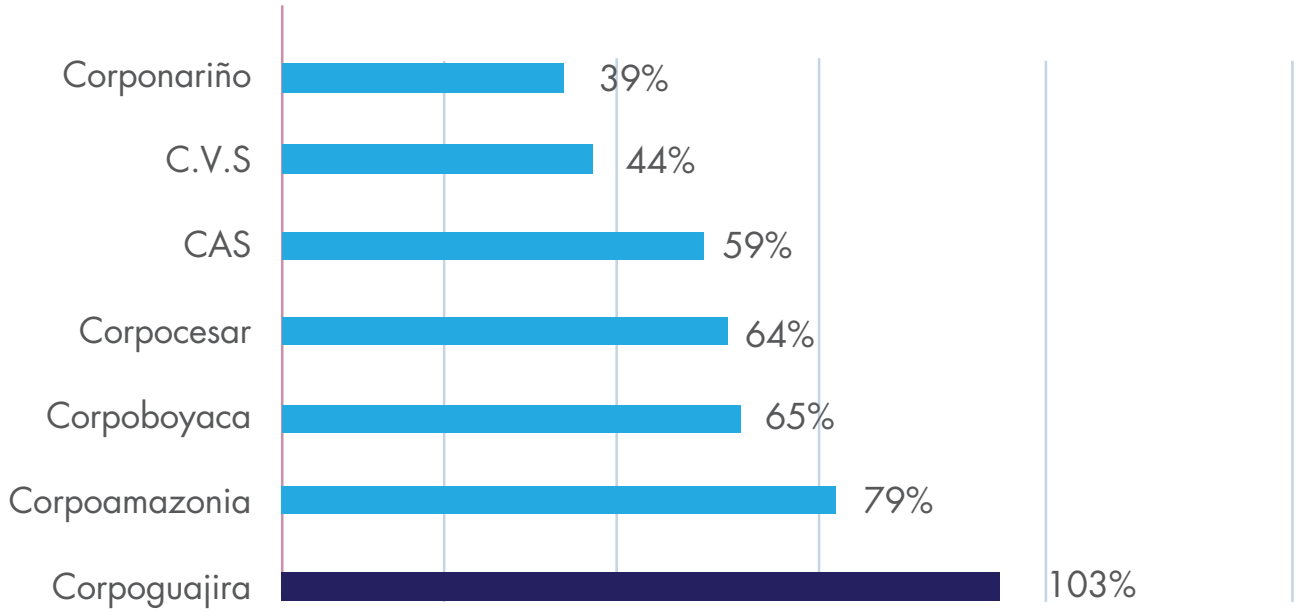
TABLA 9. VALOR TOTAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR LOS OCAD EN LAS PRINCIPALES CORPORACIONES AUTÓNOMA REGIONALES DEL PAÍS (2012 -2016)

Municipio	Valor SGR Proyectos Aprobados	Número de Proyectos	Ranking Recursos Disponibles
Cormagdalena	230.237.139.633	31	1
Corpoguajira	53.081.825.488	42	2
Corpoamazonia	24.184.216.311	29	3
C.V.S	13.657.238.882	2	4
Corpocesar	10.706.923.109	7	5
Corponariño	252.000.000	1	6
Corpoboyacá	37.548.947	2	7
CAS	28.132.660	1	8

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR. (Cifras en pesos corrientes)

Analizando la efectividad de los municipios productores a la hora de la presentación y aprobación de proyectos en relación con los recursos disponibles, se identifica que Corpoguajira presenta la efectividad más alta en la apropiación de los recursos disponibles con un grado de efectividad del 103% a lo largo del periodo. El resto de las corporaciones presentan resultados por debajo del 80%.

GRÁFICO 13. INDICADOR DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS DISPONIBLES POR PARTE DE LAS PRINCIPALES CORPORACIONES AUTÓNOMAS DEL PAÍS, 2012 – 2016



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR.

Respecto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en dos sectores:

i) ambiente y desarrollo sostenible, ocupando el 98% de la inversión y
ii) agua potable y saneamiento. Se destaca la relevancia de los subsectores de conservación y uso de la biodiversidad y gestión integral de las aguas nacionales que representaron el 48% y 34%, respectivamente, para ambos bienios.

En la tabla a continuación se desagregan los subsectores y el monto de inversión.

Al comparar el destino de la inversión entre el año de inicio del sistema y el último bienio 2015 – 2016, se observa que hay algunas diferencias. Si bien el sector atención de desastres no ha sido el más relevante, en la primera bianualidad 2013 – 2014 ocupó el 15%, frente al periodo 2015 – 2016, en el que su participación fue nula. Por su parte, otros sectores ganaron importancia, como el de gestión integral de aguas nacionales, que pasó del 28% al 42% en su participación.

TABLA 10. RANKING DE SECTORES SEGÚN LOS PROYECTOS APROBADOS EN LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)

Ranking	Sector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación 2012 - 2016	Ranking Subsector
1	Medio ambiente y riesgo	26.026	48%	Conservación y uso de la biodiversidad
2	Medio ambiente y riesgo	18.158	34%	Gestión integral de las aguas nacionales
3	Medio ambiente y riesgo	4.612	9%	Atención de desastres
4	Medio ambiente y riesgo	3.877	7%	Control de la contamina-ción y manejo de residuos
5	Agua potable y saneamiento básico	1.101	2%	Prestación de servicios de salud

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Proyectos aprobados, portal SGR.

Se tiene en cuenta además que, por tipo de activo, el 63% se ha dirigido a infraestructura con una inversión aproximada de $33.859 millones en los últimos cuatro años. Al profundizar en la descripción del tipo de infraestructura, se identifica que el 31% se ha dirigido a la construcción de infraestructura nueva relacionada con recuperación y protección de cuencas y reforestación.

Al discriminar el resto de la inversión, diferente a infraestructura y que corresponde al 37%, se identifica que se aprobaron 16 proyectos por valor de $19.916 millones donde el 56% de este total se dirigió a proyectos de desarrollo de esquemas de sostenibilidad, fortalecimiento de sistemas de vigilancia de calidad del aire y saneamiento predial. El 29% fue orientado a proyectos de estudios y formulaciones de planes. Otro 14% de los proyectos fue dirigido a la implementación de estrategias ambientales.

TABLA 11. DISCRIMINACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS DEDICADOS A INFRAESTRUCTURA EN LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA. (2012 – 2016)

Sector	Valor Aprobado	Participación 2012 - 2016	# de Proyectos	Tipos de Proyectos de Mayor Recurrencia
Infraestructura nueva	**18.576**	35%	10	Construcción de pozos (3); Acueductos (3); Otros (4).
Recuperación y protección	**6.492**	12%	9	Recuperación de cuencas y ríos (7); Restauración de ecosistemas (1); Recuperación de árboles (1).
Reforestación	**6.161**	11%	5	Reforestación y limpieza de cuencas.
Otros	**2.629**	5%	2	Mantenimiento y sostenimiento de plantaciones forestales (1); Implementación de soluciones integrales de abastecimiento (1).
TOTAL	**33.859**	63%	26	

Fuente: Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

5.4. ÍNDICE DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS (IGPR)

En el marco del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) de proyectos del SGR se elaboró, como instrumento de monitoreo, el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías. Este fue diseñado para medir y valorar trimestralmente la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos de esta fuente.

El índice permite identificar de manera preventiva las situaciones que afectan la gestión de los proyectos, con el objetivo de tomar las medidas para evitarlas o mitigarlas, y de esta forma mejorar las prácticas que conlleven al uso eficaz y eficiente de los recursos del SGR. Justamente este instrumento podrá ser utilizado por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) como uno de los elementos a considerar en la designación de las entidades públicas que serán ejecutoras de los proyectos.

Esta medición es calculada por el DNP con la información reportada al SMSCE y está compuesta por dos dimensiones y cuatro categorías. La primera dimensión (color gris en la tabla) está relacionada con la gestión administrativa de los proyectos que contiene las categorías de transparencia y medidas de control; la segunda dimensión (color blanco en la tabla), da cuenta de la gestión del desempeño de proyectos y contiene las categorías de eficiencia y eficacia. Cada categoría a su vez incluye variables que se desagregan en un total de 17 indicadores como se muestra en la Tabla 12.

TABLA 12. INDICADORES POR CATEGORÍA DEL ÍNDICE DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE REGALÍAS

Categoría	Variable		Indicador	Peso %
Transparencia	Reporte al SMSCE	1	Reporte Cuentas-SGR	3
		2	Reporte Gesproy-SGR	3
		3	Reporte FUT-SGR	1
Medidas de control	Reporte oportuno	4	Oportunidad reporte cuentas-SGR	1
		5	Oportunidad reporte Gesproy-SGR	1
		6	Oportunidad reporte FUT-SGR	1
	Consistencia en el reporte	7	Consistencia de la información reportada	4
		8	Consistencia en la programación de proyectos	4
	Sin medidas del SMSCE	9	Sin medidas de control, proyectos críticos, procedimientos administrativos o planes de mejora	20
Eficiencia	Eficiencia en la ejecución	10	Contratación oportuna de proyectos	6
		11	Relación avance financiero vs. avance físico de proyectos en ejecución	8
		12	Cumplimiento del plazo inicial	9
		13	Cumplimiento de la programación actual	9
		14	Cumplimiento del presupuesto inicial	8

Categoría	Variable		Indicador	Peso %
Eficiencia	Terminación de proyectos	15	Cumplimiento en la terminación de proyectos	5
	Cumplimiento de metas	16	Cumplimiento de metas de producto en proyectos terminados	10
	Cierre de proyectos	17	Proyectos terminados y cerrados en Gesproy-SGR.	5

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

5.4.1. Cálculo por categorías o criterios de medición

Categoría de transparencia

Corresponde al reporte, la oportunidad y la consistencia de la información registrada en los aplicativos del SMSCE. Los primeros indicadores están relacionados tanto con el reporte de información por parte de las entidades ejecutoras, como con qué tan oportuno es este en las tres principales fuentes de información del SMSCE. Es decir, al reporte de cuentas-SGR (tanto de la cuenta maestra de asignaciones directas como de la cuenta maestra de Fondos del SGR, aprobadas por el DNP), FUT-SGR a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y en el aplicativo Gesproy-SGR.

Adicionalmente, se incluye como criterio de valoración la consistencia de información y de programación de proyectos. La primera está relacionada con la coherencia de la información reportada en cada una de los aplicativos Gesproy-SGR y Cuentas-SGR de acuerdo a los criterios de generación de alertas sobre información inconsistente[17]. Por otra parte, se valora la consistencia con la programación de proyectos que mide o evalúa a la entidad ejecutora respecto a la coherencia con la última programación de actividades ingresada en los proyectos a su cargo a la fecha de medición.

Categoría de medidas de control

El indicador que compone esta categoría busca reconocer las entidades ejecutoras que no han sido objeto de medidas de intervención por parte del SMSCE a partir de las suspensiones, proyectos críticos, procedimientos administrativos preventivos, procedimientos administrativos correctivos o sancionatorios y planes de mejora.

Categoría de eficiencia

Esta categoría se encarga de dar cuenta de la medida en que las entidades ejecutoras son capaces de realizar y cumplir adecuadamente funciones a partir de los recursos disponibles para obtener resultados deseados de acuerdo a cada proyecto aprobado.

Los dos primeros indicadores están relacionados con qué tan oportuna es la contratación para el desarrollo de los proyectos financiados con regalías por parte de estas entidades y la gestión de ellas en relación con el valor pagado frente a los productos recibidos en el desarrollo de estos proyectos.

Los tres indicadores restantes dan cuenta del cumplimiento del plazo inicial ingresado en el aplicativo

[17] El SMSCE realiza acciones preventivas de acuerdo a un sistema de alertas. Específicamente, son tres tipos de alerta: las relacionadas con el no reporte de información en los aplicativos (NRI), información inconsistente (II) e información incompleta (ICO).

Gesproy-SGR para la ejecución del proyecto aprobado, la programación actual de actividades ingresadas en Gesproy-SGR para adelantar la ejecución de las actividades del proyecto aprobado y, por último, el cumplimiento del presupuesto inicialmente proyectado.

Categoría de eficacia

Verifica el cumplimiento de las metas programadas, la terminación y el cierre de los proyectos. La categoría da cuenta de los resultados alcanzados en la gestión de los proyectos aprobados y está constituida por tres indicadores que buscan medir el cumplimiento de la entidad en el número de proyectos en estado terminado respecto de los que había programado terminar a la fecha de corte, el cumplimiento en la ejecución de las metas establecidas en los indicadores de producto definidos en el proyecto aprobado y, por último, la proporción del cumplimiento del proceso de cierre respecto de los proyectos terminados por la entidad ejecutora.

Cada categoría tiene un peso diferente en el agregado final del IGPR como se muestra en la tabla 7 lo que refleja la importancia que los órganos de control otorgan a cada una de las categorías. Para el caso del IGPR, se da mayor peso a la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos y la gestión y desarrollo de los proyectos aprobados por cada OCAD.

TABLA 13. PESO DE CADA CATEGORÍA EN EL AGREGADO DEL IGPR

Dimensión	Categoría	% de participación
Gestión administrativa de proyectos	Transparencia	30%
	Medidas de control	20%
Gestión del desempeño de proyectos	Eficiencia	30%
	Eficacia	20%

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del DNP.

El índice de gestión tiene un rango de evaluación de 0 a 100 y toma como base los resultados de la evaluación de las entidades ejecutoras. Estas entidades son clasificadas y su situación semaforizada en uno de los cuatro rangos, a saber: sobresaliente, medio, bajo y crítico. Para la construcción de estos rangos se calcula la media de los resultados de todas las entidades, así como la desviación estándar de los mismos, elementos que se usan para establecer los rangos de la siguiente manera:

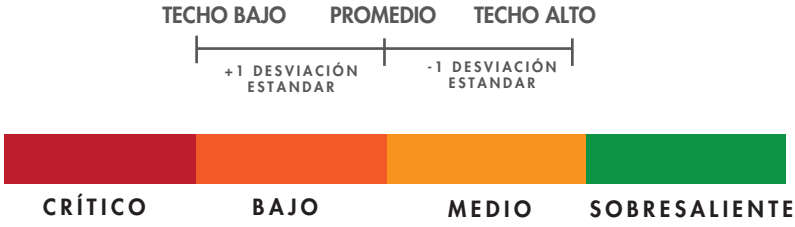
- **Sobresaliente:** entidades cuyo resultado se ubique en un valor equivalente o superior a la media más una desviación estándar, $Xi \leq (\mu + \sigma)$.

- **Medio:** entidades cuyo resultado se ubique en un valor equivalente a la media y por debajo de la media más una desviación estándar,$(\mu) \leq Xi < (\mu+\sigma)$.

- **Bajo:** entidades cuyo resultado se ubique en un valor inferior a la media, pero equivalente o superior a la media menos una desviación estándar, $(\mu - \sigma) \leq Xi < (\mu)$.

- **Crítico:** entidades cuyo resultado se ubique en un valor inferior a la media, menos una desviación estándar, $Xi < (\mu - \sigma)$.

GRÁFICO 14. SEMAFORIZACIÓN DEL IGPR



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del DNP.

De esta manera, la herramienta permite tanto a las entidades ejecutoras como a los actores interesados no solo visibilizar la ejecución de los proyectos, sino además facilitar el análisis comparativo entre entidades con el fin de generar procesos de mejoramiento y fortalecimiento institucional con base en la identificación de buenas prácticas. Además, posibilita la identificación preventiva de aquellas situaciones que pueden llegar a afectar el desarrollo de los proyectos para así poder tomar medidas correctivas. El fin último de la herramienta es el control preventivo en la gestión para el buen manejo de los recursos del SGR.

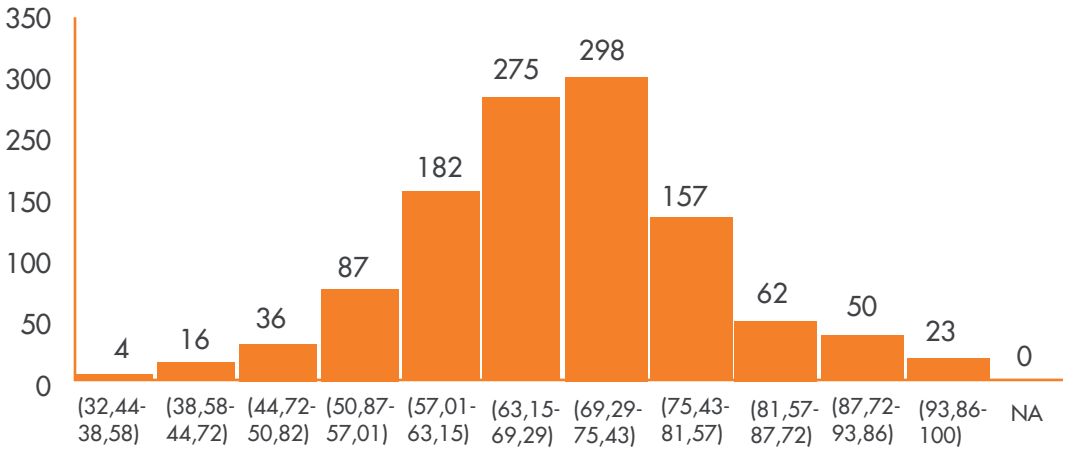
Esta sección compara el desempeño del departamento de La Guajira en relación con los principales departamentos productores y receptores de regalías directas de acuerdo al sistema SICODIS, a saber: Casanare, Cesar, Meta, Huila, Arauca, Boyacá, Tolima, Antioquia y Putumayo. También, en línea con el análisis del resto del documento, se comparan los municipios productores de La Guajira con aquellos que no son captadores de regalías directas.

Este análisis se realiza con datos del segundo al cuarto trimestre de 2016, siendo este el último informe disponible[18].

5.4.2. Resultados a nivel nacional

A nivel nacional, durante los cuatro trimestres, los resultados globales no han presentado mayor variabilidad y se han mantenido en el rango de los 68 a 69 puntos de 100. Para el cuarto trimestre fueron evaluadas 1.196 entidades con 10.233 proyectos valorados en $30,77 billones. El resultado promedio del agregado fue de 69,03 puntos.

GRÁFICO 15. HISTOGRAMA DE RESULTADOS GLOBALES DE RESULTADOS DEL IGPR PARA EL IV TRIMESTRE DE 2016



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Resultados IGPR para el IV trimestre, DNP.

[18] Solo se toman los tres últimos trimestres ya que se encontró que el primero presenta problemas en dos de las dimensiones al no haber sido normalizadas en los datos desagregados.

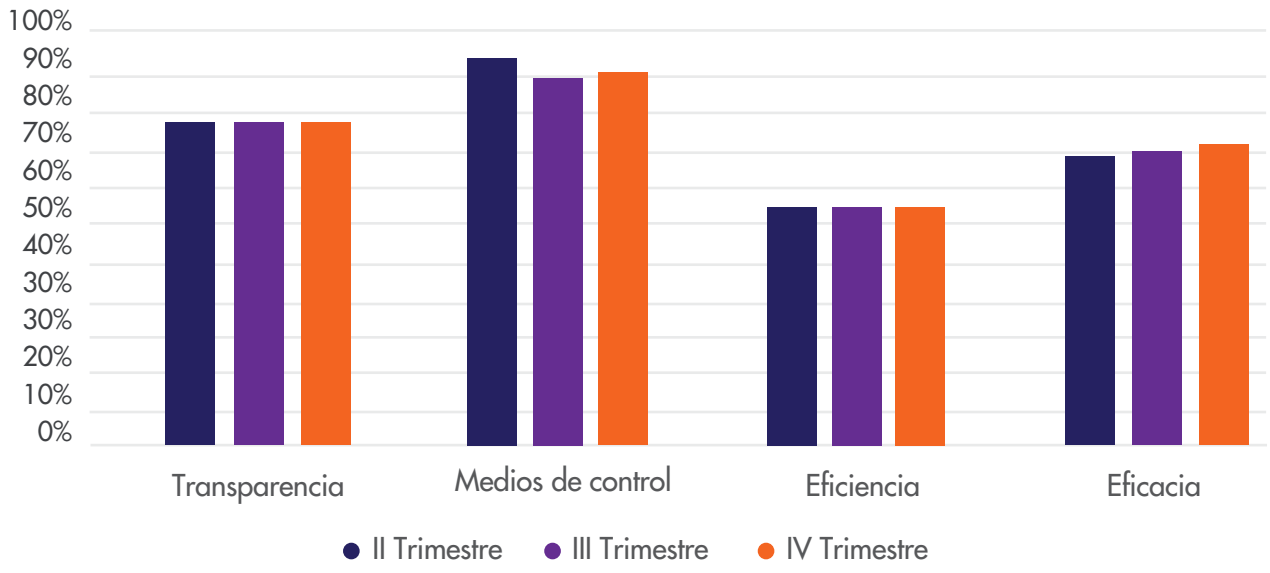
Al analizar la dispersión de los resultados del cuarto trimestre, se observa que el 64% de las entidades evaluadas obtuvieron puntajes en el rango de 57 – 75.5 puntos. Lo positivo es que la mayoría entidades se ubicaron a la derecha, es decir con puntajes mayores a 50 puntos. No obstante, son pocas las entidades que se ubican por encima de los 80 puntos.

Por dimensiones, la de mejor desempeño es la de gestión administrativa y la categoría con mejores resultados de este grupo es la relacionada con las medidas de control. Esto quiere decir que la mayoría de entidades territoriales no han sido objeto de medidas de intervención por el SMSCE, lo que significa que no se les han aplicado suspensiones, procedimientos administrativos preventivos, planes de mejora, ni les han catalogado proyectos como críticos.

La categoría de transparencia también ha tenido un desempeño positivo en el promedio nacional. Esta mide el nivel de reporte de la información en los diferentes formatos y sistemas actuales, incluyendo la consistencia de los datos.

La dimensión de menor desempeño es la correspondiente a la gestión del desempeño de proyectos, es decir, la eficacia y eficiencia, donde esta última presenta un ligero deterioro sostenido, como se muestra en el Gráfico 16.

GRÁFICO 16. PORCENTAJES DE CUMPLIMIENTO POR DIMENSIÓN DEL IGPR A NIVEL NACIONAL



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP.

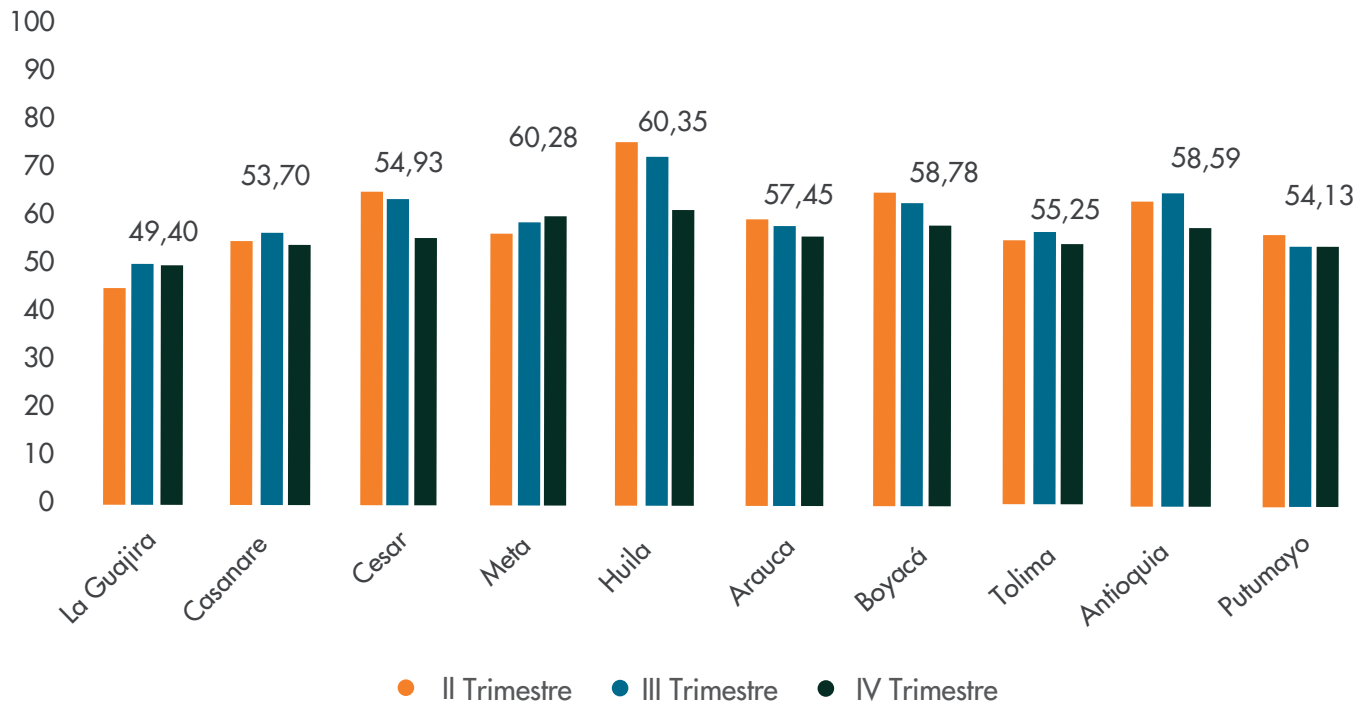
En términos generales, las entidades presentaron mayores dificultades en la medición de la eficiencia de la ejecución de los proyectos, esto en razón a la ampliación de los plazos iniciales, los retrasos sobre su programación y los mayores costos para la terminación de los proyectos.

5.4.3. Resultados departamentales

Si bien el departamento de La Guajira ha mejorado la puntuación global a ls largo de los trimestres de 2016, en relación con las otras entidades productoras del mismo nivel, su desempeño general es el más bajo, particularmente en la categoría de medidas de control, lo que implica que ha sido objeto de un conjunto de intervenciones desde el SMSCE para controlar situaciones problemáticas en la administración y ejecución de proyectos. Del mismo modo, también presenta niveles inferiores en la categoría de eficacia en relación con los otros departamentos, lo que puede indicar que en La Guajira se esté dificultando el cumplimiento de las metas de los indicadores de producto, la terminación de proyectos respecto de su plazo actual y la efectividad en el cierre de proyectos terminados. Cabe notar que, durante el cuarto trimestre, mientras La Guajira obtuvo 49,4 puntos -siendo la entidad con más baja puntuación entre los productores-, el Huila obtuvo la puntuación más alta de este grupo con 60,35, una diferencia de 10,95 puntos.

Es importante anotar que, entre los departamentos productores, La Guajira, con 64 proyectos, fue el que menos tenía al momento de la evaluación, frente al Huila, que tenía 106 proyectos por un valor similar. Adicionalmente, se resalta que para el cuarto trimestre de 2016 ningún departamento superó la categoría "media".

GRÁFICO 17. PUNTAJES TOTALES DEL IGPR POR DEPARTAMENTO PRODUCTOR (2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP.

Principales departamentos productores vs resultados promedio del resto de departamentos

Al comparar los resultados de los departamentos altamente productores con los resultados del promedio del resto se evidencia que son similares, siendo el resultado de los productores ligeramente inferior. Este resultado puede explicarse por el hecho de que las entidades departamentales tienen una capacidad administrativa similar. La única categoría en donde hay una diferencia un poco más amplia es en la de medidas de control debido a que, en proporción, los productores tienen un mayor número de proyectos con planes de mejora o proyectos críticos del total que el resto de departamentos.

TABLA 14. RESULTADOS PROMEDIOS DE LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS PRODUCTORES VS EL RESTO DE DEPARTAMENTOS (IV TRIMESTRE DE 2016)

	Transparencia	Sin medidas de control	Eficiencia	Eficacia	Resultados
Promedio de departamentos productores	16,36	4,65	21,68	13,59	56,29
Promedio del resto de departamentos	16,25	6,32	21,65	13,42	57,62

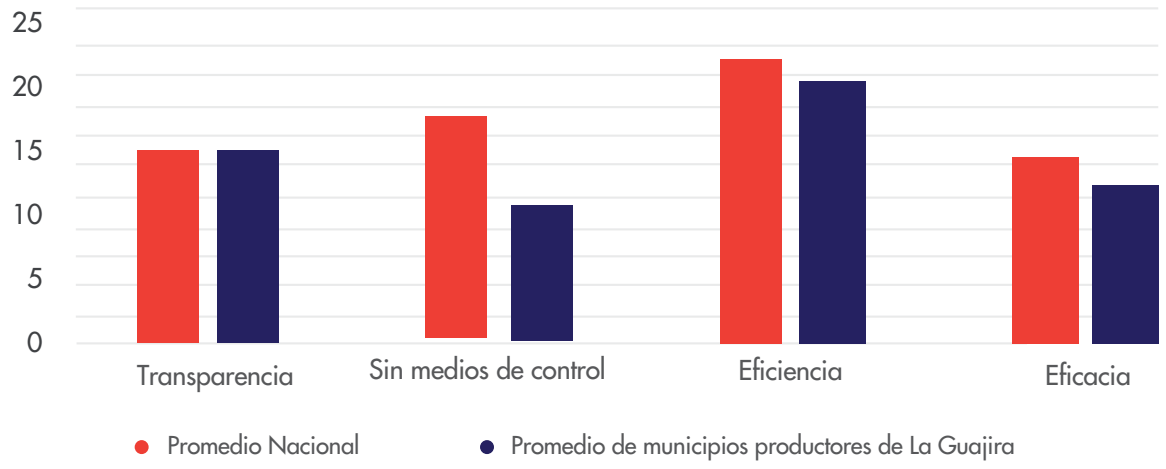
Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP.

En los resultados globales de todos los departamentos para el último trimestre de 2016, La Guajira se ubicó en el antepenúltimo lugar, siendo los últimos el departamento del Cauca y San Andrés. Para el caso concreto de medidas de control entre los productores, La Guajira fue el que más proporción de proyectos tenía con giros y el segundo con mayor proporción de proyectos críticos.

5.4.4. Resultados municipales

El desempeño de los municipios productores de La Guajira los ubica por debajo del promedio nacional municipal en todas las categorías que contiene el IGPR. Particularmente, este comportamiento se ve de manera más pronunciada en las categorías de medidas de control, lo que implica que estas entidades territoriales están más sujetas a la aplicación de estrategias desde el SMSCE para evitar o solventar los errores o problemas en la gestión de los recursos distribuidos por el SGR.

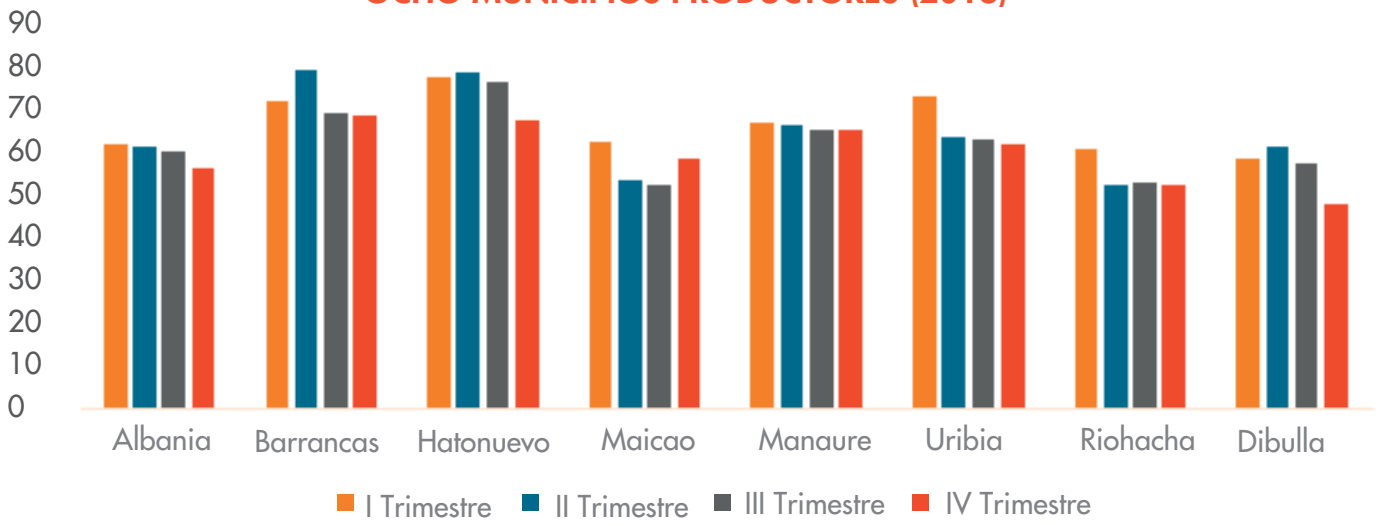
GRÁFICO 18. RESULTADOS PROMEDIO DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y NO PRODUCTORES DE LA GUAJIRA



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE, IGPR del DNP.

En promedio, los municipios que presentan calificaciones más altas en el IGPR son Hatonuevo y Barrancas que, no obstante, no alcanzan a sobrepasar el rango "bajo". Para el último trimestre del año, los municipios de Albania, Maicao, Riohacha y Dibulla están dentro del rango "crítico".

GRÁFICO 19. RESULTADOS DEL IGPR POR TRIMESTRE EN LOS OCHO MUNICIPIOS PRODUCTORES (2016)

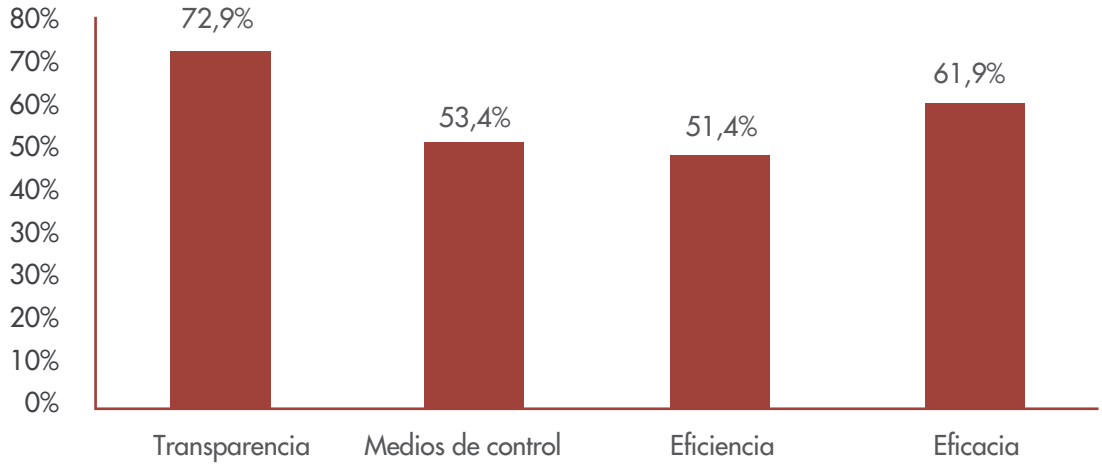


Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP.

Acerca de las categorías, y tomando como referencia el máximo puntaje que puede ser alcanzado por una entidad en cada categoría, el Gráfico 20 muestra que la transparencia es la de más alto puntaje seguido de la eficacia. Sin embargo, nuevamente es importante destacar que ninguno de los municipios logra puntajes que lleguen al rango medio o sobresaliente, particularmente en eficiencia.

Específicamente, para el caso de la eficiencia, al revisar los indicadores se encuentra que las principales dificultades están en el cumplimiento de los plazos inicialmente pactados en contrato y los plazos actuales.

GRÁFICO 20. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO POR CATEGORÍA DE RESULTADOS IGPR IV TRIMESTRE 2016 DE LOS OCHO MUNICIPIOS PRODUCTORES



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP

La Tabla 15 muestra los porcentajes de cumplimiento teniendo en cuenta el peso de cada dimensión y el puntaje máximo a alcanzar. Los municipios presentan un desempeño dispar en cada una de las dimensiones que componen el índice. Una muestra de ello es que, en el caso de la dimensión "medidas de control", son tres los municipios que jalonean el promedio general de los productores del departamento, en este caso Manaure, Albania y Barrancas, frente a Riohacha, el municipio con más bajo desempeño. Esta situación se repite en las tres dimensiones restantes, encontrándose que por sus resultados superiores algunos municipios terminan jalonando el promedio del resto del grupo analizado.

TABLA 15. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DEL IGPR DEL IV TRIMESTRE DE 2016 POR DIMENSIÓN DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES

Municipio	Transparencia	Medidas de control	Eficiencia	Eficacia
Albania	57%	80%	44%	49%
Barrancas	76%	75%	54%	75%
Hatonuevo	94%	45%	58%	74%
Maicao	82%	32%	62%	48%
Manaure	71%	90%	44%	71%
Uribia	81%	30%	57%	74%
Riohacha	76%	0%	56%	44%
Dibulla	47%	75%	36%	61%
Promedio ponderado por número de proyectos	75,17%	49,89%	52,78%	63,86%

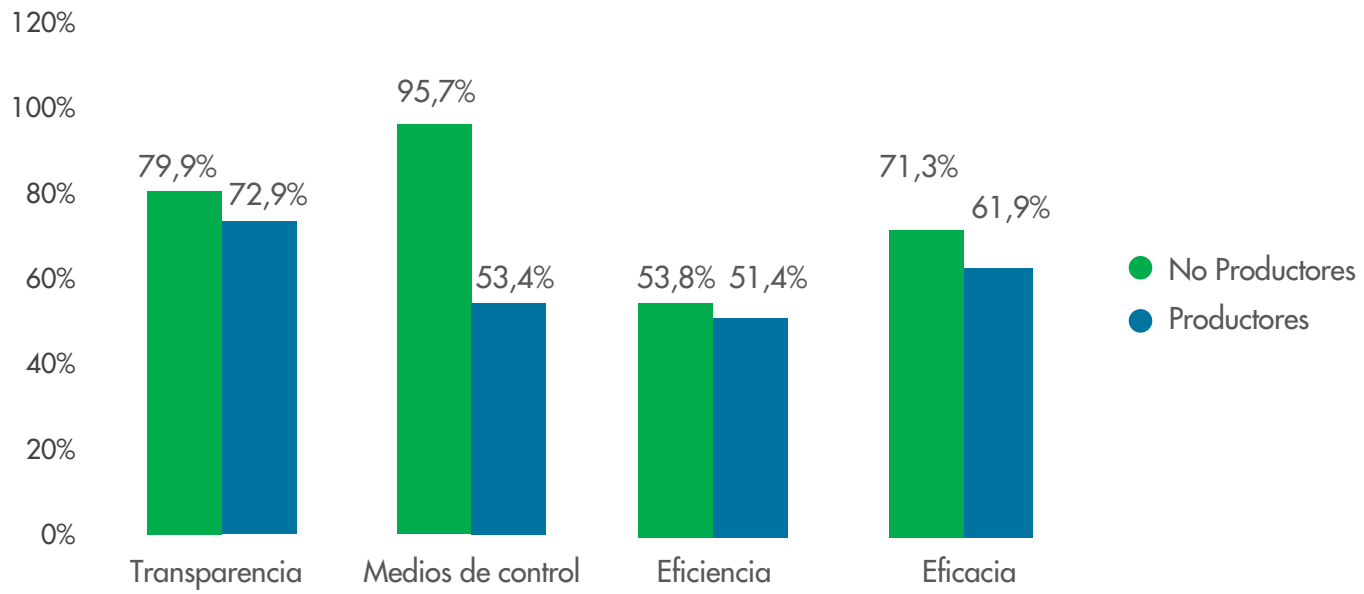
Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP.

En la categoría de medidas de control resalta el resultado de los municipios más grandes, pues se pensaría que por tener mayores capacidades de gestión por su tamaño y recursos propios disponibles, como se mostrará en la sección 5.4., deberían presentar los mejores resultados.

Municipios productores vs no productores

Al analizar el desempeño de los municipios productores y no productores, en términos del IGPR, se encuentra que estos últimos se desempeñan de mejor manera en las cuatro categorías que componen el índice como se muestra en el Gráfico 21. No obstante, como se señaló anteriormente, este resultado no sorprende teniendo en cuenta que el monto de recursos y de proyectos es significativamente menor, por lo que su manejo es menos complejo. Nuevamente, los puntajes de la categoría de medidas de control son superiores en los no productores.

GRÁFICO 21. RESULTADOS PROMEDIO POR CATEGORÍA DEL IV TRIMESTRE DE 2016 DE MUNICIPIOS PRODUCTORES Y NO PRODUCTORES



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del SMSCE del DNP.

Finalmente, a diferencia del nivel departamental, las dificultades tanto en los municipios productores como en los no productores, se concentran en la categoría de eficiencia, específicamente, en el cumplimiento de los plazos pactados. En un informe de la Contraloría General de la República sobre el sistema general de regalías a corte de 31 de diciembre de 2015, se evidencian problemas a la hora de iniciar la contratación y en el cumplimiento de requisitos para el inicio de los procesos de ejecución.

5.5. EVOLUCIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL DEL DEPARTAMENTO Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA

5.5.1. La relevancia del monitoreo del desempeño fiscal de los municipios y departamentos productores

Como se expuso en el capítulo dos de este documento, los estudios revisados evidencian una relación inversa entre las regalías y el esfuerzo fiscal de las entidades receptoras. Ante el cambio en el sistema de distribución de las regalías en el país y las modificaciones en la disposición de los recursos, donde ya las entidades no pueden destinar las regalías a gastos recurrentes, es válido analizar indicadores que den cuenta del desempeño fiscal de los municipios productores de La Guajira.

Como lo indican Bonet, Guzmán-Finol, Urrego y Villa (2014), ante esta nueva regulación, las entidades territoriales pueden presentar cambios en sus expectativas acerca de la disponibilidad de recursos lo que puede provocar cambios en el esfuerzo fiscal y el patrón de gasto, afectando el desempeño fiscal. En este sentido, se esperaría que los municipios productores muestren mejoras en los indicadores relacionados con el esfuerzo fiscal y autonomía fiscal, mientras que los no productores, al tener una nueva disponibilidad de recursos, pueden evidenciar un estancamiento o deterioro de estos indicadores.

A manera de contexto y en acuerdo con lo anterior, la reforma del sistema de regalías incide en el proceso de descentralización fiscal en el país pues, de acuerdo a Zapata (s.f.), el desarrollo de la legislación que regula el proceso de descentralización fiscal en Colombia se ha enfocado en cuatro temas: el fortalecimiento del sistema fiscal en las entidades territoriales, la estructuración del sistema de transferencias intergubernamentales, las regalías y el control sobre el desempeño fiscal, bajo las normativas de control que monitorean y garantizan la sostenibilidad y solvencia financiera, como la Ley 617 y la Ley 819 de 2003. En este sentido, resulta relevante realizar un monitoreo del desempeño fiscal de las entidades territoriales luego de esta reforma.

Para este propósito, en esta sección se evaluarán indicadores que den cuenta del nivel de esfuerzo y autonomía fiscal tanto de los municipios productores como no productores de La Guajira y se procurará identificar si en los últimos cinco años se presenta un cambio de tendencia.

5.5.2. Categorización de los municipios de acuerdo a la Ley 617 de 2000 y sus principales fuentes de recursos

Una de los aspectos a tener en cuenta antes de analizar los indicadores es la categorización de los municipios de La Guajira de acuerdo a la Ley 617 de 2000. Esta normativa categoriza a los municipios y departamentos teniendo en cuenta dos variables: el tamaño de la población y la generación de ingresos corrientes de libre destinación de cada cierre fiscal. Esta categorización es certificada cada año por la Contraloría General de la República y es utilizada para clasificar los topes de indicadores de fiscalización de los límites de gasto establecidos por la misma ley y también como uno de los criterios de asignación de recursos y responsabilidades del SGP.

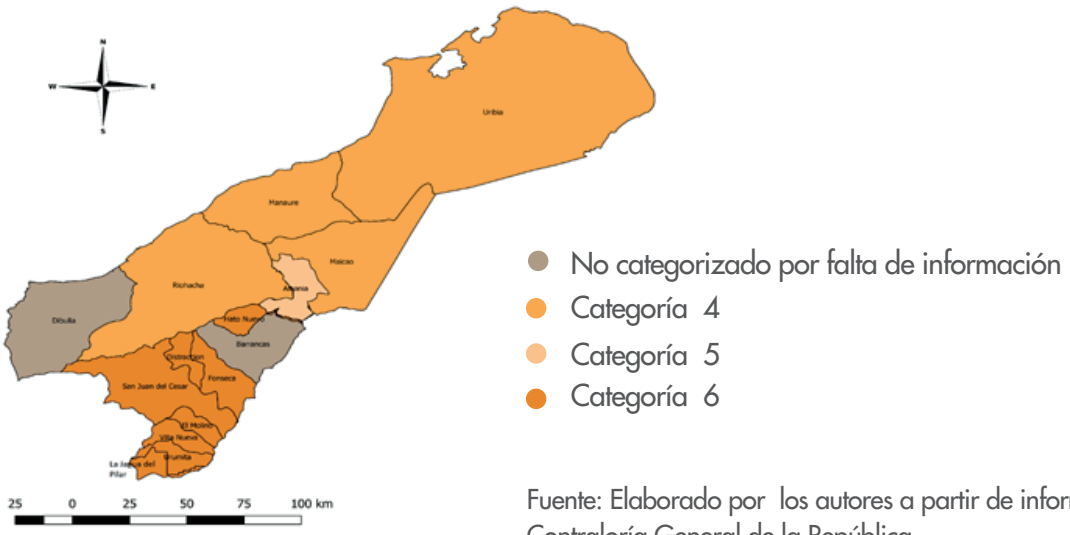
TABLA 16. CRITERIOS PARA LA CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL – LEY 617 DE 2000

Categoría	Población	ICLD anuales
Categoría especial	Superior o igual a 500.001	Superior a 400.000 smmlv
Primera categoría	Entre 100.001 y 500.000	Superiores a 100.000 y hasta 400.000 smmlv
Segunda categoría	Entre 50.001 y 100.000	Superiores a 50.000 y hasta 100.000 smmlv
Tercera categoría	Entre 30.001 y 50.000	Superiores 30.000 y hasta de 50.000 smmlv
Cuarta categoría	Entre 20.00 y 30.000	Superiores a 25.000 y de hasta 30.000 smmlv
Quinta categoría	Entre 10.001 y 20.000	Superiores a 15.000 y hasta 25.000 smmlv
Sexta categoría	Igual o inferior a 10.000	No superiores a 15.000 smmlv

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los contenidos de la Ley 617 de 2000.

En La Guajira, para 2017 cuatro municipios fueron clasificados en categoría 4, uno en categoría 5, ocho en categoría 6 y dos que, por falta de información, hasta la fecha no han sido categorizados.

GRÁFICO 22. CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL 2017



Fuente: Elaborado por los autores a partir de información de la Contraloría General de la República.

En cuanto a la estructura de los ingresos de los municipios del país, durante el periodo 2011 – 2015, en orden importancia son: los recursos de transferencias (47%), los recursos propios (36%), los ingresos de capital (11%) y las regalías (6%).

En cuanto a la estructura de los ingresos de los municipios del país, durante el periodo 2011 – 2015, en orden importancia son: los recursos de transferencias (47%), los recursos propios (36%), los ingresos de capital (11%) y las regalías (6%).

En relación a rentas propias, los ingresos tributarios son las fuentes más representativas. Los municipios tienen a su cargo el recaudo del impuesto predial, impuesto de industria y comercio, impuesto de circulación y tránsito, impuesto de delineación urbana, impuesto a los espectáculos públicos, sobretasa a la gasolina, sobretasa bomberil, impuesto de alumbrado público, avisos y tableros, estampillas, degüello de ganado menor, entre otros. Adicionalmente, en virtud de la autonomía constitucional, tienen también la facultad de crear nuevos tributos siempre y cuando se enmarquen dentro del estatuto tributario nacional.

Es importante resaltar que, en general, los municipios de categorías 4, 5 y 6, es decir, con población igual o menor a los 30.000 habitantes, recaudan solo los impuestos más importantes (el impuesto predial, industria y comercio y la sobretasa a la gasolina), debido a la baja capacidad de gestión fiscal y una base económica limitada que determina una capacidad máxima de recaudo menor a las grandes ciudades del país. Por lo tanto, estos municipios presentan una mayor dependencia de las transferencias nacionales y una menor participación de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos.

Para estos municipios resulta significativa la porción de recursos de libre destinación de propósito general del SGP, en el sentido de que pueden destinarse a gastos de funcionamiento e inversión. Estos recursos son clave para el sostenimiento de las entidades territoriales, ya que permiten sufragar gran parte de los gastos de funcionamiento y compensar la poca disponibilidad de recursos propios.

5.5.3. Indicadores de medición

El esfuerzo fiscal hace referencia a la capacidad de recaudo tributaria de las entidades territoriales. Es decir, es la relación entre la recaudación efectiva y su potencial recaudatorio. Del buen desempeño en esta área depende, en gran parte, el desarrollo social y económico de

los territorios y, en últimas, la autonomía de inversión municipal que permite el cumplimiento de los planes de desarrollo de acuerdo a las características propias de cada entidad territorial, más allá de los requerimientos desde la nación. Además, entre más alta sea, más fuertes y autónomas son las entidades territoriales.

Si bien, por dificultades en la obtención de información, no es posible para este trabajo incluir el potencial recaudatorio de los municipios analizados, sí es posible aproximarse al desempeño fiscal en términos de recaudo y de gestión de los recursos[19]. Para esto, se tendrán en cuenta, mayoritariamente, indicadores relacionados con la autonomía fiscal, a saber:

- Participación de los recursos propios sobre los ingresos totales de los municipios[20]. A mayor participación, menos dependencia de recursos del nivel nacional y departamental por parte de la entidad territorial.

- Participación de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) como fuente de financiamiento de la inversión. A mayor participación, la entidad territorial obtiene una mayor autonomía en las decisiones de inversión, pues no está condicionada por recursos de destinación específica.

- Participación de las transferencias corrientes dentro de los ingresos corrientes. Entre más alto sea el indicador, la entidad territorial será más dependiente de los recursos corrientes del nivel nacional que son dedicados a gastos de funcionamiento.

- Participación de las transferencias de inversión sobre los ingresos totales. Es una medida de dependencia de los recursos del nivel nacional.

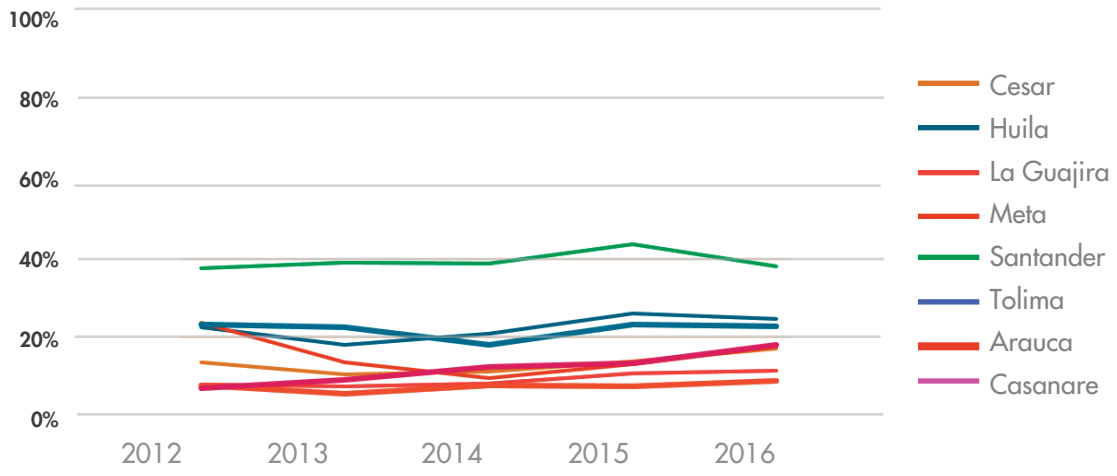
- Participación de las regalías dentro de los ingresos.

Asimismo, se tendrá en cuenta la evolución de los resultados del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) medido por el DNP.

5.5.4. Evolución de las finanzas y autonomía fiscal del departamento

En la vigencia del actual sistema general de regalías, la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales de La Guajira ha mantenido un promedio de 9%, muy inferior al promedio de los departamentos productores que es del 18%. Santander fue el departamento que mejor calificación ha obtenido, con un promedio del 40%, mientras que los demás se mantie-

GRÁFICO 23. PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES EN LOS DEPARTAMENTOS PRODUCTORES (2012 – 2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la Nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

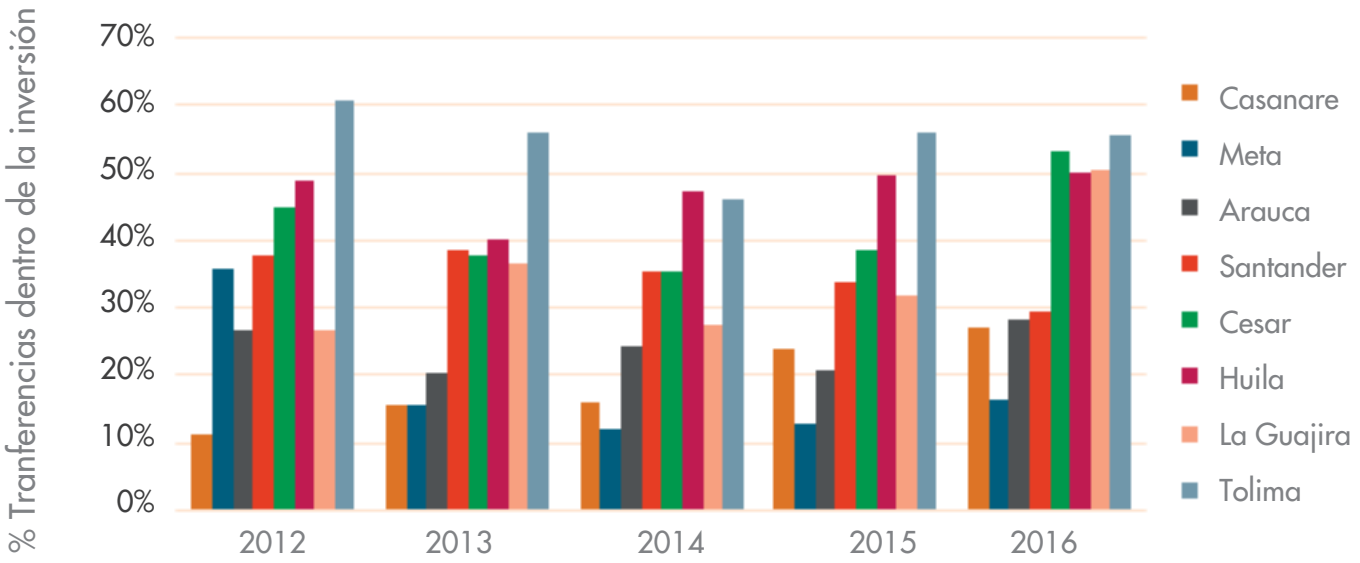
[19] Las dificultades radican en obtener información confiable sobre el estado de los catastros y las variables sobre la actividad económica de las entidades.[20] Para calcular el porcentaje de ingresos propios se tienen en cuenta solo los ingresos tributarios y los no tributarios, exceptuando en estos últimos las transferencias corrientes.

nen por debajo del 25%. Llama la atención la tendencia creciente del departamento de Casanare que pasó de tener una participación del 7% en el 2012, a 18% en el 2016.

Al analizar el comportamiento de las transferencias de inversión dentro de los ingresos totales entre el 2012 y el 2016, se evidencia que el promedio de los departamentos productores ha sido del 34%, donde La Guajira tiene un promedio del 35%, presentando una tendencia creciente lo que indica una mayor dependencia al gobierno nacional¬. Cabe notar que, mientras en el 2012 este indicador era del 27%, para el 2016 pasó a ser del 51%. Los departamentos que mayor participación registran son Tolima (55%), Huila (47%) y Cesar (42%), mientras que el Meta y Casanare presentan mejor autonomía fiscal con participaciones del 18% y 19%, respectivamente.

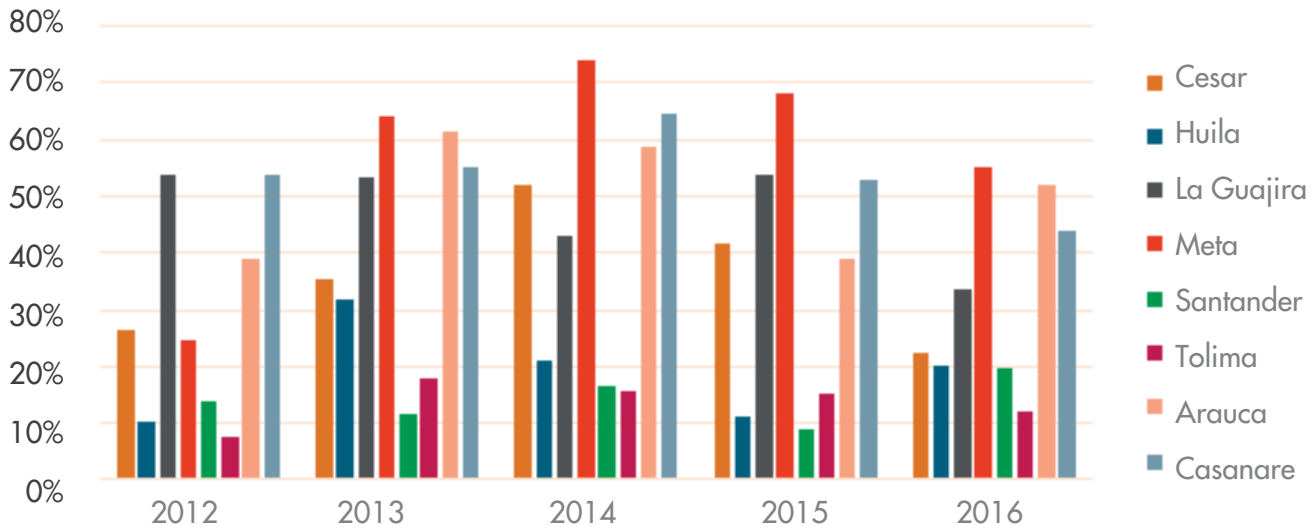
En promedio, las regalías han representado el 36% de los ingresos totales de los departamentos productores. Para La Guajira, esta participación ha sido 51% hasta el año 2015, teniendo en cuenta el cambio de metodología del DNP para el 2016. En este último año, la participación fue del 34%. En departamentos como Santander y Tolima, las regalías han representado el 14% aproximadamente. Llama la atención el crecimiento de la participación de regalías en el Meta donde, en promedio, las regalías han representado el 58% de sus ingresos. Finalmente, mientras que en el 2012 estas aportaban el 25% al departamento, para el 2015 el indicador fue de 68%.

GRÁFICO 24. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE INVERSIÓN DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la Nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

GRÁFICO 25. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS REGALÍAS DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

En complemento, vale la pena comparar entre La Guajira y departamentos productores y no productores, los promedios por cada uno de los indicadores anteriormente analizados. Con respecto a los ingresos propios, se evidencia una mayor participación de los departamentos no productores, mientras La Guajira se mantiene por debajo del promedio con respecto a su grupo. En el caso de las transferencias corrientes, estas son muy superiores en los departamentos no productores frente a los productores, con aproximadamente 10 puntos porcentuales de diferencia. Ocurre lo mismo en el caso de las transferencias de inversión: mientras que, para los no productores, estas presentaron el 47%, para los productores se trató del 34% y para La Guajira del 35%. Por último, con respecto a las regalías, La Guajira registra la mayor participación con un 47%, frente al promedio de los productores que fue del 36%. Para este mismo indicador, los no productores tuvieron un promedio del 16% en el periodo de estudio.

TABLA 17. COMPARACIÓN DEL PROMEDIO DE INDICADORES DE LA GUAJIRA Y DEPARTAMENTOS PRODUCTORES Y NO PRODUCTORES EN PORCENTAJE (2012 – 2016)

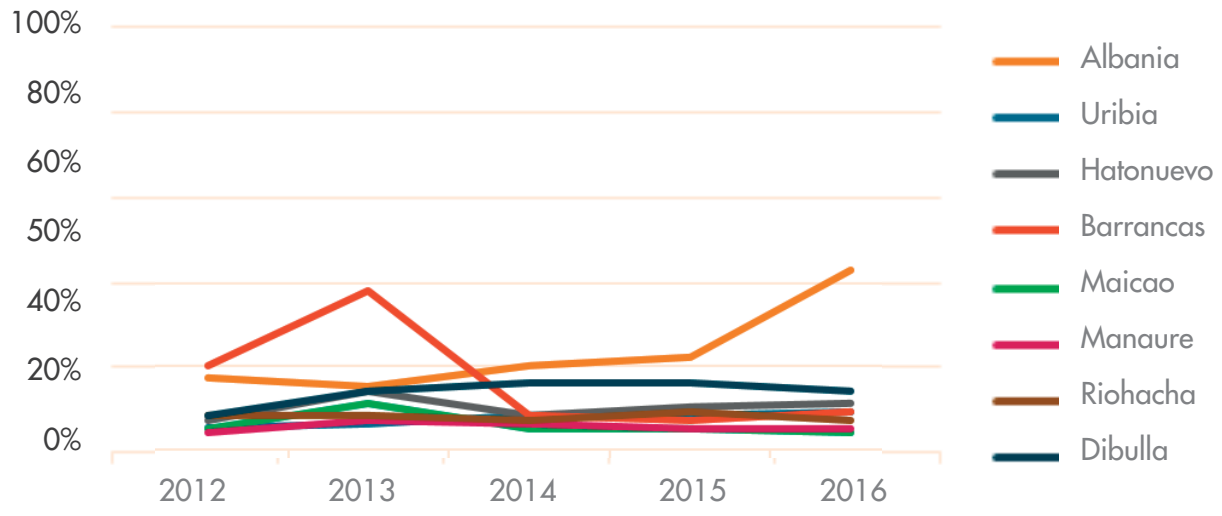
Departamento	Ingresos propios / Ingresos totales	Transferencias corrientes / ingresos corrientes	Transferencias de inversión / ingresos totales	Regalías / ingresos totales
No productores	25	16	47	16
Productores	18	6	34	36
La Guajira	9	2	35	47

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

5.5.5. Evolución de las finanzas y autonomía fiscal de los municipios productores

Como se muestra en el Gráfico 26, es posible comprobar que, a excepción de Albania, todos los municipios productores del departamento tienen una participación por debajo del 20% en todo el periodo.

GRÁFICO 26. PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES EN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES (2012 – 2016)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

Para los años de 2012 a 2016, específicamente, en promedio el porcentaje de recursos propios entre los siete municipios restantes osciló entre el 5% al 19%, siendo los casos más bajos los de Manaure y Maicao, con promedios de 5% y 6%, respectivamente. Estos resultados, como se mostrará más adelante, se deben al volumen significativo de regalías que los municipios tienen disponible en cada vigencia.

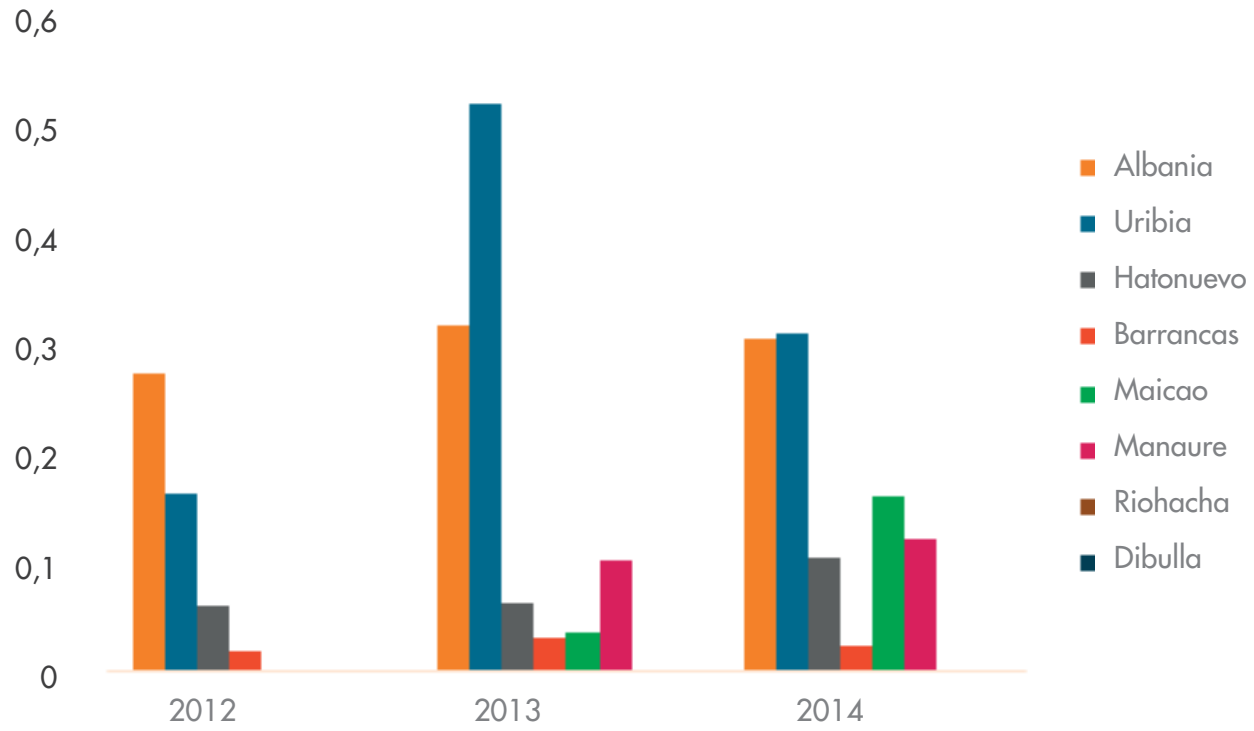
Para la vigencia 2015, si se comparan los resultados con el promedio de cada categoría, se tiene que Hatonuevo, el único municipio de categoría 6 con 9,6%, está por debajo del promedio nacional (21%) para esa categoría. Por su parte, los cuatro municipios categoría 4, -Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia-, se ubican por encima del promedio de su categoría (4,2%), mientras que Albania, el único municipio categoría 5 con 21%, está claramente por encima del promedio nacional de esa categoría (5%). Por su parte, Albania, Uribia y Dibulla son los tres municipios que muestran una tendencia de mejora constante en este indicador durante el periodo.

Para caracterizar de manera más precisa la situación de los ingresos propios y el esfuerzo fiscal realizado por las administraciones, se restan de estos las contribuciones que realizó la empresa Cerrejón por concepto de impuesto predial y de industria y comercio ya que, por su tamaño, tiene un impacto significativo en las finanzas de los municipios donde opera. Los cálculos se hicieron para los años 2012 a 2014 al ser las únicas vigencias disponibles[21].

[21] Los datos de recaudo fueron tomados del estudio Contribución fiscal de la operación minera de El cerrejón a las finanzas públicas y situación fiscal de las entidades territoriales de su área de influencia en el Departamento de La Guajira 2000-2014, elaborado por Fedesarrollo.

Albania y Uribia son los municipios donde los impuestos del Cerrejón tienen mayor participación en el total del recaudo ya que, en el primero se encuentra ubicada la base de operaciones de la empresa y por el segundo, pasa el tren que transporta el carbón extraído. Si se extraen estos recursos de los tributarios de los cuatro municipios que percibieron recursos en cada año del periodo, se observa que solamente Barrancas presenta una disminución de los ingresos tributarios entre 2012 y 2014, lo que puede indicar dificultades en el esfuerzo fiscal.

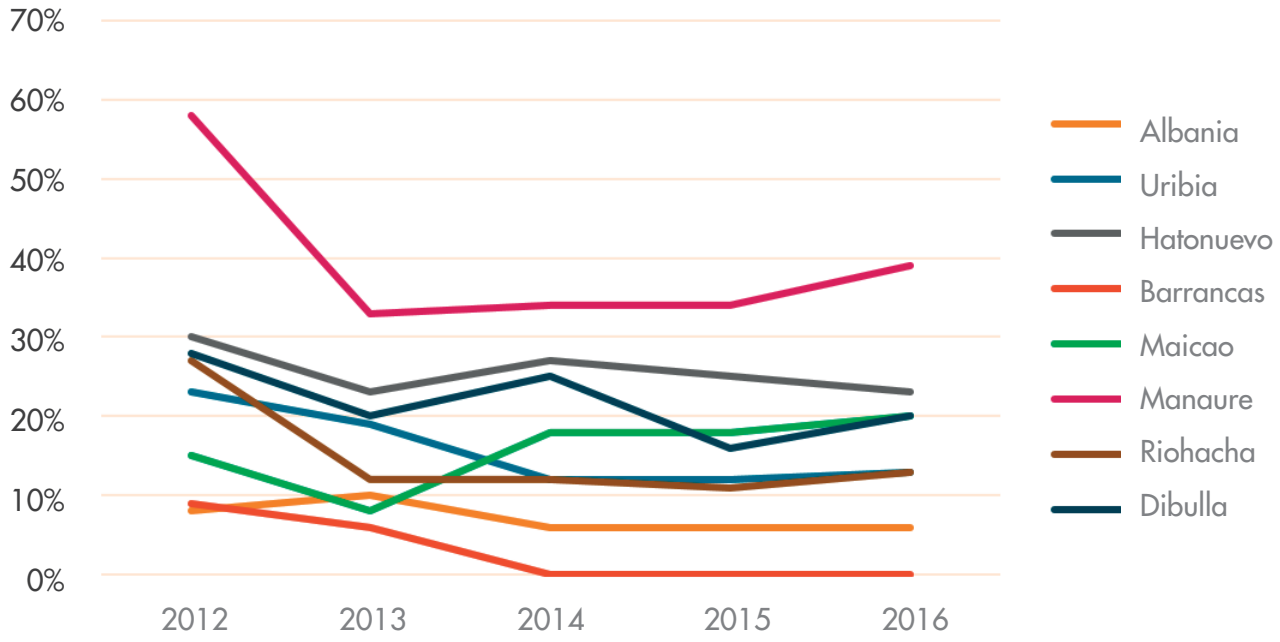
GRÁFICO 27. PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS PAGADOS POR LA EMPRESA CERREJÓN DENTRO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

Por otra parte, al examinar en el Gráfico 28 la participación de las transferencias corrientes dentro de los ingresos corrientes entre 2012 y 2013, es importante destacar que esta participación bajó en la mayoría de municipios a excepción de Hatonuevo y, en menor medida, Albania. En promedio, Manaure es la entidad territorial en la que las transferencias corrientes presentan una mayor participación dentro de este tipo de ingresos. Se destaca que, durante el periodo, los municipios de Hatonuevo, Riohacha y Uribia han presentado una disminución sostenida de este indicador. Por su parte, Barrancas presenta valores en cero para este indicador, pues no registra ingresos por este concepto. Sin embargo, se revisó el Sistema de Información y Consulta de las Distribuciones a las Entidades Territoriales (SICODIS), encontrando que sí hubo transferencias por este concepto al municipio, lo que indica que se presentó un error en el registro de estos recursos en el formato FUT por parte de la administración local.

GRÁFICO 28. PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES DENTRO DE LOS INGRESOS CORRIENTES



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

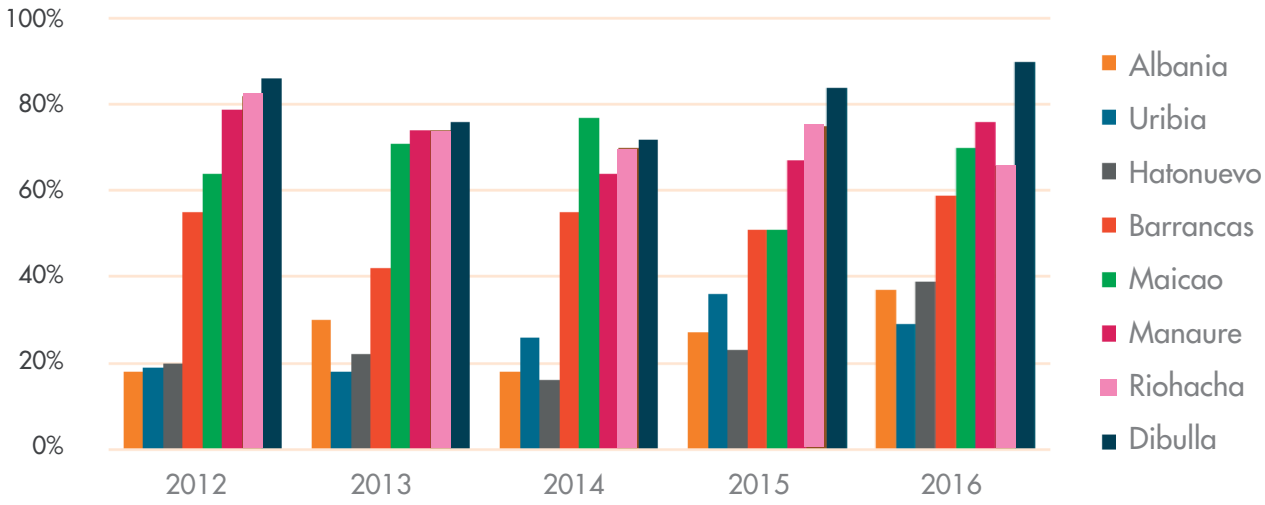
Las dificultades en el recaudo de recursos propios son en muchos casos niveladas por la entrada de recursos provenientes del SGP y por la explotación de recursos naturales no renovables con el SGR, como se ha mostrado anteriormente. Para el primer caso, en el Gráfico 29 se muestran dos grupos de municipios. El primer grupo, compuesto por Hatonuevo, Barrancas, Albania y Dibulla, donde las transferencias no superan el 60% de participación. El segundo grupo, compuesto por los municipios restantes, donde estas presentan una participación de las transferencias de 76%, siendo Maicao, con un 90%, el municipio con el mayor indicador de dependencia. Este resultado contrasta con el hecho de que, a lo largo del periodo de análisis, este municipio es el que menor tasa de participación de los ingresos tributarios presenta, lo que demuestra su poca autonomía fiscal.

Se aclara que los primeros no están certificados en educación ni en salud por ser categoría 6 y, por lo tanto, no reciben transferencias por concepto de prestación de ambos servicios. Se resalta que, de los municipios categoría 4, Manaure no está certificado en educación, frente a los casos de Riohacha, Uribia y Maicao, que sí están certificados.

En orden de importancia para el periodo 2012-2015, los municipios donde las regalías tienen una mayor participación son Albania, Barrancas y Hatonuevo. En el caso del 2016, vigencia no comparable por el cambio de medición por parte del DNP, Barrancas, Hatonuevo y Riohacha son los que presentan la mayor participación [22].

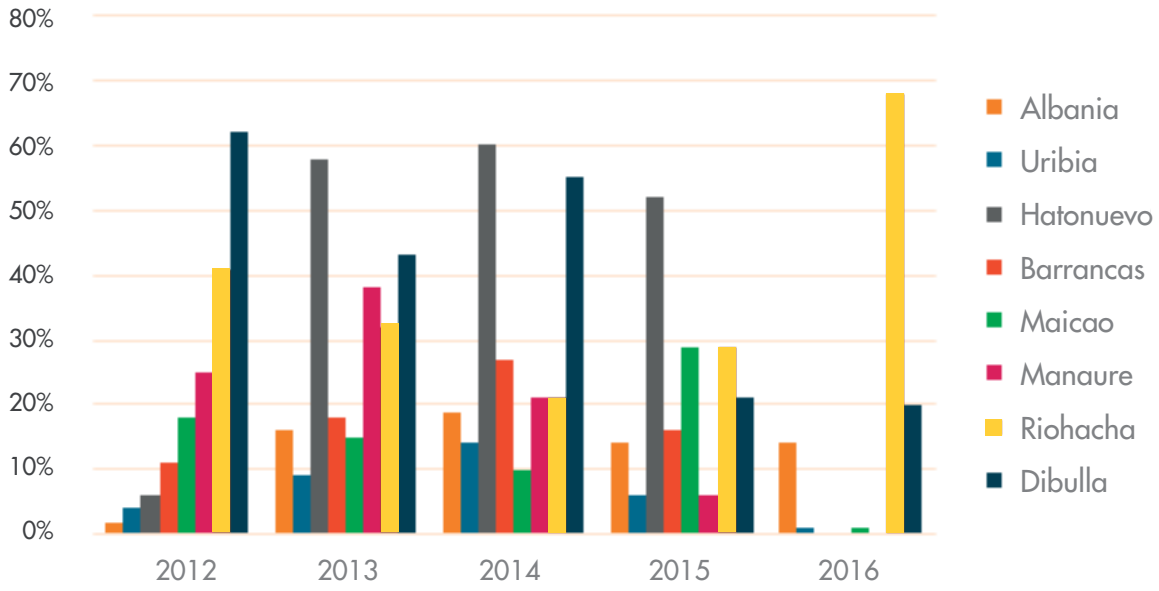
[22] En la vigencia 2016, en las ejecuciones presupuestales del DNP, se tienen en cuenta los recursos de regalías comprometidos que correspondan a la vigencia en curso. Por lo tanto, esta también es una medida de ejecución de los proyectos aprobados por el OCAD.

GRÁFICO 29. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE INVERSIÓN DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

GRÁFICO 30. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS REGALÍAS DENTRO DE LOS INGRESOS TOTALES

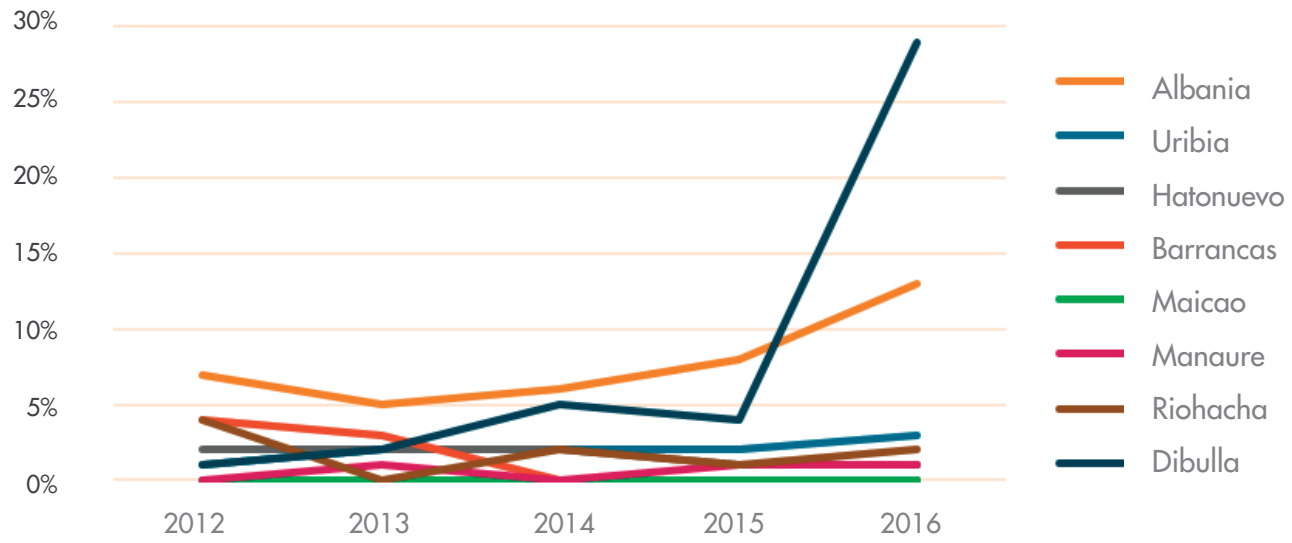


Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que estos municipios tienen una doble capacidad de inversión con los recursos del SGP y del SGR, es decir, que poseen un potencial financiero importante que debería verse reflejado en indicadores de calidad de vida.

En la misma línea, se considera fundamental determinar en qué medida los ICLD[23] logran financiar un porcentaje significativo de la inversión del municipio. Como se muestra en el Gráfico 31, el comportamiento de los ocho municipios es similar al del indicador anterior. Destaca el caso de Albania, la entidad territorial que más financia su inversión con este tipo de ingresos: en promedio entre 2012 y 2016 ha financiado un 8% de su inversión, siendo el 2014 y 2015 los años en los que más logró este comportamiento con el 8% y 13% respectivamente. Para el resto de municipios el porcentaje es menor o igual al 2%. Nuevamente, Maicao presenta un indicador de 0%, mostrando una nula autonomía en las decisiones de inversión lo que pone en evidencia sus debilidades en materia de capacidad fiscal de ingresos. Dibulla y Uribia se destacan por la tendencia positiva del indicador a lo largo del periodo.

GRÁFICO 31. PARTICIPACIÓN DE LOS ICLD DENTRO DE LA INVERSIÓN



Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

Municipios productores vs no productores en La Guajira

La recepción de regalías directas podría tener algún efecto en el desempeño fiscal de los municipios. Por esta razón, en esta sección se comparan las entidades territoriales que poseen actividades extractivas y aquellas que no, a saber: Distracción, El Molino, Fonseca, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva.

Como se ha resaltado anteriormente, las principales dificultades de los municipios productores de La Guajira están relacionadas con la generación de recursos propios y la baja capacidad de ahorro. No obstante, en comparación con los municipios no productores, muestran ligeramente mejor capacidad de recaudo y menor dependencia a las transferencias corrientes de la nación.

A su vez, los municipios no productores son más dependientes de las transferencias de inversión provenientes de la nación y de las transferencias corrientes. Si bien hay mayor dependencia en estos rubros para los no productores, en el caso de los productores esta dependencia se hace evidente, como se mostró anteriormente en el porcentaje de regalías que corresponde a sus ingresos totales.

[23] Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación o ICLD son calculados de la siguiente forma: ingresos tributarios más no tributarios, exceptuando en estos últimos, las rentas de destinación específica por una ley o acto administrativo.

TABLA 18. COMPARACIÓN DEL PROMEDIO DE INDICADORES DE MUNICIPIOS PRODUCTORES Y NO PRODUCTORES (2012 – 2016)

Departamento	Ingresos propios / Ingresos totales	Transferencias corrientes / ingresos corrientes	Transferencias de inversión / ingresos totales	Regalías / ingresos totales	ICLD / inversión
Productores	11	18	53	23	23
No productores	9	46	59	7	7

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

Aunque hay diferencias significativas entre los dos grupos de entidades territoriales, en promedio el desempeño de ambos -en términos del uso de ingresos corrientes de libre destinación para financiar la inversión-, es el mismo. Esto se traduce en que la recepción de regalías directas no es un factor determinante a la hora de producir suficientes ICLD para financiar la inversión, por lo que la mayoría de estos recursos termina destinándose a gastos de funcionamiento y al servicio de la deuda. En general, esta situación muestra que los municipios de la Guajira, a excepción de Albania, tienen baja autonomía y discrecionalidad en sus decisiones de inversión.

5.5.6. Índice de Desempeño Fiscal (IDF)

El índice de Desempeño Fiscal, enmarcado en la Ley 617 de 2000, tiene como propósito la evaluación del desempeño de las administraciones territoriales en el ámbito de las finanzas públicas. Es una medida que va dirigida a mostrar el comportamiento fiscal de los municipios y departamentos del país, con el fin de identificar debilidades y fortalecer la capacidad financiera de cada administración. Este índice se compone de seis indicadores: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. De estas dimensiones depende el rango de clasificación en el que se ubique a cada entidad territorial que se muestra en la tabla 19.

TABLA 19. RANGOS DE CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL

Niveles de Desempeño Fiscal	SOLVENTE	SOSTENIBLE	VULNERABLE	RIESGO	DETERIORO
Rangos de Desempeño Fiscal	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	<40

Fuente: Elaborado por los autores a partir de las Fichas FUT, Contaduría General de la nación. Ejecuciones presupuestales, DNP.

En esta sección se analizan en particular los resultados de los 8 municipios productores y luego, de manera comparada, su desempeño en relación con los 7 municipios no productores del departamento de la Guajira para determinar en qué medida la captación de recursos provenientes de las regalías directas influye en el desempeño fiscal.

Es importante señalar que, en la Región Caribe, La Guajira es el mejor de los departamentos en promedio en términos de desempeño fiscal de sus municipios con 72,2 puntos, seguido de cerca por los departamentos de Cesar y Atlántico para 2015, la última vigencia disponible.

Departamento

Para analizar el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) se toman como referencia los departamentos productores. En la vigencia entre 2012 y 2015, los departamentos del Meta y el Cesar destacan por tener los desempeños más altos. Lo anterior, gracias a la posición sostenible que han mantenido durante el periodo de estudio y la marcada participación de sus recursos propios en los ingresos corrientes.

En contraste, los departamentos de Tolima y Arauca presentan una situación de vulnerabilidad de acuerdo a los estándares establecidos en la Ley 617 de 2000. Para ambos, el promedio ha estado por debajo de los 60 puntos en el periodo de estudio, siendo el Tolima el departamento que registra las cifras más críticas, además de la baja capacidad de ahorro que presenta.

TABLA 20. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS PRODUCTORES Y LA GUAJIRA (2012 – 2016)

MUNICIPIO	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
Meta	77,14	73,40	75,10	75,72	77,31	75,74
Cesar	75,83	76,96	75,66	77,34	75,72	76,30
Casanare	72,59	70,40	73,14	70,36	71,83	71,67
La Guajira	70,86	66,24	76,01	71,91	70,86	71,18
Huila	69,58	70,56	76,01	76,11	75,09	73,47
Santander	68,01	73,70	75,06	78,98	77,35	74,62
Tolima	65,41	62,22	65,18	62,73	63,19	63,75
Arauca	63,54	68,27	70,86	73,79	68,71	69,03

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del IDF, DNP.

Por su parte, La Guajira se ha mantenido en rangos superiores a 70 puntos, siendo en 2014 el año en el que mejor indicador fiscal obtuvo, continuando la tendencia de los departamentos productores de tener una buena calificación de sus ingresos frente a los recursos propios, además del gasto de inversión que se registra por encima del 85% en todos los años y que puede explicarse por la participación de los recursos de regalías en el departamento.

Por otra parte, para el año 2013 La Guajira calificó como vulnerable con un puntaje de 66,24. Tanto para el 2012 como para el 2016, la capacidad de ahorro se ha considerado en estado de deterioro, lo que implica que su recaudo es bajo y logra cubrir parte del funcionamiento e intereses de deuda. Entre tanto, el respaldo a la deuda no supera los 20 puntos, explicado en parte por la nula capacidad de endeudamiento del departamento. El 2013 fue el año en el que más recursos de funciona-

miento se destinaron en comparación con la inversión. Así, por cada $100 de ingresos corrientes de libre destinación, se gastaron $81 aproximadamente para su funcionamiento, dejando pocos remanentes para atender inversiones con recursos propios.

Con respecto a las transferencias nacionales, estan ocupan más del 70% de las rentas totales de La Guajira, evidenciando una alta dependencia de estos recursos y una baja capacidad de recaudo de impuestos.

TABLA 21. RESUMEN DE INDICADORES FISCALES DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA (2012 – 2016)

La Guajira	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador fiscal
2012	67,50	0,99	80,75	90,59	85,73	31,77	70,86
2013	81,51	0,69	89,58	94,92	94,60	41,49	66,24
2014	62,61	3,13	70,81	90,69	94,78	45,86	76,01
2015	63,99	6,04	85,46	88,63	94,08	42,43	71,91
2016	56,60	15,90	84,14	94,64	92,50	38,04	70,86

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del IDF, DNP.

Departamentos productores vs no productores

En general, entre el 2012 y 2016, de acuerdo al promedio del Índice de Desempeño Fiscal, los departamentos productores tuvieron un mejor desempeño con respecto a los no productores. Sin embargo, estos últimos han mejorado su comportamiento en los últimos dos años. Lo anterior se puede explicar por los buenos resultados de los departamentos productores con respecto a los ingresos propios, que superan el 85% y del 87% de gastos destinados a la inversión. Para los departamentos no productores estos mismos indicadores registran un promedio de 71% y 83%, respectivamente.

En contraste, con respecto a los ingresos que corresponden a las transferencias, se identifica una mayor dependencia de los departamentos no productores, indicio del bajo recaudo de impuestos a nivel local lo que, en alguna medida, afecta el bajo índice de respaldo a la deuda que para ambos grupos de estudio mantienen promedios similares.

TABLA 22. TABLA DE RESULTADOS DE LOS INDICADORES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL (2012 – 2016)

Entidades	Año	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador fiscal
Dptos. **no** productores	2012	54,78	4,69	67,66	69,26	80,46	41,70	67,92
	2013	56,77	2,90	68,93	71,89	81,76	32,43	67,91
	2014	56,37	2,37	69,89	70,69	84,38	40,88	68,93
	2015	55,09	2,37	67,37	71,19	85,91	45,06	70,14
	2016	52,68	4,45	63,90	74,38	83,13	41,09	71,45
Dptos. productores	2012	59,54	19,01	65,92	86,79	83,10	33,00	70,37
	2013	65,50	1,20	74,46	87,21	87,14	34,70	70,22
	2014	60,54	3,00	74,18	88,24	90,04	43,36	73,38
	2015	61,82	4,09	70,12	89,48	90,38	40,74	73,37
	2016	55,25	7,31	71,85	88,46	88,70	40,52	72,51

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del IDF, DNP.

Municipios productores

Al analizar el Índice de Desempeño Fiscal de los ocho municipios productores se encuentra que, en promedio, Albania nuevamente lleva la delantera en términos de resultados positivos de su situación y su gestión en relación con las otras las entidades territoriales productoras. El municipio que menor desempeño presenta es Uribia, quedando en dos vigencias, en niveles fiscales vulnerables por un bajo desempeño en su capacidad de ahorro y, en menor medida, por su capacidad de recaudo. Para el caso de Dibulla, si bien tiene en promedio para las cuatro vigencias un rango sostenible, es el único que durante este periodo estuvo en el rango de riesgo en 2012.

De hecho, todos los resultados negativos de desempeño han sido arrastrados por la poca capacidad de ahorro que tienen todos los municipios analizados y, en menor medida, por el desempeño en relación con el recaudo de recursos propios, variable que fue mejorando levemente a medida en que transcurrió el tiempo.

TABLA 23. ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2015)

MUNICIPIO	2012	2013	2014	2015	PROMEDIO
Albania	80,43	72,41	76,30	75,78	76,23
Barrancas	79,57	73,26	78,18	64,26	73,82
Hatonuevo	69,13	74,22	68,49	74,75	71,65
Maicao	71,05	80,69	73,46	72,05	74,31
Uríbia	65,26	66,85	73,37	73,39	69,72
Manaure	69,24	72,68	69,69	72,32	70,98
Dibulla	58,56	72,76	73,71	79,01	76,03
Riohacha	75,36	76,62	76,33	75,79	71,1

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del IDF, DNP.

Como se mencionó anteriormente, el indicador que da cuenta de la capacidad de recaudo de recursos propios, si bien no tuvo un desempeño "excelente", sí mejoró a lo largo de los cuatro años de estudio. El conjunto de los ocho municipios pasaron de tener un desempeño promedio de 64,69 puntos en 2012, a aumentar de manera sostenida hasta llegar a los 77 puntos, lo que impactó en el aumento del puntaje final en la mayoría de los casos analizados.

En términos de recaudo, el mejor desempeño durante todas las vigencias analizadas fue el del municipio de Albania, pues logró permanecer solvente de manera sostenida. Contrario a los casos de Hatonuevo y Manaure cuya persistencia en niveles vulnerables y de riesgo refleja su poca capacidad de recaudo, lo que podría traducirse en poca capacidad institucional de gestión de recursos propios.

La mejora en la generación de recursos propios es fundamental ya que permite determinar el grado de esfuerzo fiscal que está haciendo la entidad territorial para financiar su desarrollo de manera autónoma. Se esperaría que, al mejorar este indicador, los municipios tengan mayor autonomía de inversión y la capacidad de garantizar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus planes de desarrollo, junto con los recursos provenientes de las transferencias. Es decir, en últimas, tendrían mayor autonomía para invertir en lo que realmente necesita su población de acuerdo a las características propias de cada territorio más allá de lo estipulado por la nación.

La situación del indicador de capacidad de ahorro es contraria al anterior, pues si bien han mantenido valores estables, estos han estado entre los rangos de riesgo y deterioro en la mayoría de los casos y, en menor medida, en un rango vulnerable, lo que refleja una baja capacidad de ahorro y genera problemas para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

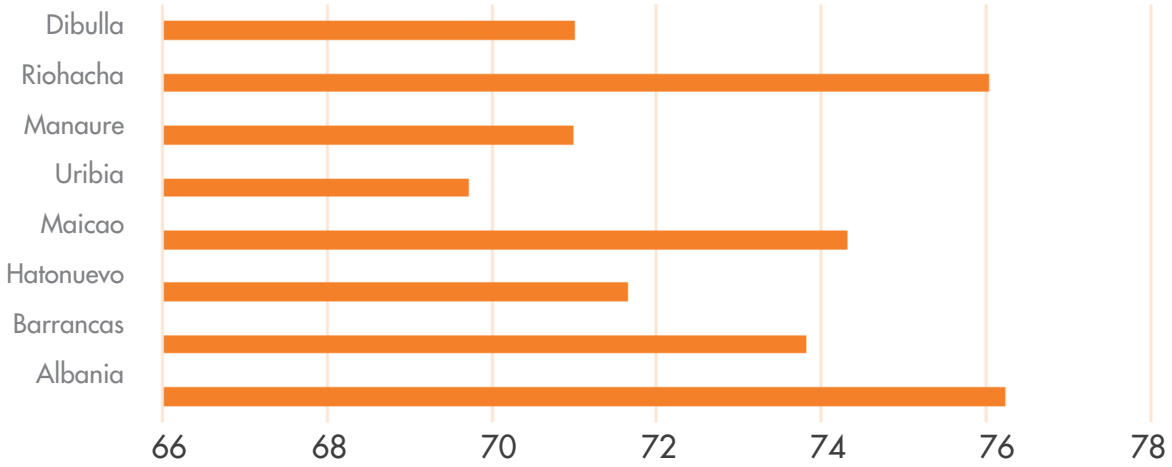
El autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento tampoco ha tenido un mejor desempeño. En la mayoría de casos, en las vigencias analizadas, los municipios tienen poca capacidad para cubrir los costos de nómina y los gastos generales de operación que generan con sus rentas de libre destinación, lo que dificulta el cumplimiento de la Ley 617 de 2000, que define límites al gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.

Los puntajes finales del índice son resultado del jalonamiento de los indicadores de transferencias y del gasto destinado a inversión. De acuerdo a esto, es posible afirmar que el gasto de la inversión es alto, es decir, que se invierte un porcentaje importante en aumentar, mantener y mejorar el capital físico y humano, y que el

recaudo de recursos propios, al ir mejorando, pesa de manera importante como contrapartida a los recursos del SGP, lo que otorga mayor autonomía a las decisiones tomadas por los municipios.

En promedio, Albania fue el municipio con mejor desempeño fiscal, seguido de cerca por Riohacha. Por su parte, los municipios de Maicao y Barrancas alcanzan en promedio puntajes aceptables de entre 73 y 75 puntos. Contrario es el caso de Uribia el único que, para los periodos analizados, alcanza en promedio el nivel vulnerable.

GRÁFICO 32. PROMEDIO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2015)**PRODUCTORES DE LA GUAJIRA (2012 – 2015)**



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del IDF, DNP.

En promedio, siete de los ocho municipios analizados son solventes de acuerdo a los rangos del índice. Esto se debe al cumplimiento de la Ley 617 de 2000 y la generación de ahorro corriente, el alto gasto de inversión y la buena generación de recursos propios.

El municipio de Uribia es la excepción, lo que significa que puede llegar a incumplir los requerimientos señalados por la ley anteriormente mencionada y que presenta ciertos riesgos a la hora de mantener su sostenibilidad en el tiempo.

De lo anterior es posible afirmar que los mayores problemas en relación con el desempeño fiscal y financiero de los ocho municipios están relacionados con la poca capacidad de recaudo y su capacidad de ahorro. De ahí la importancia de estrategias para el fortalecimiento fiscal territorial que permitan una descentralización fiscal más homogénea y más beneficiosa para todos los territorios.

Municipios productores vs no productores

En promedio, los municipios productores tienen un mejor desempeño fiscal que los no productores. Esto se debe a los mejores puntajes con respecto a la generación de ingresos propios, los gastos de inversión superiores y una capacidad de ahorro que, aunque baja, es mayor a la del grupo de siete municipios del departamento de La Guajira que no captan regalías directas por explotación de recursos naturales.

Por otra parte, la diferencia en la disposición de los ingresos propios puede estar relacionada con la captación de impuestos de predial e industria y comercio de los grandes establecimientos explotadores de los recursos naturales no renovables, como el Cerrejón.

En cuanto a la capacidad de ahorro, los no productores muestran poca disciplina fiscal en cuanto al gasto de funcionamiento y recaudo tributario. Esto implica que los ingresos tributarios y no tributarios producto de la gestión municipal son bajos y apenas alcanzan para pagar los gastos de funcionamiento y los intereses de la deuda. Por último, el porcentaje de gastos de inversión es ligeramente inferior, aunque positivo, en los municipios no productores.

TABLA 24. TABLA DE RESULTADOS DE LOS INDICADORES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y NO PRODUCTORES (2012 – 2015)

Entidades	Año	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentajede ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador fiscal
Municipios no productores	2012	55,05	0,00	82,17	36,18	88,76	53,44	67,41
	2013	58,93	0,45	85,71	41,16	90,38	41,42	64,83
	2014	53,46	4,77	74,65	52,73	88,93	38,77	68,18
	2015	69,84	3,18	65,43	49,68	89,17	37,24	68,89
Municipios productores	2012	57,28	6,99	76,39	64,69	91,96	45,87	71,08
	2013	55,08	4,59	82,27	69,24	94,31	60,74	73,69
	2014	50,67	5,24	78,35	80,84	94,33	47,36	74,36
	2015	64,99	6,34	75,21	76,99	93,63	44,77	73,42

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la documentación del IDF, DNP.

6. ANÁLISIS DE LAS BRECHAS EN LA INVERSIÓN Y DE LAS NECESIDADES ENCONTRADAS EN LOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y DE COMPETITIVIDAD

6.1. EL DUALISMO ECONÓMICO EN LA GUAJIRA

La Guajira ha sido un territorio con baja correspondencia con el modelo de desarrollo nacional[24], lo que ha tenido como consecuencia que persista una brecha significativa en los indicadores sociales y económicos frente a otros territorios más cercanos con el modelo de desarrollo económico nacional. La fase de crecimiento "hacia adentro", en donde primó la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones entre 1920 -1980, dio origen al fortalecimiento y la expansión de la industria nacional bajo condiciones de protección, aglomerándose espacialmente, centralizando sectorialmente las políticas públicas y la institucionalidad en regiones y ciudades específicas[25].

[24] Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación o ICLD son calculados de la siguiente forma: ingresos tributarios más no tributarios, exceptuando en estos últimos, las rentas de destinación específica por una ley o acto administrativo. [25] Arismendi, Cesar. (2007). Comentario al Plan Regional de Competitividad de La Guajira.

Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla fueron los centros económicos predominantes en el proceso de ampliación del mercado nacional. Las regiones o espacios que estuvieron por fuera del circuito de acumulación y reproducción del capital, se deprimieron o quedaron marginadas. Una de ellas fue La Guajira[26].

A través de la explotación de los recursos naturales no renovables, La Guajira se vinculó tardíamente al modelo nacional de desarrollo, inmerso en una economía extractiva de gran escala y dependiente del mercado externo, conviviendo con pequeñas unidades productivas informales y en medio de las prácticas tradicionales de las poblaciones de las etnias wayuu, kogui, wiwa, arhuaca y arzaria[27] en la Alta y Media Guajira y en la estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta.

en la alta y media Guajira y en la estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta.
Desde la década del ochenta, La Guajira sostiene un modelo económicamente dualista. Por un lado, se encuentra la minería moderna con vínculos con el mercado externo (carbón) y los mercados nacionales (gas). Por otro lado, están las actividades productivas tradicionales e informales que no logran articularse suficientemente con estos centros productivos. Sin embargo, la producción de gas que se inició en la segunda mitad de los setenta, y el despegue de la extracción y exportación de carbón en 1985, propiciaron que estos dos productos sean de alta significación y peso en la composición del ingreso regional sumando el 44,9% del PIB para el 2016.

Entre 2002 y 2010, La Guajira recibió ingresos de regalías por $2,4 billones de pesos corrientes, de los cuales el 54% correspondió al departamento ($1,3 billones) y el resto a los municipios (46%) con un total $1,1 billones . El departamento se vio beneficiado por el efecto del aumento en los precios internacionales de los recursos minero-energéticos, lo que se tradujo en una bonanza con incrementos del 371%, al pasar de $125 mil millones en el 2002, a $596 mil millones en el 2009[29].

Como consecuencia, esta situación ha ocasionado que el desarrollo social se supedite a las transferencias de las regalías, realidad que parece afianzarse en los recientes años, en donde la sostenibilidad de la estructura administrativa y financiera territorial ha dependido de esos recursos[30]. La producción de hidrocarburos y el advenimiento de la minería de carbón, en especial, la de cielo abierto, le permitió al departamento y a sus municipios acceder a cuantiosos recursos de regalías que no siempre impactan positivamente los procesos de transformación y mejoramiento del nivel de vida de la población pues, en medio de la actividad minera, se han afianzado las brechas con otras regiones del país.

[26] En su reflexión sobre los estudios de De La Pedraja y Losonczy en La Guajira, Wilder Guerra señala que a finales del siglo XIX dos regiones de Colombia, Panamá y La Guajira, presentaban tensiones frente al gobierno central. En tanto que la primera optó por la separación, la segunda optó por la clandestinidad de sus relaciones comerciales con el Caribe, percibido éste como un espacio de límites flotantes entre islas y continentes, entre estados independientes y sociedades incluidas. [27] Plan Regional de Competitividad de La Guajira. (2008). Cámara de Comercio de La Guajira. [28] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2012). La Guajira 2012. Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.[29] Banco de La República (2011). Boletín Económico Regional. II trimestre 2011. Cartagena. [30]Según la investigación Las Finanzas públicas de los municipios de La Guajira y la importancia de los recursos naturales adelantada por Fundesarrollo , estos dependen de las regalías y de las transferencias de la Nación. En 2014, la suma de estos dos rubros correspondió entre el 80% y 95% de los ingresos de los entes territoriales.

TABLA 25. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA GUAJIRA (%) - (1960 – 2016)

SUBSECTORES ECONÓMICOS	1960	1975	2000	2005	2010	2014	2016PR
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39,6	20,1	8,2	7,0	4,3	3,3	3,6
Explotación de minas y canteras		1,9	48,7	57,4	58,8	47,7	44,9
Industria manufacturera	4,3	5,6	1,3	1,0	1.1	1,1	1.1
Suministro de electricidad, gas y agua			5,3	4,1	4,0	5,5	5,7
Construcción			5,4	2,5	3,2	4,8	3,2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	37,5	57,9	6,8	4,7	5,4	7,2	8.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones			4,3	3,7	3,6	4,9	5,6
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas			3,3	2,7	3,0	3,4	3,6
Actividades de servicios sociales, comunales y personales			13,0	13,5	13,8	18,8	20,7
Impuestos			3,5	3,5	2,8	3,4	3.5
Otros*	18,6	14,5					
La Guajira	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Incluye servicios, construcción, transporte y establecimientos financieros durante el periodo 1960-1975.
Fuente: DANE, 1960, 1975. Cálculos de Adolfo Meisel y Antonio Hernández Gamarra. Dane, 2000 -2016.

6.2. LAS BRECHAS EN LA COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL

A partir de las mediciones de los factores que se consideran determinantes en la competitividad territorial podemos hacer una aproximación general a las brechas económicas y sociales que mantiene La Guajira con el resto del país. Según Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2009) las características que definen la competitividad de un territorio o localidad dependen de las dinámicas y las relaciones que se establezcan entre los diferentes factores estructurantes del desarrollo, tales como:

1) la capacidad de participar en los mercados local, regional, nacional e internacional de bienes y servicios,

2) la existencia de un entorno económico favorable para incrementar el ingreso real y el bienestar social de la población local,

3) el establecimiento de acuerdos para promover el desarrollo económico y social sostenible y

4) el desarrollo de instituciones y políticas públicas que promuevan la cohesión social combatiendo la exclusión, criterios que se acercan a condiciones o capacidades de desarrollo endógeno sostenible.

En consistencia con la Comisión Regional de Competitividad, las regiones competitivas comparten tres características básicas:

1) ofrecen un nivel de vida alto y creciente para cada uno de sus habitantes,

2) resultan atractivas para visitar, hacer empresas y radicarse,

3) logran mantener a su talento humano y a sus inversionistas[31].

Bajo estas características, la cuantificación de factores relacionados con el grado de desarrollo de la institucionalidad, las finanzas públicas, la infraestructura logística, la capacidad de emprendimiento, la innovación, educación, formación laboral, desarrollo sostenible e inclusión social, permite obtener y evaluar el contexto de las dinámicas de desarrollo que tiene La Guajira en cada uno de ellos, estableciendo las distancias existentes con los mejores departamentos en el país o con los que avanzan más rápidamente.
Estudios como los del Banco Mundial (2007) advierten que el departamento de La Guajira es uno de los más rezagados de Colombia y que, por lo tanto, requiere atención especial. En este trabajo se resalta que la dinámica del sector primario, -industria extractiva-, no se transmite o se articula al resto de la economía regional. El estudio también señala que la estructura productiva manufacturera que se agrupa en el sector secundario es inexistente. Por su parte, el sector de los servicios mantiene un alto grado de informalidad: los servicios públicos son deficientes y de baja calidad. También existe una alta tasa de analfabetismo y persisten los problemas de cobertura y calidad del sistema educativo y de salud. Igualmente, las vías de comunicación, los terminales (aéreos y terrestres) y la infraestructura en comunicaciones son deficitarias[32].

Al parecer esta situación no ha cambiado si se tiene en cuenta el Índice General de Competitividad departamental del 2016. Los cálculos establecidos por el Consejo Privado de Competitividad en asocio con el CEPEC-Universidad del Rosario, muestran indicadores económicos y sociales que contienen factores y pilares de la competitividad y que confirman la persistencia de las brechas y evidencian la existencia de profundas desigualdades y obstáculos al comparar los departamentos entre sí[33].

En Tabla 26 se exponen los puntajes (0 a 10) y las posiciones ocupadas en el ranking en los diferentes factores por departamentos. La Guajira sigue siendo uno de los más rezagados ocupando el puesto 24 de 26 departamentos evaluados en el Índice de Competitividad para el año 2016. Por debajo de La Guajira sólo se ubican los departamentos de Putumayo y Chocó.

[31] Comisión Nacional de Competitividad (2009). Guías para la elaboración de los Planes Regionales de Competitividad. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. [32] Banco Mundial. (2007). Competitividad de los departamentos en Colombia. Cepal (2007) Escalafón de Competitividad de los departamentos en Colombia. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4815/S0700110_es.pdf;jsessionid=210F85E97B0EBE95136FC03D288373E8?sequence=1. [33] En los análisis de competitividad generalmente se tienen en cuenta factores de competitividad que se asocian a diferentesvariables de fuentes públicas y privadas. En el ejercicio se realiza una ponderación de cada factor y el índice general surge de aplicar métodos estadísticos de componentes principales.

TABLA 26. ÍNDICE DEPARTAMENTAL DE COMPETITIVIDAD - IDC (2016)

Departamentos	Factores							
	IDC 2016		Condiciones básicas		Eficiencia		Sofisticación e innovación	
	Puntaje (0-10)	Posición (entre 26 dptos)	Posición (entre 26 dptos)	Puntaje (0-10)	Puntaje (0-10)	Posición (entre 26 dptos)	Puntaje (0-10)	Posición (entre 26 dptos)
Bogotá D.C.	8,12	1	7,39	1	7,95	1	9,65	1
Antioquia	6,28	2	6,34	2	6,04	3	6,77	2
Caldas	5,96	3	5,84	9	6,37	2	5,07	6
Santander	5,73	4	6,23	3	5,7	4	5,05	7
Risaralda	5,48	5	6,06	4	5,28	6	4,51	9
Cundinamarca	5,44	6	5,97	6	5	7	5,72	4
Valle del Cauca	5,38	7	5,89	8	4,77	8	6,11	3
Boyacá	5,26	8	6,06	5	5,51	5	3,46	11
Atlántico	5,03	9	5,57	11	4,57	9	5,35	5
Quindío	4,78	10	5,94	7	4,36	10	2,98	14
Tolima	4,36	11	5,23	13	4,14	11	2,73	16
Bolívar	4,36	12	5,09	16	3,85	13	4,52	8
Córdoba	4,27	13	4,87	18	3,57	15	2,03	21
Cauca	4,26	14	4,68	21	3,9	12	4,25	10
Huila	4,26	15	5,68	10	3,57	16	2,52	18
Meta	4,2	16	4,91	17	3,82	14	2,23	19
Nariño	4,15	17	4,75	20	3,31	18	2,75	15
Norte de Santander	4,14	18	5,41	12	3,27	19	3,38	12
Cesar	4,07	19	5,15	15	3,25	20	1,99	22
Casanare	4,04	20	5,21	14	3,07	21	2,07	20
Sucre	3,98	21	4,8	19	2,76	23	2,57	17
Magdalena	3,84	22	4,56	22	3,45	17	3,1	13
Caquetá	3,02	23	3,63	23	2,25	24	1,06	25
La Guajira	2,86	24	3,1	25	2,9	22	1,49	23
Putumayo	2,57	25	3,3	24	2,2	25	0,38	26
Chocó	2,05	26	2,42	26	1,49	26	1,47	24

Fuente: Consejo Privado de Competitividad & CEPEC-Universidad del Rosario (2016).

Si se tienen en cuenta los factores y cada uno de los pilares de la competitividad departamental de La Guajira, las posiciones y puntajes obtenidos señalan que la tendencia a ocupar los últimos lugares se mantiene. Las posiciones más destacadas se lograron en tamaño del mercado (16) y eficiencia en el mercado (18), como resultado de la producción minero exportadora.

TABLA 27. COMPETITIVIDAD DE LA GUAJIRA Y SUS NECESIDADES

Factor de Competitividad	Pilares	Calificación	Posición	Necesidades
Grado de Competitividad	General	2,86	24	Competitividad estancada
Condiciones básicas	Instituciones	3,94	25	Gestión fiscal y de regalías. Eficiencia en la justicia. Mejorar gobiernos territoriales.
	Infraestructura	2,35	25	Mejorar la red de vías primarias y secundarias. Ofrecer alternativas portuarias. Incrementar frecuencias aéreas.
	Tamaño del mercado	5,06	18	Aumentar el tamaño del mercado interno.
	Educación básica	1,81	26	Disminuir el analfabetismo. Aumentar las tasas de cobertura a nivel de preescolar, primaria, secundaria y educación media.
	Salud	2,52	25	Mejorar en atención de la primera infancia, disminuir la mortalidad infantil y la mortalidad por anemia.
	Sostenibilidad ambiental	4,74	23	Fomentar el reciclaje para reducir las toneladas de residuos producidas.
Eficiencia	Educación superior y capacitación	1,97	23	Incrementar la cobertura bruta en formación universitaria y el número de graduados en posgrados.
	Eficiencia de los mercados	3,82	16	Aumentar el índice de bancarización y la cobertura de establecimientos financieros.
Sofisticación e Innovación	Sofisticación y diversificación	2,80	23	Aumentar la complejidad del aparato productivo y diversificar la canasta exportadora.
	Innovación y dinámica empresarial	0,18	26	Promover publicaciones, inversión en ciencia y tecnología. Fomentar la formalización, el emprendimiento y la creación de empresas.

Fuente : Consejo Privado de Competitividad & CEPEC-Universidad del Rosario 2016. Índice Departamental de Competitividad (2016). Choles Pavea, Miller (2017). Los retos de competitividad de La Guajira. Red de Estudiantes Investigadores Guajira 360°.

Desde esta perspectiva, de manera prioritaria en La Guajira se requiere disminuir las tasas de analfabetismo, aumentar las coberturas en educación básica, mejorar la atención a la primera infancia, disminuir la mortalidad infantil, mejorar las vías primarias y secundarias e incrementar la gestión fiscal, entre otros aspectos.

6.3. LAS BRECHAS SOCIALES PRIORIZADAS EN EL PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO (2016 -2019)

Con el objeto de medir los impactos de los planes de desarrollo territoriales en el 2018, el Departamento Administrativo de Planeación (DNP) desarrolló una metodología de selección de las brechas significativas e incidentes en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, partiendo de la disponibilidad de la información y su relación con la equidad territorial. Como resultado, se eligieron de manera prioritaria un grupo de ocho indicadores que inciden de manera directa en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en el grado de competitividad local y regional.

En la Tabla 28, se puede identificar el estado de cada indicador priorizado y lo que se espera alcanzar durante el periodo institucional de gobierno 2016 -2019. Estos indicadores se pueden agrupar en cuatro dimensiones estratégicas: salud, educación, vivienda y saneamiento básico que se relacionan con la cobertura en la educación media, las pruebas Saber 11° matemáticas, la tasa de analfabetismo, mortalidad infantil, la vacunación DPT, la cobertura de acueducto, y el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

Para el 2018 el departamento debe mejorar la cobertura neta en educación media hasta el 39,6%, lo que impone resolver las limitantes internas, especialmente en la cobertura de la población indígena y del sector rural del departamento. En consistencia con el DNP, el esfuerzo por alcanzar esta meta es alto, ya que implica la disponibilidad de recursos y la superación de los obstáculos que imponen la baja accesibilidad a los territorios étnicos y la dispersión en que vive la población indígena.

El mejoramiento en el puntaje está relacionado con la calidad educativa. Allí, la meta establecida es llevar a La Guajira al promedio de la región del Caribe colombiano. Igual sucede con el analfabetismo, la tasa de mortalidad infantil, la cobertura de la vacunación, la cobertura en acueducto y los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda.

TABLA 28. BRECHAS PRIORIZADAS POR EL DNP EN EL PLAN DE DESARROLLO (2016 – 2019)

Prioridades DNP	Dimensión territorial			Resultado esperado 2018 DNP
	La Guajira	Caribe	País	
Cobertura neta educación media (%,2015)	20,80%	39,60%	42,60%	39,60%
Pruebas Saber 11ª Matemáticas (2016)	42,6	44,4	49,6	44,4
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	32,60%	11,10%	9,10%	11,10%
Tasa de mortalidad infantil-Fallecidos por mil nacidos vivos (2014)	28,3	18,4	14,9	18,4
Cobertura vacunación DTP (2015)	80,60%	94,00%	91,90%	94,00%
Cobertura total acueducto (2005)	49,80%	94,20%	82,00%	94,20%
Déficit cuantitativo de vivienda (2005)	24,00%	13,10%	12,90%	13,10%
Déficit cualitativo de vivienda (2005)	52,40%	31,60%	26,10%	31,60%

Fuente: DANE, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud.

El ejercicio para la determinación y cuantificación de las brechas priorizadas por el DNP durante el periodo institucional de gobierno territorial 2016-2019, establecidas de manera indicativa en los planes de desarrollo, arrojó la magnitud de las brechas sociales que, para su disminución y cierre, las instituciones del Estado deben acometer diferentes obras y acciones de la siguiente manera[34]:

• **Riohacha:** disminución de los indicadores en mortalidad infantil y reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

• **Albania:** reducción de las brechas en la cobertura en la educación media, disminución de la tasa de analfabetismo, de mortalidad infantil, aumento en la cobertura de acueducto, reducción del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

• **Barrancas:** ampliación de cobertura en educación media, reducción de la tasa de analfabetismo y mortalidad infantil, aumento en la vacunación DPT, en la cobertura de acueducto y reducción del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

• **Dibulla, Distracción, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Maicao, Manaure, Uribia, Urumita:** mejoramiento sustancial en todas las variables.

• **El Molino y Fonseca:** aumento de la cobertura en la educación media, mejora en el desempeño de las Pruebas Saber 11° Matemáticas, reducción de la tasa de analfabetismo y mortalidad infantil, aumento de la vacunación DPT y reducción del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

• **San Juan del Cesar:** : mejora en el desempeño de las Pruebas Saber 11° Matemáticas, reducción de la tasa de analfabetismo y mortalidad infantil, aumento de la vacunación DPT, de la cobertura de acueducto y reducción del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

• **Villanueva:** aumento en la cobertura de educación media, mejora en el desempeño en las Pruebas Saber 11° Matemáticas, reducción de la tasa de analfabetismo, mortalidad infantil así como del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

El déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda destaca por ser el indicador más rezagado de esta muestra de sectores relevantes para el desarrollo en los municipios de La Guajira.

Sobre este asunto, el programa de asistencia técnica para el fortalecimiento Institucional de la Fundación Cerrejón plantea desplegar una acción estatal integral y organizada, desde el nivel gubernamental territorial, con el objetivo de superar la crisis de gobernabilidad que hoy agobia a la institucionalidad pública, pudiendo así recuperar la personería e interlocución y comprometiendo a la Nación en los grandes propósitos del departamento y sus localidades[35]. Igualmente, disminuir las brechas que mantiene lo urbano con lo rural y las brechas inter-étnicas existentes en municipios como Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Albania y Dibulla.

[34] DNP (2017) Ficha de caracterización territorial. Las fichas departamentales permiten identificar las capacidades de la entidad territorial y los indicadores en los cuales presenta los mayores rezagos con el fin de orientar la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales. Recuperado de https://ddtspr.dnp.gov.co/fit/#/fichas

[35] Luis Guillermo Baquero. Asistencia Técnica Municipal. FCI (2016).

TABLA 29. LAS BRECHAS SOCIALES DE RIOHACHA A PARTIR DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

RIOHACHA	NIVELES ACTUALES					Resultado Esperado 2018 DNP
INDICADOR	Municipio	Departamento	Brecha Dpto	Región	Brecha Región	
Cobertura neta educación media (%,2014)	23,5%	21,0%	2,4%	37,6%	-14,1%	39,1%
Pruebas Saber 11° Matemáticas (2012)	43,5%	42,1%	1,4%	43,3%	0,2%	45,4%
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	15,2%	32,7%	-17,5%	15,4%	-0,2%	10,0%
Tasa de mortalidad infantil-fallecidos por mil nacidos vivos (2011)	21,3%	32,1%	-10,9%	21,2%	0,0%	15,9%
Cobertura vacunación DTP (2014)	95,4%	85,0%	10,4%	90,3%	5,1%	95,4%
Cobertura total acueducto (2005)	72,1%	48,9%	23,2%	70,8%	1,3%	72,1%
Déficit cualitativo (2005) - Vivienda	38,5%	53,8%	-15,3%	43,7%	-5,3%	23,1%
Déficit cuantitativo (2005) Vivienda	33,0%	24,2%	8,8%	16,5%	16,4%	15,9%

TABLA 30. LAS BRECHAS SOCIALES DE MAICAO A PARTIR DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

MAICAO	NIVELES ACTUALES					Resultado Esperado 2018 DNP
INDICADOR	Municipio	Departamento	Brecha Dpto	Región	Brecha Región	
Cobertura neta educación media (%,2014)	33,0%	21,0%	11,9%	37,6%	-4,6%	39,1%
Pruebas Saber 11° Matemáticas (2012)	42,4%	42,1%	0,3%	43,3%	-0,9%	43,5%
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	23,3%	32,7%	-9,4%	15,4%	7,9%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil-fallecidos por mil nacidos vivos (2011)	29,0%	32,1%	-3,1%	21,2%	7,8%	21,2%
Cobertura vacunación DTP (2014)	81,5%	85,0%	-3,5%	90,3%	-8,8%	91,3%
Cobertura total acueducto (2005)	48,2%	48,9%	-0,7%	70,8%	-22,5%	71,0%
Déficit cualitativo (2005) - Vivienda	61,2%	53,8%	7,4%	43,7%	17,4%	36,9%
Déficit cuantitativo (2005) Vivienda	20,5%	24,2%	-3,7%	16,5%	4,0%	15,9%

Fuente: DNP – Ajustado por DAP de La Guajira, 2016.

TABLA 31. LAS BRECHAS SOCIALES DE MANAURE A PARTIR DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

MANAURE	NIVELES ACTUALES					Resultado Esperado 2018 DNP
INDICADOR	Municipio	Departamento	Brecha Dpto	Región	Brecha Región	
Cobertura neta educación media (%,2014)	3,8%	21,0%	-17,3%	37,6%	-33,8%	39,1%
Pruebas Saber 11° Matemáticas (2012)	39,9%	42,1%	-2,2%	43,3%	-3,4%	43,5%
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	56,0%	32,7%	23,3%	15,4%	40,6%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil-fallecidos por mil nacidos vivos (2011)	54,3%	32,1%	22,1%	21,2%	33,0%	21,2%
Cobertura vacunación DTP (2014)	84,6%	85,0%	-0,4%	90,3%	-5,7%	91,3%
Cobertura total acueducto (2005)	13,5%	48,9%	-35,5%	70,8%	-57,3%	71,0%
Déficit cualitativo (2005) - Vivienda	52,2%	53,8%	-1,6%	43,7%	8,4%	26,5%
Déficit cuantitativo (2005) Vivienda	45,7%	24,2%	21,5%	16,5%	29,2%	15,9%

TABLA 32. LAS BRECHAS SOCIALES DE SAN JUAN DEL CESAR A PARTIR DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

SAN JUAN DEL CESAR	NIVELES ACTUALES					Resultado Esperado 2018 DNP
INDICADOR	Municipio	Departamento	Brecha Dpto	Región	Brecha Región	
Cobertura neta educación media (%,2014)	50,2	21,0%	29,2%	37,6%	12,6%	50,2%
Pruebas Saber 11° Matemáticas (2012)	44,8%	42,1%	2,7%	43,3%	1,4%	47,0%
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	19,0%	32,7%	-13,6%	15,4%	3,6%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil-fallecidos por mil nacidos vivos (2011)	17,2%	32,1%	-14,9%	21,2%	-4,0%	13,0%
Cobertura vacunación DTP (2014)	85,4%	85,0%	0,4%	90,3%	-4,9%	91,3%
Cobertura total acueducto (2005)	76,1%	48,9%	27,2%	70,8%	5,4%	76,1%
Déficit cualitativo (2005) - Vivienda	47,1%	53,8%	-6,6%	43,7%	3,4%	36,9%

Fuente: DNP – Ajustado por DAP de La Guajira, 2016.

TABLA 33. LAS BRECHAS SOCIALES DE URIBIA A PARTIR DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

URIBIA	NIVELES ACTUALES					Resultado Esperado 2018 DNP
INDICADOR	Municipio	Departamento	Brecha Dpto	Región	Brecha Región	
Cobertura neta educación media (%,2014)	3,7%	21,0%	-17,3%	37,6%	-33,9%	39,1%
Pruebas Saber 11° Matemáticas (2012)	40,0%	42,1%	-2,1%	43,3%	-3,3%	43,5%
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	67,8%	32,7%	35,1%	15,4%	52,4%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil-fallecidos por mil nacidos vivos (2011)	53,8%	32,1%	21,7%	21,2%	32,6%	21,2%
Cobertura vacunación DTP (2014)	71,1%	85,0%	-13,9%	90,3%	-19,2%	100,0%
Cobertura total acueducto (2005)	5,2%	48,9%	-43,7%	70,8%	-65,5%	71,0%
Déficit cualitativo (2005) - Vivienda	74,9%	53,8%	21,1%	43,7%	31,1%	36,9%
Déficit cuantitativo (2005) Vivienda	22,6%	24,2%	-1,6%	16,5%	6,0%	15,9%

Fuente: DNP – Ajustado por DAP de La Guajira, 2016.

6.4. LAS BRECHAS SOCIALES EN TERRITORIOS INDÍGENAS DE LA GUAJIRA

Ramírez, Bedoya y Díaz (2016) señalan que existe una correspondencia entre pobreza multidimensional y ruralidad. Su reflexión se encamina a demostrar que en Colombia un territorio tiende a ser más pobre en la medida en que el grado de ruralidad se hace mayor.

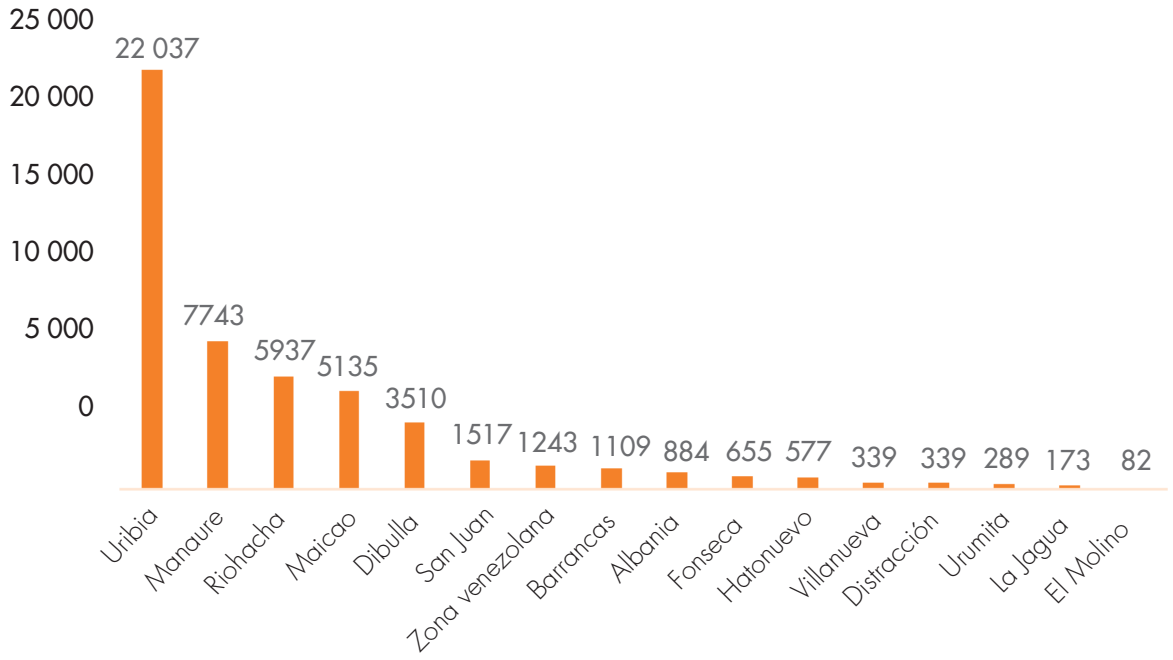
En ese orden de ideas, La Guajira tiene 20.848 kilómetros cuadrados que representan el 1,8% del territorio nacional. Política y administrativamente, el departamento se encuentra dividido en 15 municipios y 142 centros poblados entre corregimientos, Inspecciones de Policía y caseríos, ordenados en tres subregiones conocidas como Alta, Media y Baja Guajira.

En su interior, hay cinco etnias, y en once de sus municipios, hay presencia de pueblos indígenas (Riohacha, Uribia, Maicao, Dibulla, Distracción, Hatonuevo, Manaure, San Juan del Cesar, Albania) manteniendo 21 resguardos indígenas constituidos legalmente tal como lo define el Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995: "...una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y un sistema normativo propio"[36].

En consistencia con el Censo 2005, 44,9% de la población del departamento se proyecta como indígena, representando el 20% de todos los indígenas de Colombia. En la parte rural del departamento, los cálculos llevados a cabo por el Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira, determinan la existencia de 50.236 puntos poblados que, independientemente de la

[36] Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional.

GRÁFICO 33. POBLADOS DISPERSOS Y DE BAJA ACCESIBILIDAD EN LA GUAJIRA



Fuente: DAP.(2016) Cómo intervenir el territorio.

valoración de que se haga de la población agrupada en las áreas urbanas, la localización y la dispersión de los mismos, sugieren que La Guajira es más rural que urbana. Bajo estos determinantes geográficos, el departamento se caracteriza por tener un alto grado de ruralidad y una alta dispersión geográfica en su población[37].

El Censo Nacional Agropecuario realizado por el Dane entre el 2013 y 2014 permite dimensionar las brechas existentes en los territorios étnicos de La Guajira. A continuación, en la Tabla 34 se muestra la incidencia de la pobreza multidimensional en la parte rural del departamento, que se ha dividido entre territorios étnicos y no étnicos. Cabe resaltar que, mientras la nación tiene un 45,7% de pobreza rural, La Guajira está en 84,6%. En los territorios étnicos, la población en condiciones de pobreza en la nación es de 65,7% y en La Guajira es de 87,2%. En los territorios no étnicos o campesinos, el índice de pobreza multidimensional de la nación se sitúa en 40,7% y La Guajira en 75,3%.

Un análisis detallado de las privaciones sociales que dan origen al índice de pobreza multidimensional[38], a partir del bajo nivel educativo, el analfabetismo, la inasistencia escolar, el rezago escolar, las barreras de acceso a la atención de la primera infancia, la afiliación al sistema de seguridad social, la cobertura a saneamiento básico y las condiciones adecuadas de la viviendas, permiten identificar los obstáculos que limitan el acceso a bienes y servicios por parte de estas comunidades. En la tabla 34, se identifica que la mayor brecha se encuentra en las viviendas sin piso y en la alta población en condiciones de analfabetismo.

Disminuir las brechas interétnicas es importante para evitar la discriminación existente en el dominio de los factores claves de la producción. La no disposición de un modelo de vivienda diferencial, la inexistencia de un sistema confiable de educación intercultural y la persistencia de las condiciones de desnutrición de la población infantil y el marginamiento político y cultural, no han permitido la incorporación de las comunidades indígenas a la economía moderna y generadora de excedentes. La armonización de visiones diferenciadas sobre el desarrollo se impone para mejorar de forma efectiva las condiciones de vida de los grupos étnicos en el territorio.

[37] La ruralidad de La Guajira estaría en 47.65%, sin embargo, de acuerdo a trabajos realizados por el DAP de La Guajira la percepción del Departamento es que sería mayor al 60%. [38] En La Guajira persisten barreras étnicas y culturales que separan profundamente a las comunidades mestizas e indígenas. El sistema institucional aún no se ha adecuado plenamente al mandato de la Carta Política de 1991 para atender de manera pertinente y diferencial a los grupos étnicos.una ponderación de cada factor y el índice general surge de aplicar métodos estadísticos de componentes principales.

TABLA 34. INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR ZONA RURAL

Municipio	Total área rural dispersa censada	Total área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos	Total área rural dispersa censada sin territorios de grupos étnicos
Total Nacional	45,7	65,7	40,7
La Guajira	84.5	87,2	75,3
Riohacha	79	81,9	76,5
Albania	83,1	86,1	80,7
Barrancas	58	59,2	55
Dibulla	85,8	90	85
Distracción	63,6	67,2	62,1
El Molino	75,8	81,6	75
Fonseca	62,5	63,1	62,3
Hatonuevo	62,7	62,2	65,6
La Jagua del Pilar	50,3	0	50,3
Maicao	84,9	88,1	77
Manaure	90,4	91,2	81,7
San Juan del Cesar	61,4	63	55,8
Uribia	89,3	89,5	85,7
Urumita	57,1	88,9	56,4
Villanueva	59,2	0	59,2

Fuente: DANE. Censo Agropecuario (2014).

En términos generales, las mayores brechas con el promedio nacional, se evidencian en las viviendas sin acueducto y con material inadecuado de pisos, así como en los elevados niveles de analfabetismo y de rezago escolar, las diferencias en puntos porcentuales en éstos dos últimos indicadores respecto al promedio nacional son de 38,5 y 25,4 puntos porcentuales, respectivamente. Los municipios que mayores brechas presentan al promedio nacional en la gran mayoría de sus indicadores son en su orden: Manaure, Uribia, Maicao, Dibulla y Albania.

TABLA 35. PRIVACIONES POR HOGAR – TOTAL NACIONAL (IPM AJUSTADO CNA)

Municipio	Bajo Logro educativo	Analfa-betismo	Inasistencia Escolar	Rezago escolar	Barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia	Sin afiliación a salud	Sin acue-ducto	Sin alcanta-rillado	Material inadecuado de pisos	Material inadecuado de paredes exteriores
Total Nacional	82,4	23,0	10,2	22,4	4,9	10,0	57,2	94,0	24,4	4,8
La Guajira	88,6	61,5	17,6	47,8	15,4	27,0	97,0	99,5	83,2	24,0
Riohacha	85,7	48,1	12,5	39,9	11,0	17,6	90,0	99,2	70,9	19,7
Albania	84,3	53,0	12,9	41,9	16,1	29,6	86,9	98,8	81,0	28,3
Barrancas	69,7	24,6	9,6	32,0	4,4	11,3	82,9	93,1	65,1	13,0
Dibulla	80,7	55,7	26,4	32,3	29,0	52,3	96,8	99,0	68,2	27,5
Distracción	86,8	36,6	10,6	23,2	4,2	16,3	84,8	97,1	42,4	2,9
El Molino	87,6	30,7	12,9	22,8	7,9	28,7	96,5	97,5	46,0	5,4
Fonseca	81,6	30,8	11,7	29,4	12,1	23,8	85,7	98,1	51,5	0,7
Hatonuevo	73,8	31,4	12,7	35,3	6,5	10,3	98,2	92,9	43,6	1,0
La Jagua del Pilar	86,6	26,3	7,4	14,7	3,7	12,4	81,6	99,5	51,2	5,1
Maicao	86,5	51,2	13,3	47,0	14,5	31,5	98,5	99,8	75,1	18,0
Manaure	91,9	70,3	19,5	52,7	20,2	31,7	96,1	99,2	90,1	23,7
San Juan del Cesar	68,2	40,5	13,9	27,5	8,0	18,1	83,7	98,4	52,0	1,6
Uribia	90,6	64,0	18,9	46,4	14,5	26,6	99,3	99,8	83,8	28,8
Urumita	78,2	26,0	6,8	14,2	5,5	14,4	97,9	94,5	54,3	2,1
Villanueva	80,4	28,0	8,4	14,9	6,9	17,3	96,1	99,0	39,4	3,3

Fuente: DANE. Censo Agropecuario (2014).

7. REVISIÓN DE PROYECTOS Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA SEGÚN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ESTRATÉGICOS

Este capítulo tiene como propósito identificar cuáles son las prioridades de inversión a mediano plazo en los municipios productores y en el departamento de La Guajira, a partir de la revisión de los Planes de Desarrollo 2016 – 2019. Lo anterior, en el sentido de que estos documentos son los que enmarcan el destino y propósito de la inversión en los próximos años. En la revisión se identifican los principales programas destino de la inversión y los proyectos que se tienen identificados para ser financiados con recursos de regalías.

Adicionalmente, se incluye una sección de revisión de los principales destinos de la inversión realizados en otros países donde la experiencia del uso de recursos provenientes de regalías de la explotación de recursos naturales se considera exitoso.

7.1. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE LA GUAJIRA

Durante el proceso de revisión se encontraron ciertos obstáculos para cuantificar la importancia de los sectores de inversión en términos financieros y su desagregación debido a que no todos los planes revisados contenían la información completa. Los únicos municipios que contaban con los componentes básicos como las estrategias, el Plan Plurianual de Inversiones y las fuentes de financiamiento específicas del Plan Plurianual fueron Albania, Barrancas, Hatonuevo y Uribia. No se pudo obtener información para el municipio de Dibulla en el proceso de recolección de los documentos.

TABLA 36. TABLA DE SEGUIMIENTO DE LAS REVISIÓN DE LOS COMPONENTES DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE MUNICIPIOS PRODUCTORES

Entidad territorial	Plan de Desarrollo	Componentes		
		Plan Plurianual de Inversiones	Estrategias	Fuentes de financiamiento del Plan Plurianual
Albania	Plan de Desarrollo Municipal Creer para crecer juntos (2016 – 2019)	SI	SI	SI
Barrancas	Plan de Desarrollo Municipal Barrancas productiva y sostenible (2016 – 2019)	SI	SI	SI
Dibulla	Plan de Desarrollo Municipal Camino al bienestar (2016 – 2019)	ND	ND	ND
Hatonuevo	Plan de Desarrollo Municipal Con progreso gana el pueblo (2016 – 2019)	SI	SI	SI
Maicao	Plan de Desarrollo Municipal Más progreso y mejor ciudad (2016 – 2019)	NO	SI	SI
Manaure	Plan de Desarrollo Municipal Equidad, efectividad y ciudadanía (2016 – 2019)	SI	SI	NO
Riohacha	Plan de Desarrollo Municipal Incluyente y sostenible (2016 – 2019)	NO	SI	NO
Uribia	Plan de Desarrollo Municipal Todo por Uribia (2016 – 2019)	SI	SI	SI

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los planes de desarrollo municipales disponibles.

Albania

El Plan de Desarrollo de Albania Creer para crecer juntos, está estructurado en cuatro ejes temáticos, *Creciendo juntos en lo social, Juntos crecemos en competitividad, Crecimiento institucional* y *Juntos por el crecimiento del ambiente*. El primero agrupa los sectores de inversión más relevantes en términos de presupuesto que son salud, educación, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte, entre otros. El segundo agrupa los sectores relacionados con el impulso del desarrollo económico, a saber, transporte, servicios públicos, promoción del desarrollo y sector agropecuario. Los dos últimos se orientan al fortalecimiento institucional y a las acciones en torno a la temática de medio ambiente. De acuerdo al Plan Plurianual de Inversiones, en los cuatros años de gobierno se espera invertir $93.256 millones, que serán financiados en un 13% por los recursos propios y en un 12% por los recursos del SGR. Se destaca que los recursos propios, equivalentes a $12.284 millones, serán destinados a 33 de los 47 programas del Plan de Desarrollo, lo que da una destinación promedio de $372 millones.

En la tabla a continuación se describen los proyectos o programas que el municipio de Albania priorizó para ser financiados con los recursos de regalías. Esta orientación de los recursos indica que, a mediano plazo, el municipio seguirá el patrón de financiación de proyectos complementarios a los ya financiados por el SGP.

TABLA 37. PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL SGR PERTENECIENTES AL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE ALBANIA (2016 – 2019)

Sector	Programa	Tipo de activo	Costo	%
Agua potable y saneamiento básico	Albania crece con agua potable para todos	Infraestructura	$2.000.000	17%
Agua potable y saneamiento básico	Albania crece con alcantarillado eficiente	Infraestructura	$5.160.000	45%
Atención a grupos vulnerables	La primera infancia crece con derechos garantizados	Resto de inversión	$1.300.000	11%
Atención a grupos vulnerables	Desarrollo integral de la infancia y la adolescencia	Resto de inversión	$1.000.000	9%
Agropecuario	En el campo crece la seguridad alimentaria	Desarrollo productivo	$2.000.000	17%
Varios	Otros	Varios	$591	0%
Total SGR			$11.460.591	100%

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Planes de Desarrollo Municipal de Albania.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

Barrancas

El Plan de Desarrollo *Barrancas productiva y sostenible* se estructura en cuatro ejes estratégicos denominados motores que son: "motor social", "motor competitivo", "motor sostenible" y "motor de buen gobierno". En términos de presupuesto plurianual de inversiones, el primero es el más relevante, representando el 80% del total. En este eje se incluyen los sectores de salud, educación, servicios públicos, transversalidad social y derechos y vivienda. En total, el presupuesto del periodo en los cuatro motores equivale a $150.831 millones .

Por fuentes de financiamiento, el Plan Plurianual de Inversiones está compuesto en su mayoría por recursos del Sistema General de Participaciones (26%), de Cofinanciación (21%) y del Sistema General de Regalías. Los recursos propios del municipio representan solo el 3% de sus recursos totales planteados en el presupuesto 2016 - 2019, siendo la menor fuente de financiación, mientras los recursos del SGR representan el 16%.

Es importante tener en cuenta que los recursos propios representan cerca de $4.524 millones y son repartidos en 11 de los 17 programas presentados en el Plan Plurianual de Inversiones. Dentro de los programas financiados con recursos propios se encuentran, por parte del gasto social, aquellos relacionados con educación, salud, equidad y servicios públicos. Por el lado de la competitividad, estos recursos financian la generación del empleo, el equipamiento urbano y el desarrollo agrícola del municipio.

Por su parte, se tiene proyectado que los recursos de regalías financien programas del eje estratégico 1 y 2 orientados a programas de vivienda, servicios públicos, transporte y espacio público. En el mediano plazo no se ve un patrón de financiamiento orientado a complementar los sectores de inversión ya financiados por el SGP. Se destaca la orientación de recursos a proyectos del sector agrícola.

TABLA 38. PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL SGR PERTENECIENTES AL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE BARRANCAS (2016 – 2019)

Motor	Sector	Programa	Tipo de activo	SGR	Valor total	%SGR/total
Motor 1: social	Educación	Promoción educativa	Resto de inversión	$250.000	$15.916.947	2%
	Inclusión social y reconciliación	Transversalidad social, equidad y de derechos	Resto de inversión	$400.000	$5.883.886	7%
	Salud	Fortalecimiento de la salud	Resto de inversión	$1.000.000	$55.266.837	2%
	Vivienda	Promoción de vivienda y hábitat	Infraestructura	$5.850.000	$10.303.035	57%
	Servicios públicos	Promoción de servicios públicos	Infraestructura	$6.550.000	$32.732.461	20%
Motor 2: competitividad	Agricultura	Desarrollo agrícola y económico	Resto de inversión	$1.260.367	$4.542.857	28%
	Agricultura	Seguridad y sostenibilidad alimentaria	Resto de inversión	$513.028	$863.028	59%
	Transporte	Más y mejores vías	Infraestructura	$3.245.545	$5.694.713	57%
	Espacio público	Equipamiento municipal	Infraestructura	$4.000.000	$5.142.400	78%

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Planes de Desarrollo Municipal de Barrancas.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

Hatonuevo

El municipio de Hatonuevo estructura su Plan de Desarrollo *Con progreso gana el pueblo* en cuatro ejes estratégicos que son los siguientes: *Con mejor calidad de vida y equidad social gana el pueblo*, *Con mayor competitividad territorial y progreso económico gana el pueblo*, *Con mayor confianza, transparencia y relaciones de cooperación gana el pueblo* y *Con mejores relaciones ambientales sustentables gana el pueblo*. En total, el Plan Plurianual de Inversiones tiene un valor de $64 347 millones, donde el 76% es representado por el primer eje estratégico . Este, al igual que en el caso de Barrancas, agrupa a los sectores de educación, salud, servicios públicos (agua potable), vivienda, inclusión social, niñez, atención a grupos vulnerables, deporte y recreación, cultura, atención a grupos étnicos y atención a víctimas. El segundo eje más relevante es el segundo con una participación del 15% y donde se ubican los sectores de fortalecimiento institucional, seguridad y equipamiento municipal.

Por fuentes de financiamiento y en orden de importancia, los recursos más relevantes provienen del SGP (48%), del SGR (15%), de los recursos propios (14%) y de otros (24%) con el monto restante. Se destaca que, en el presupuesto del municipio de Hatonuevo, los recursos de regalías van orientados a financiar diez programas donde los más relevantes, en términos de recursos, son los dirigidos a vivienda, servicios públicos y deporte y recreación. Se destaca que la inversión con regalías se orienta a sectores distintos a los financiados por el SGP. Sin embargo, el valor de cada uno sugiere que son proyectos de bajo impacto.

TABLA 39. PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL SGR PERTENECIENTES AL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE HATONUEVO (2016 – 2019)

Eje	Programa	Valor (pesos)	Participación (%)
1	1.1.4. Deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre	$1.255.088	13%
	1.1.6. Vivienda digna	$3.597.919	38%
2	2.1.1. Desarrollo y progreso	$418.363	4%
	2.1.3. Transporte y conectividad vial	$585.708	6%
	2.1.4. Mejores servicos públicos	$1.882.632	20%
	2.1.5. Hatonuevo digital	$209.181	2%
3	3.1.1. Equipamento municipal	$481.117	5%
	3.1.2. Fortalecimiento a la participación comunitaria	$125.509	1%
4	4.1.1. Ambiente sustentable	$627.544	7%
	4.1.2. Manejo de las emergencias y desastre	$209.181	2%
	Total	$9.392.243	100%

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Planes de Desarrollo Municipal de Hatonuevo.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

Uribia

El Plan de Desarrollo Todo por Uribia 2016-2019, se construye sobre cuatro ejes estratégicos, a saber: Uribia sin límites para garantizar derechos, soluciones sociales que construyen equidad, Una Uribia competitiva con posibilidades productivas, generación de empleos y generación de ingresos, Uribia atiende la ciudadanía, la administración al servicio de las comunidades y Un desarrollo sostenible y sustentable, con recursos y ecosistemas vivos. De acuerdo al Plan Plurianual de Inversiones, los recursos ascenderán a $803.771 millones.

La principal fuente de financiamiento del Plan proviene de los recursos obtenidos del SGP, representando el 60% del total de ingresos de la entidad territorial en la proyección del cuatrienio. En menor medida, por recursos de cofinanciación, con una representación del 27% del total. Las fuentes que menos recursos aportan al municipio en relación con su total son los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (8%), los recursos propios (3%) y otros recursos no clasificados (2%). El municipio no reporta recursos de crédito.

De los 31 sectores que reconoce el Plan de Desarrollo, se usan recursos propios en 15 de ellos para financiar total o parcialmente 24 programas de los 83 que hay en total. Los sectores son cultura, vivienda, pobreza extrema, discapacidad, adulto mayor, transporte, equipamiento municipal, seguridad, gestión del riesgo, primera infancia, víctimas, mujer, derechos humanos y protección animal. Sectores como educación, salud y agua potable no cuentan con ningún tipo de financiación con recursos propios ya que son enteramente financiados con recursos del SGP y SGR.

Los recursos del Sistema General de Regalías están destinados a financiar programas de 9 sectores: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, Uribia tecnológica, transporte, primera Infancia, víctimas y paz y reconciliación. Todos los programas mostrados a continuación son completamente financiados con regalías.

- **Educación**: se financia el aumento de la cobertura en el área rural.

- **Salud**: se financia el mejoramiento de la condición nutricional en la población de primera infancia.

- **Agua potable y saneamiento básico**: se generan soluciones técnicas y sostenibles para ofrecer agua potable a la población de Uribia, que permitan ofrecer cobertura, calidad y continuidad.

- **Vivienda**: se busca el mejoramiento integral de los barrios a través de la construcción de soluciones técnicas que permitan atender la demanda de la población en extrema pobreza.

- **Uribia tecnológica**: se busca modernizar y extender las posibilidades de procesamiento de la información y conectividad a toda la población aumentando la oferta de conectividad en comunidades dispersas con difícil acceso a las TICs.

- **Transporte**: se busca ampliar y reconstruir la malla vial en el área rural y urbana, así como incentivar el uso de la bicicleta.

- **Víctimas**: se tiene como objetivo liderar la implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de la política de víctimas.

TABLA 40. PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL SGR PERTENECIENTES AL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE URIBIA (2016 – 2019)

Educación	3. Educación para todos	$11.038
Salud	4. Dimensión seguridad alimentaria y nutricional	$ 11.200
	15. Modelo de atención integral en salud	$800
	1. Soluciones técnicas para todos	$2.000
Agua potable y saneamiento básico	2. Inversiones para la captación y conducción	$2.000

Agua potable y saneamiento básico	3. Inversiones para el tratamiento y almacenamiento	$4.000
	4. Inversiones para la distribución	$400
	5. Construcción de microacueductos	$2.000
	6. Operación alcantarillado urbano	$4.000
Vivienda	5. Mejoramiento integral de los barrios	$800
Uribia tecnologica	1. Todos con tecnologías	$600
Transporte	1. Todos con pavimento	$11.800
	2. Todo cada vez más cercano	$4.410
	3. Todos nos movemos - vías y movilidad	$2.200
Primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar	1. Compromisos para las realizaciones de la primera infancia	$4.720
Victimas de la violencia	1. Prevencion y protección	$300
	2. Asistencia y atención	$1.000
	3. Reparacion integral	$1.100
	6. Enfoque diferencial	$400
Paz y postconflicto	1. Reconciliación	$300
	TOTAL	**$65.068**

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los Planes de Desarrollo Municipal de Uribia.
(Cifras en millones de pesos corrientes)

7.2. REVISIÓN DE LA VISIÓN Y DE LOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA GUAJIRA 2032 DEL PLAN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD 2009 DE LA COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD

La Visión Guajira 2032 ha sido la que ha prevalecido durante los últimos cuatro planes de desarrollo del departamento. Esta visión se encuentra inmersa en el Plan Regional de Competitividad de La Guajira 2009. Sus elementos centrales se describen a continuación.

Para el año 2032, La Guajira:

• Dejará de ser un departamento rezagado y de baja competitividad.

• Se insertará competitivamente en los departamentos con exportaciones de clase internacional, según el escalafón del Banco Mundial.

• Poseerá una economía diversificada y se convertirá en un centro minero industrial, agroindustrial, turístico y comercial del Caribe colombiano.

• Será un departamento en donde crecerán las exportaciones de otros sectores no extractivos. Se posicionará internacionalmente con una oferta exportable no tradicional equivalente al 20% del valor de sus exportaciones minero energéticas.

• Será un territorio con más Estado y más mercado y articulado al resto del país.

• Se convertirá en una sociedad y territorio que aprovecha su condición pluriétnica, multicultural, así como sus potencialidades productivas, competitivas e institucionales.

• Reducirá sus condiciones de pobreza a un 15%.

El desarrollo de la Visión 2032 tiene siete ejes estratégicos entre los que se encuentran: la diversificación productiva y exportadora, el salto a la productividad y al empleo, y el

eco y etno turismo. Como ejes transversales se determinaron cuatro, a saber: infraestructura, institucionalidad y gobierno, capital humano, y ciencia y tecnología e innovación.

Los objetivos estratégicos

• **Diversificación productiva y exportadora**

Generar desarrollo productivo diferente al extractivo.

• **Salto a la productividad y al empleo**

Generar oportunidades de participación de los emprendedores en los procesos de creación y fortalecimiento de las Mipymes. Avanzar en los procesos de formalización laboral.

• **Eco y etno turismo**

Aprovechar la diversidad ambiental, étnica y cultural del departamento, convirtiéndolo en atractivo turístico, a partir de la generación de mejores condiciones de infraestructura, la organización empresarial del sector y la seguridad.

• **Infraestructura**

Generar externalidades que permitan la localización de inversiones en el territorio. Ello implica mejorar la cobertura y la calidad del servicio de agua potable y alcantarillado, habilitar el puerto multipropósito de carácter internacional, disponer de una red vial férrea y aérea (transporte intermodal), implementar tecnologías de información y comunicaciones TICs, proveer servicios logísticos adecuados al desarrollo exportador y promover el desarrollo de la conectividad.

• **Institucionalidad y gobierno**

Transformar el ambiente institucional para el desarrollo a partir de buenas prácticas de gobierno y del ejercicio de la democracia, gracias a la implementación de políticas, programas y proyectos de participación y control social.

• **Ciencia tecnología e innovación**

Generar una masa crítica de vocaciones y científicos, tecnólogos y técnicos para incentivar la transformación productiva que agregue valor a su producción con base en el conocimiento.

• **Capital humano**

Mejorar el recurso humano, reducir el analfabetismo, avanzar en la cobertura y calidad de la educación básica y constituir las bases del proceso de estructuración de la formación del recurso humano calificado requerido para la transformación productiva y competitiva, a través de la pertinencia de la educación superior, técnica y media.

7.3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REGALÍAS Y DESARROLLO REGIONAL

El uso de las rentas provenientes de la extracción y/o explotación de recursos naturales ha sido un tema ampliamente explorado en la academia. Al abordar el tema de la explotación de estos recursos, particularmente los catalogados como no renovables, generalmente se analizan los impactos negativos en las comunidades a través de la comprobación de la hipótesis de la maldición de los recursos naturales. Sin embargo, como se expuso en el capítulo dos, hay casos en que las rentas extractivas derivadas por los mayores impuestos o contribuciones pecuniarias o en especie, se utilizan de manera adecuada y generan externalidades positivas en el desarrollo económico y social y en la calidad de vida de las comunidades de influencia o de los países donde se realizan las actividades.

En consecuencia, resulta útil reseñar qué elementos económicos, legales e institucionales pueden ser determinantes para garantizar efectos positivos provenientes de las rentas extractivas. Adicionalmente, es necesario identificar en qué áreas de intervención o sectores se han enfocado los países o regiones que han manejado de manera efectiva los recursos de actividades extractivas.

Por lo anterior, en el presente capítulo se presentan los casos considerados exitosos por la literatura a nivel internacional en referencia a la absorción de las rentas producto de la explotación de recursos naturales que efectivamente se

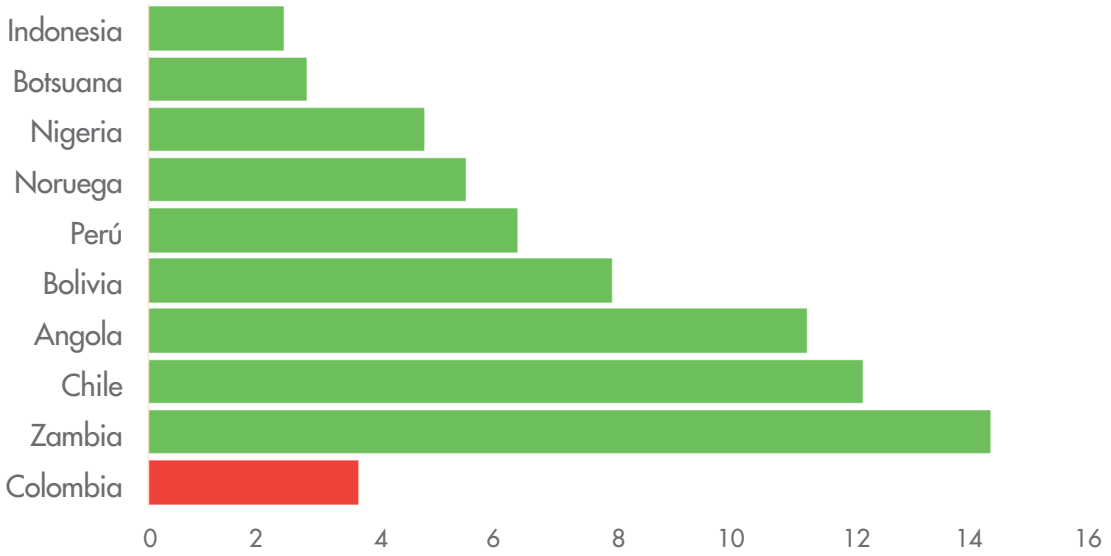
han traducido en mejoras en la calidad de vida y en la salud económica de los países y territorios de acuerdo a estudios empíricos. Los casos descritos se sitúan en Botsuana (África), en Indonesia (Asia), en Noruega (Europa) y en Chile y Perú (América del Sur). Adicionalmente, se incluyen dentro del análisis los casos de Bolivia, Ecuador, Brasil, Angola, Nigeria y Zambia. Es importante resaltar que los casos se examinan a nivel nacional, y en lo posible, a partir del desarrollo de los sistemas de distribución y de los resultados generados a nivel subnacional en los países de América Latina en los que el avance de la descentralización permite entrever las dinámicas a este nivel.

7.3.1. Relevancia de los recursos dentro de las finanzas nacionales a partir de las experiencias revisadas

La explotación de recursos naturales es un campo fundamental en la economía de muchos países hasta el punto de resultar imprescindible para el funcionamiento del aparato estatal. En el caso de los países de América Latina, Viale y Cruzado (2012) encuentran que, al analizar la participación de estos ingresos en el Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones y los ingresos fiscales, en menor o mayor medida estos países son dependientes de estas rentas.

Dentro de sus resultados se encontró que, a excepción de Venezuela, la extracción de este tipo de recursos no muestra un peso importante en el PIB. No obstante, esta situación cambia al identificar el peso de estas rentas en los ingresos fiscales y en las exportaciones de los países del continente. Exceptuando a Argentina y Uruguay, la minería y los hidrocarburos representan más del 26% de su canasta exportadora. De hecho, Perú, Chile y Bolivia superan el 70% y Venezuela vuelve a ser el caso extremo de la región con el 97% a corte de 2011. Colombia se encuentra ubicado en el puesto octavo de esta lista de diez países, como se muestra en el gráfico 1, que evidencia la participación de las rentas de recursos naturales dentro del PIB nacional para el año 2015.

GRÁFICO 34. PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DE RECURSOS NATURALES DENTRO DEL PIB NACIONAL (2015)



Fuente: Banco Mundial.

El caso de Chile es interesante ya que es uno de los países que, según el reporte preparado por McDevitt (2010), tiene un buen desempeño en el manejo de las rentas por explotación de recursos naturales a pesar de haber sido un estado que durante décadas fue altamente dependiente de estos ingresos. El país genera el 32% de la producción mundial de cobre y el 28% de las reservas mundiales. La participación de las exportaciones de este metal en las exportaciones totales fue del 42% en el período 1990-2010 y superó el 56% durante el auge del cobre en 2010-2011. De acuerdo al African Development Bank (2016), la economía chilena presentaba una alta

dependencia de estos recursos, tanto para el sector público como privado a tráves de las rentas, siendo menos dependiente luego de la diversificación de su economía a partir de la década de 1980. Durante muchos años su economía fue muy volátil debido a los movimientos de los precios internacionales del cobre. Sin embargo a partir de los años setenta lograron implementar un esquema mixto que paulatinamente alcanzó una estabilidad macroeconómica adecuada y, a su vez, permitió el desarrollo de otras actividades económicas alrededor del sector extractivo del cobre.

En relación con los ingresos fiscales, en los países latinoamericanos estas rentas se configuran como una fuente principal de financiación del sector público. De la década de los noventa a 2008 ha habido un aumento significativo para todos los países, a excepción de México (Viale y Cruzado, 2012, p. 3).

Para el 2008, Noruega -después de Arabia Saudita y Rusia-, se ubica como el tercer mayor exportador de petróleo del mundo, lo que ocasiona que las rentas de esta explotación sean los principales motores de la inversión en ese país (Mehlum, Moene, y Torvik, 2008, p. 4)

Por otra parte, en el caso de los países africanos analizados todos muestran marcadas tendencias a la dependencia de este tipo de rentas. Por ejemplo, la dependencia de la explotación de minerales de Zambia era tal que, una vez los precios del cobre se desplomaron en 1974, se generaron pérdidas anuales del 30% de su PIB en el periodo de 1975 a 1979 (Auty, 2008, p. 8).

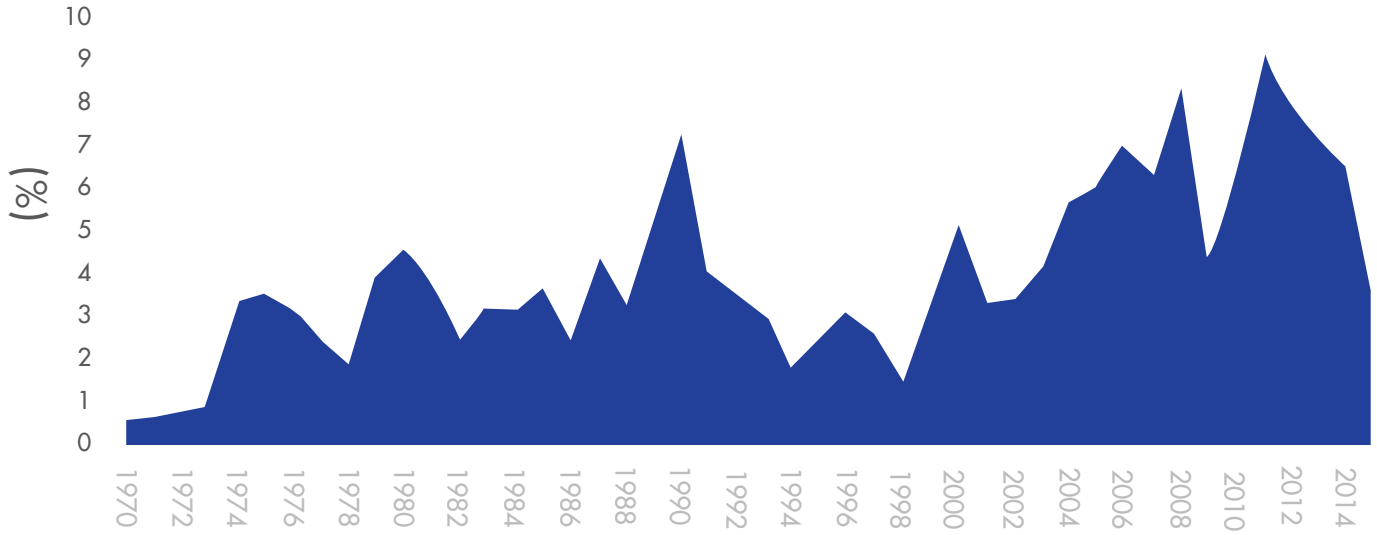
Auty también sostiene que, en el caso de Botsuana de la decada de los setente a los noventa, la dependencia a la explotación de diamantes no afectó de manera significativa su rendimiento, en parte, resultado de la baja volatilidad del precio del producto a nivel internacional. Por otra parte, en el caso de Nigeria, las rentas producidas por la explotación petrolera crecieron rápidamente a lo largo de la década de los setenta y después colapsaron completamente en parte debido a las tensiones étnicas que terminaron en un golpe militar y que aumentaron la intervención estatal.

Por último, este autor señala que en el caso de Angola la expansión petrolera comenzó en 1980 como resultado de la ayuda después del colapso de la unión soviética en 1989. Rápidamente, las rentas producto de la explotación de crudo se volvieron indispensables para el mantenimiento del estado y se han estado usando para la sobrefacturación de bienes y contratos ministeriales, así como para los pagos a servidores públicos fantasmas. La renta ha reducido la imposición de impuestos a las personas más ricas en el país y subsidia el consumo de servicios públicos, en su mayoría, usados por estas mismas personas. Adicionalmente, como consecuencia de una guerra civil que culminó en 2002, la expansión de la explotación del petróleo se retardó y el desarrollo económico del país se vio profundamente afectado con situaciones como la expulsión de trabajadores de la economía formal y el traslado de capital fuera de las zonas rurales. Tras la finalización del conflicto, la inversión en defensa seguía absorbiendo el 5% del PIB nacional (p.12).

En cuanto a Indonesia, Agustina, Ahmad, Nugroho, y Herbert (2012) señalan que en el país del sudeste asiático, los ingresos por gas y petróleo representaban una quinta parte de los ingresos totales en 2010. La minería, aunque en menor proporción, también es una fuente de ingresos importantes en el país que ha ido en aumento: en 2001, representaba el 4% del PIB, y para 2010, pasó a ser de 7%. Estas contribuciones son más altas a nivel provincial llegando a representar en algunos territorios el 63% de su PIB (p.13).

Uno de los mayores problemas, como se menciona en algunas ocasiones respecto a la dependencia de estos recursos, es su volatilidad y temporalidad, lo que termina ocasionando problemas macroeconómicos, vía desajustes fiscales o desajustes monetarios por procesos inflacionarios y desajustes en la tasa de cambio.

GRÁFICO 35. PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DE RECURSOS NATURALES DENTRO DEL PIB COLOMBIANO (1970-2015)



Fuente: Banco Mundial.

Para el caso de Colombia, la participación del sector de recursos naturales dentro del PIB ha presentado dos picos significativos en los últimos diez años. El primero ocurrió en 2008, cuando estas rentas alcanzaron a representar el 8,4%; el segundo, cuando se pasó de 6,3% en 2010 a 9,2% en 2011, siendo esta última la participación más alta en los últimos 40 años.

7.3.2. Los sistemas de distribución de regalías en el mundo

Los sistemas de distribución de las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales varían de país a país, ya sea a través de impuestos sobre la renta, regalías o participación del estado dentro de las empresas extractoras, los recursos producto de este tipo de actividades económicas son una fuente importante de financiación pública.

GRÁFICO 36. ELEMENTOS DETERMINANTES DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS



Fuente: Elaboración propia a partir de Arellano-Yanguas & Mejía (2014), estudio referenciado en la bibliografía.

De acuerdo a Arellano-Yanguas y Mejía (2014) todo sistema de distribución debe tener en cuenta cuatro cuestiones. En primer lugar, cómo los gobiernos centrales reparten las rentas con los gobiernos subnacionales (distribución vertical); en segundo lugar, cómo se distribuyen los ingresos entre territorios productores y no productores (distribución horizontal); en tercer lugar, cuáles son los mecanismos y reglas adoptados por los gobiernos para asignar estos recursos; y por último, cuál es el potencial de negociación de los territorios subnacionales para exigir una proporción más proporcional de los ingresos. A lo anterior, Viale y Cruzado (2012) sumarían qué tipo de ingresos deben ser distribuidos, cuestión básica para el establecimiento del sistema (p.14).

En el caso de sistemas de distribución de la nación hacia las entidades regionales y locales, en su mayoría, se usan los ingresos provenientes de regalías. De hecho, para este tipo de tasas y contribuciones directas existen sistemas de distribución y organismos públicos especiales dedicados a esta tarea en la mayoría de países.

Como identifican Agustina et al. (2012), las modalidades de recolección de impuestos para este tipo de actividades extractivas van desde la imposición de gravámenes por parte de cada nivel del gobierno sobre la renta del producto, la recolección central y posterior repartición, hasta la distribución en especie, donde los contratistas proveen de infraestructura a las áreas productoras. Todas estas variables son importantes a la hora de establecer el sistema de distribuciones, de ahí que no sea solo posible sino además necesario usar múltiples instrumentos de tasación (p.8).

En relación con la distribución vertical, que se constituye como la primera categoría mencionada anteriormente, las transferencias intergubernamentales son la modalidad más usada. En esta, los gobiernos centrales se encargan del recaudo y la asignación de los ingresos de los gobiernos subnacionales, estableciendo reglas específicas sobre las formulas y criterios de asignación. La relación del gobierno central y el gobierno subnacional es marcada de acuerdo a la manera como se usan en un primer momento los recursos distribuibles. Estas rentas pueden ser parte del presupuesto nacional como en el caso de México, Venezuela y Ecuador, o asignados -a modo de un porcentaje definido de las rentas de estas industrias-, directamente a los gobiernos subnacionales, como es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú.

Generalmente, se distinguen gobiernos subnacionales de territorios productores y no productores para la asignación de estos recursos. A esto se refiere la segunda categoría mencionada en relación a la distribución horizontal.

Perú, Bolivia y Brasil asignan la renta para compensar a las regiones y localidades productoras de las que se extrae capital natural, lo que se conoce como el "principio de origen". En los casos de Bolivia, Colombia e Indonesia también se estableció la asignación de recursos a regiones no productoras para reducir las brechas de desarrollo y la concentración de recursos derivada. En el caso de los dos últimos, el principio de origen fue el único criterio para la asignación en su primer modelo de distribución, sin embargo este fue cambiado a través de reformas (Viale y Cruzado, 2012, p.13).

Por otra parte, y de acuerdo a la tercera categoría establecida por Arellano-Yanguas y Mejía (2014), la literatura identifica tres tipos de mecanismos por medio de los cuales se hace la distribución de este tipo de ingresos. El primero de ellos es la asignación directa de los gobiernos centrales, las participaciones basadas en fórmulas para asegurar justicia y eficacia, o la "devolución", que hace que las regiones productoras sean las únicas receptoras de transferencias. En la práctica, los países combinan dos o más criterios al elaborar sus sistemas de distribución.

Para las distribuciones pueden usarse una serie de criterios establecidos normativamente. En algunos casos, los gobiernos subnacionales están obligados a gastar un porcentaje de la cantidad transferida en sectores específicos como la educación o la salud, como en el caso de Bolivia y Colombia. Sin embargo, la regla más común es gastar una alta proporción de transferencias en inversiones de capital. Ejemplos de esto son los casos de Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú (Arellano-Yanguas & Mejía, 2014, p.8).

Por último, la cuarta categoría resalta el potencial de negociación de los territorios subnacionales. El grado de poder de negociación de los actores subnacionales y la alineación entre los actores políticos nacionales y subnacionales, según Arellano-Yanguas & Mejía refleja las divisiones políticas preexistentes y las asimetrías de poder entre actores centrales y subnacionales y determinan finalmente la manera en cómo se distribuyen los recursos.

TABLA 41. ENFOQUES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La renta va al presupuesto nacional y se asigna vía el presupuesto público	México, Venezuela, Ecuador, Indonesia, Noruega, Chile
La renta va a compensar a las regiones y localidades productoras de las que se extrae capital natural	Perú, Colombia, Bolivia, Brasil, Indonesia
La renta se usa para sectores vulnerables	Bolivia, Colombia, Ecuador
La renta se usa para cerrar brechas de infraestructura y/o lograr objetivos pre-programados o pre-establecidos	Colombia, Perú, Indonesia

Fuente: Elaborado a partir de Viale y Cruzado, (2012). Se adiciona información de Chile y países fuera de América Latina.

7.3.3. Elementos de éxito y fracaso en los países revisados

En algunos casos los elementos identificados son de difícil manejo al ser situaciones precedentes o el resultado histórico de luchas sociales y políticas. Es decir, las características intrínsecas de un territorio determinado tendrán un impacto importante en los resultados. El caso particular de las tensiones étnicas es un claro ejemplo de esto.

Tras el proceso de repartición y colonización del continente africano, se generó una fragmentación étnica que se mantuvo con las independencias de los posteriores países. Estas fracturas son latentes en países como Zambia, Nigeria y Angola y generan, como se resaltó anteriormente, la competencia por las rentas de las élites y la asignación de esos ingresos para apaciguar grupos étnicos regionales a expensas del desarrollo social y económico del país. Las investigaciones de Bridgman (2008), Sala-i-Martin & Subramanian (2003) y Montalvo & Reynal-Querol (2005) (como se cita en Auty, 2008) encuentran relaciones negativas entre la diversidad étnica y la inversión, el crecimiento económico y la calidad del gobierno.

Otro elemento que impide el buen desempeño es la planificación excesivamente centralista, lo que Auty llama ideología estatalista. Según el autor, esta anula los mercados y usa los recursos para beneficiar coaliciones de burócratas e industriales a expensas del desarrollo rural y para beneficio generalmente de las élites (p.10).

Algunos autores como Acemoglu (citado por Auty, 2008) sostuvieron que la maldición de los recursos estaba asociada con la calidad de las instituciones. Auty también afirma que las instituciones débiles son una causa principal del bajo desempeño de las economías en desarrollo: "En economías con bajos ingresos las instituciones reflejan los incentivos políticos en vez de moldearlos"(p.1). De acuerdo al autor, las instituciones son moldeadas por los ingresos de los commodities.

En su trabajo, Mehlum, Moene, y Torvik (2008) afirman que los buenos niveles de desempeño en Noruega se originan, en gran medida, por la alta calidad de las instituciones. De su análisis se desprende que, para países con instituciones fuertes y estables, los recursos naturales son un activo más que un problema mientras que, aquellos que son débiles institucionalmente -sobre todo en temas relacionados con derechos de propiedad y programas anticorrupción-, generan externalidades negativas para el resto de la economía. A esto los autores le llaman la "maldición de las instituciones"(p.2). Por su parte, Noruega se destaca por tener un gobierno democrático y una burocracia estable, de ahí que afirmen: "La mayoría de los países con firmas nacionales usaron su riqueza petrolera para desarrollar la autoridad del estado, en lugar de hacerlo a la inversa"(p.11).

Para el caso de Indonesia, Ascher (2011) también destaca el papel de las instituciones. El autor sostiene que las instituciones que explotan los recursos naturales en el país son débiles, pero esta situación es equilibrada con un nivel central que posee instituciones fuertes que manejan la política económica, las finanzas y la planeación, un punto importante para hablar de su desempeño destacado.

Como se ha mencionado repetidamente, uno de los desafíos principales que plantean las rentas producto de la explotación de recursos naturales es su alta volatilidad en términos de precio internacional. La distribución de estos ingresos es, por tanto, sensible a estos cambios y puede afectar profundamente las finanzas de gobiernos subnacionales.

A partir de lo anterior, uno de los elementos que para Agustina et al. (2012) han determinado el éxito en el desempeño de algunos países son los Fondos de Riqueza Soberanos que sirven como mecanismos contracíclicos. Estos deben tener reglas que planteen claramente las regulaciones en torno a los retiros para todos los niveles de gobierno, de manera transparente y predecible.

Noruega y Chile tienen este tipo de fondos. El primero lo creó el Norwegian Petroleum Fund en 1990 y en la actualidad se encuentra entre los mayores fondos de riqueza soberana del mundo. En el caso de Chile, la volatilidad de los precios del cobre y el uso de una política fiscal orientada a reducirla sentaron las bases para la creación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC) de 1987-2006, remplazado posteriormente por el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). A través de estos, los ingresos excedentes se pueden ahorrar, ya sea para las generaciones futuras o para crear un amortiguador si los precios de los productos explotados caen por debajo del precio de referencia.

Otro elemento dentro del diseño institucional de los países que puede determinar el éxito o fracaso de los gobiernos subnacionales, y por tanto la salud fiscal general, es la asignación de impuestos sobre bases estables para estas entidades locales. Con este instrumento es posible que estos capten ingresos propios constantes sobre los cuales puedan ejercer control.

En el caso de Botsuana, presentado por Auty (2008) se identifican cuatro políticas importantes a la hora de tener un buen desempeño económico traducido en mejoras en la calidad de vida de la población. Las primeras son las políticas macroeconómicas cautelosas. Estas se refieren a las medidas tomadas en el país para estabilizar la corriente de rentas, hacer coincidir los ingresos con la capacidad de absorción local y facilitar el desarrollo de los territorios levantando las tasas de interés, haciendo pequeños cortes en la inversión pública. Por el contrario, en África subsahariana se encuentran políticas ampliamente generalizadas que favorecen a los electores urbanos a través del aumento en el gasto para la creación de puestos de trabajo y servicios sociales que resultan en muchos casos insostenibles (p.6).

En el caso de Indonesia, uno de los obstáculos que Ascher (2011) identifica para el óptimo uso de los recursos son los subsidios a los combustibles para el consumo interno, pues este afecta la ventaja competitiva del país (p.34). Al respecto Mehlum, Moene, y Torvik (2008) sostienen que, mientras muchos países exportadores de petróleo seducen a sus ciudadanos con precios bajos de la gasolina pero no proporcionan atención sanitaria y educación adecuada a sus ciudadanos, Noruega tiene tanto un alto precio de la gasolina doméstica como un alto nivel de provisión de salud pública (p.3).

La segunda estrategia identificada en Noruega es el control de la búsqueda de rentas limitando la creación de derechos o prerrogativas insostenibles. Esto lo hizo mediante la promoción de inversión privada directa extranjera a través del gasto público en bienes y servicios, convirtiendo las rentas en infraestructura y capital humano con inversión en educación y salud, es decir, un capital sostenible.

Un caso contrario a este tipo de estrategias es el de Venezuela, que con el aumento excesivo del gasto público en subsidios y aumento de la burocracia estatal, acompañado de la caída de los precios del petróleo y su dependencia a estos ingresos, ha generado una situación crítica en la que su economía se ve en riesgo y la amenaza de desestabilización social aumenta.

De hecho, la tercera política hace referencia al aumento de los ingresos de la población pobre promoviendo el empleo competitivo y estimulando la economía rural.

Por último, Auty (2008) identificó al electorado político pro-mercado como el cuarto elemento fundamental para el buen desempeño económico y social. Así, en Botsuana, fueron las políticas cautelosas las que evitaron la inestabilidad económica que pudo ser producida por el ingreso de rentas de la explotación de diamantes. Esto generó que el partido dominante mantuviera su poder dentro del parlamento del país, se heredaran consensos, se manejaran los disensos incluyendo la presión social más que reprimiéndola. De hecho, el buen desempeño de Botsuana es asociado a índices fuertes de efectividad gubernamental (p.6).

En esta misma línea están los análisis de Indonesia, de Ascher (2011) y los de Mehlum, Moene, y Torvik (2008) para Noruega, así como los del (African Development Bank (2016) para Chile. Para el país asiático fue fundamental el desarrollo de instituciones democráticas en la era post-Suharto, ya que la corrupción y la opresión política estaba tan arraigada en la sociedad que faltaron años para recuperar la confianza. Por su parte, Noruega controló las actividades derrochadoras mediante una gobernanza democrática basada en la representación política y en los controles por parte de la sociedad civil.

Por su parte, la existencia de una sociedad civil y medios activos e informados como instituciones independientes que supervisan el marco fiscal en Chile, han contribuido al éxito relativo de las políticas fiscales y de las reglas asociadas en este país.

Otro elemento usado, en este caso por Indonesia, es el llamado green accounting, la inclusión del impacto ambiental de la explotación de recursos naturales dentro de los balances como un tipo de contabilidad que intenta identificar los costos ambientales en los resultados financieros de las operaciones, permitiendo así determinar las ganancias reales a la hora de la toma de decisiones.

La revisión de los sistemas tributarios es importante también para mantener un buen desempeño fiscal que se traduzca en mejoras sociales. Para Indonesia, esta revisión se hizo en 1980 por expertos del país en colaboración con expertos de la Universidad de Harvard. Como resultado el sistema, considerado ineficaz e inequitativo, fue reformado justo antes de la caída de los precios mundiales del petróleo, lo que le permitió al país amortiguar ese golpe. Adicionalmente, los ingresos por concepto de impuestos internos no petroleros entre 1986 y 1987 superaron los ingresos por petróleo por primera vez desde 1974 (Ascher, 2011, p.16).

7.3.4. Traducción en la provisión de servicios públicos y calidad de vida

TABLA 42. RESULTADOS SOCIALES PRODUCTO DE LAS RENTAS POR EXPLOTACIÓN DE RECURSOS

Estudio	País	Resultados de gestión	Variable	Datos
Auty, 2008	Botsuana	Manejo responsable de las rentas que permitió desarrollo económico sostenible.		No aplica
African Development Bank, 2016	Chile	Sostenibilidad del gasto social, protección social, promoción de empleo y disminución de la pobreza.	Desempleo	No aplica
			Pobreza	No aplica
Ascher, 2011	Indonesia	Mejoras en los resultados educativos en la era post-Suharto, disminución de la pobreza y desigualdad.	Pobreza	40% en 1976 y 7% en 2007
			Pobreza extrema	20,6% en 1990 y 7,5% en 2006
Mehlum, Moene, y Torvik, 2008	Noruega	Disminución de la desigualdad social y de género (aspecto laboral), además de mejoras de los resultados del sistema educativo.	Desigualdad	No aplica
			Fuerza laboral femenina	No aplica
Zambrano, Robles, & Laos, 2014	Perú	Disminución de pobreza, pobreza extrema y desigualdad en los territorios productores.	Tasas de pobreza	10,6 puntos porcentuales más que los no receptores
			GINI	5,2 puntos porcentuales más que los no productores

Estudio	País	Resultados de gestión	Variable	Datos
Lange & Wright, 2004	Botsuana	Mejoramiento en la infraestructura, el capital humano y distribución y garantía de servicios básicos.	Indicadores sociales y de infraestructura	Carreteras pavimentadas (de 23 km en 1970 a 2311 km en 1990), Agua potable (29% en 1970 y 90% para 1990), analfabetismo femenino (97% para 1997)
Loayza, Rigolini, y Calvo - Gonzalez, 2011	Perú	Evidencia preliminar a través de regresiones de distritos mineros mayor consumo per cápita y menores tasas de pobreza que distritos con características similares a los no productores. No obstante, los efectos positivos disminuyen con el aumento de la distancia administrativa y geográfica de los centros mineros.	Consumo per cápita, pobreza, pobreza extrema, coeficiente de GINI	No aplica

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la revisión bibliográfica.

El fin último del uso de los recursos de la explotación de recursos naturales es mejorar la oferta y accesibilidad a los servicios sociales, lo que se traduce en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de los países. En los principales casos que se presentan en este documento se han identificado resultados positivos en el uso de estos recursos que ponen en cuestión la teoría de que la maldición de los recursos aplica en todos los casos. Es importante resaltar que de estos estudios solo los de Ascher (2011) y Zambrano, Robles y Laos (2014) presentan estudios de impacto.

Estas situaciones, resultado del manejo de los recursos, no solo determinan los resultados en el corto o mediano plazo; también alcanzan a las generaciones venideras. De ahí que la equidad intergeneracional, relacionada con la sostenibilidad de los recursos, haga parte de estas "buenas prácticas internacionales" que se han presentado, donde sólo una fracción de los activos se gasta de tal manera que el stock total de activos, incluyendo el capital financiero, humano y físico, no se reduce (Mehlum, & Moene, 2008, p.22).

Por su parte, Viale y Cruzado (2012) también afirman que el gasto fiscal financiado por la renta de las industrias extractivas no genera cambios sustanciales en las condiciones sociales. No obstante, en algunos trabajos de Chile y Perú sí presentan resultados positivos sobre indicadores sociales.

Para el caso de Chile, el African Development Bank (2016) sostiene que en el desarrollo del país y las condiciones de vida, las rentas por la explotación de cobre han contribuido significativamente. Un beneficio de la regla fiscal es que ha permitido la sostenibilidad del gasto social. Esta, a su vez, también ha contribuido a la eficacia de los programas sociales, permitiendo una planificación a largo plazo de la asignación presupuestaria, así como su credibilidad. Adicionalmente, la acumulación de recursos permitió ampliar la protección social y promover el empleo durante la última crisis financiera. Sin embargo, la reducción de pobreza que se ha dado en el país no ha significado, de acuerdo a los resultados del análisis, una reducción proporcional de la desigualdad y movilidad social intergeneracional (p.21).

En el caso de Perú, Zambrano, Robles, & Laos (2014) encuentran que, manteniendo otras variables estables (ceteris paribus), las actividades mineras permitieron a los distritos mineros reducir las tasas de pobreza y desigualdad más rápidamente que los distritos no mineros. Los distritos receptores de transferencias redujeron las tasas de pobreza 10,6 puntos porcentuales más que los no receptores, un promedio de 2,65 puntos más por año. En cuanto a la desigualdad de consumo, los autores estimaron que el coeficiente de GINI en los distritos productores disminuye 5,2 puntos porcentuales más que en el grupo de control, un promedio de 1,3 puntos por año más (p.13).

De acuerdo a Ascher (2011) en Indonesia se han elaborado estrategias para mejorar la prestación de la salud, educación, la seguridad social y pobreza. En los primeros tres campos, el país no ha tenido los resultados

esperados. Así las cosas, en el campo de la salud el país asiático se encuentra rezagado en relación con sus países vecinos; en el campo educativo, si bien se han logrado mejoras en el ciclo de primaria, los esfuerzos gubernamentales por escalar los niveles educativos no han sido respaldados por altos compromisos presupuestarios; en la seguridad social, a pesar de los esfuerzos por ampliar la cobertura, poco se ha logrado para crear las instituciones o establecer el financiamiento para esta iniciativa (p.23).

El resultado realmente importante de estas rentas en Indonesia está en la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución de los ingresos. En comparación con sus vecinos, Indonesia ha tenido importantes avances. En 2007, la pobreza era del 7% frente al 40% en 1976. Cabe destacar que los que vivían con menos de un dólar al día cayeron a un 7,5% en 2006 frente a un 20,6% en 1990 (Ascher, 2011, p.23).

El aumento de los ingresos en Noruega aumentó la demanda de servicios y la participación de la mujer en el mercado laboral debido a la participación pública en el cuidado de los niños y ancianos, papeles que históricamente ha desempeñado la mujer. Además, el gasto en educación superior permitió preparar a la población para la movilización del empleo entre sectores, mitigando los efectos negativos en el sector producción industrial). Por su parte, la inversión en educación permitió que la transición hacia la producción en otros sectores de la economía no fuera tan traumática (Mehlum, Moene, y Torvik, 2008, p.7).

8. ANÁLISIS DE CASO DE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LOS MUNICIPIOS CON MEJOR Y PEOR DESEMPEÑO EN LA PERTINENCIA DEL GASTO DE REGALÍAS

El siguiente capítulo se compone de tres secciones: la primera, donde se expone el análisis de los principales obstáculos que presentan en el territorio a la hora de la formulación, ejecución y cierre de los proyectos de regalías. La información empleada fue recogida mediante talleres donde se aplicaron herramientas de recolección de información de corte cualitativo, por medio de grupos focales y a partir de entrevistas semiestructuradas a miembros del equipo de trabajo de los municipios y la gobernación de La Guajira. Por su parte, la segunda sección expone el análisis de sobre la poca disponibilidad de recursos destinados a funcionamiento en las entidades territoriales lo que puede explicar la baja capacidad de ejecución presente en la actualidad y la capacidad de sostenimiento de las obras a largo plazo. Por último, en la tercera sección se realiza un recuento de los casos de buenas prácticas encontrados a lo largo del proceso de recolección de información primaria cualitativa.

8.1. LOS OBSTÁCULOS QUE PRESENTA EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS REGALÍAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

A partir del taller se buscó identificar y compartir las causas de los obstáculos más notables que presentan las entidades territoriales y la entidad ambiental en La Guajira en los procesos de formulación, ejecución, terminación y cierre de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

Como abordaje metodológico, se recurrió a dos instrumentos básicos. El primero de ellos está relacionado con la información disponible en el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías – IGPR. El segundo, tiene que ver con la realización de una encuesta donde se establecieron las fallas más recurrentes que fueron encontradas y valoradas como relevantes e incidentes en la gestión por parte del DNP en las auditorias visibles y que se acuerdan corregir con las entidades territoriales, a través de la firma y puesta en marcha de los planes de mejoramiento. Lo anterior permitió la realización de un análisis previo sobre esos aspectos, con el objeto de identificar los problemas que se encuentran en la gestión de proyectos.

En los planes de mejoramiento se encontraron diferentes fallas que se agruparon en tres área, así: i) formulación y estructuración de proyectos; ii) presupuesto, finanzas y sostenibilidad de los proyectos y iii) ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control. Lo anterior nos permitió abordar las problemáticas y sus dinámicas durante el ciclo del proyecto.

Este ejercicio se complementó también con el trabajo grupal, a partir de la metodología meta-plan, con el objetivo de identificar las causas subyacentes a los problemas y poder determinar los elementos que fallan o faltan, así como posibles soluciones[39]. En el ejercicio se desarrolló un proceso de contraste de opiniones, es decir, una revisión de las respuestas individuales de las encuestas en diálogo con las opiniones grupales o aquellas compartidas en cada una de las áreas seleccionadas.

Fue así como pudimos entablar un diálogo, partiendo de la experiencia de los asistentes, principalmente, asesores técnicos encargados de la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), funcionarios y técnicos de las entidades receptores de regalías directas del Departamento de la Guajira, Corpoguajira y la Fundación Cerrejón, que brinda asesoría a los municipios en la gestión de proyectos. También se emplearon los resultados obtenidos por las entidades territoriales y estructurados en el IGPR, así como la información sobre las fallas consignadas en los planes de desempeño elaborados por el Departamento Nacional de Planeación.

Posterior a este ejercicio, y dado que inicialmente la asistencia de los municipio no fue significativa, se aplicó por separado la misma metodología a grupos individuales de funcionarios que laboran en los procesos propios del Sistema General de Regalías en los municipios de Uribia, Manaure, Maicao, Albania, Hatonuevo, Barrancas, Fonseca, Distracción, Riohacha y Dibulla.

8.1.1. Los resultados de la encuesta

En consistencia con la encuesta aplicada, se pudieron identificar las fallas más frecuentes consignadas en los planes de mejoramiento. Los asistentes señalaron la existencia de fallas tales como: los reportes inconsistentes que se realizan al sistema de gestión y control de proyecto del Sistema General de Regalías, la falta de personal capacitado, información tardía que se reporta o transfiere a Gesproy, recibo de las obras por parte de la entidad responsable de la sostenibilidad, la ausencia de estrategias de sostenibilidad de las obras y la suspensión de contratos, entre otras.

TABLA 43. LAS FALLAS MÁS FRECUENTES QUE SE PRESENTAN EN LAS ENTIDADES EJECUTORAS DE REGALÍAS EN LA GUAJIRA

Orden	Área	Proceso	Fallas
1	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control	Seguimiento y control	Información inconsistente en el GESPROY.
2	Formulación y estructuración de proyectos.	Formulación	Falta de personal capacitado.
3	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control	Seguimiento y control	Información tardía al GESPROY.
4	Presupuestal, financiera y sostenibilidad.	Sostenibilidad	Recibo de las obras por parte de la entidad pertinente o responsable de la sostenibilidad.
5	Presupuestal, financiera y sostenibilidad.	Sostenibilidad	Falta de una estrategia de sostenibilidad de las obras.
6	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control.	Interventoría	Suspensión del contrato.
7	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control.	Interventoría	Los contratos no coinciden con los plazos de la ejecución del proyecto.
8	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control.	Seguimiento y control	Inconsistencia en la ejecución física y financiera.
9	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control.	Administrativo	Ausencia de la titularidad de los predios en donde se realizarán las obras.
10	Ejecución técnica, administrativa, interventoría, seguimiento y control.	Interventoría	Ausencia de informes de supervisión o baja calidad de los informes.

Fuente: Elaborado a partir de los resultados del taller de campo realizado en Riohacha. Noviembre 17 de 2017.

[39] El meta-plan es un método de moderación grupal que se basa en una tormenta de ideas (o brainstorming) estructurada, que garantiza una contribución equilibrada y activa de todos los participantes y la consecución de los objetivos de la reunión en el tiempo previsto.

Diálogo para la identificación de fallas y alternativas de soluciones

Área de formulación y estructuración

Problemas

• Falta de conocimiento sobre la normatividad vigente.
• Personal capacitado insuficiente.
• Dificultad en la definición de criterios para evaluar los proyectos.
• Bajo conocimiento de la metodología y del procedimiento de transferencia de la MGA a la web.
• Baja relación con el nivel nacional: se genera mucha subjetividad en los evaluadores y se demoran los conceptos técnicos desde las entidades públicas nacionales.
• Alta demanda de asistencia técnica por parte de los municipios que no son atendidos por el DNP.
• Imposición de proyectos tipo.
• Baja apropiación de los temas por parte del personal de planta. Solo lo hacen los contratistas.
• Rotación de personal.
• Falta de formuladores de proyectos internos.
• Baja calidad y falta de organización en las capacitaciones del DNP.
• Casos puntuales como el de Maicao, donde se solicitó el acompañamiento del DNP para la elaboración de un proyecto, obteniendo como respuesta contratar con FINDETER.

Elementos faltantes o que fallan

• Falta capacitación para revisión técnica de proyectos.
• Desacuerdo entre formuladores, delegados DNP y funcionarios de seguimiento.
• Personal de planta no calificado.
• Fallas en la información técnica.
• Retrasos en la evaluación de los proyectos por parte de las entidades nacionales.
• Alta rotación en los evaluadores.
• Inconsistencias en la relación contratista-formulador

Posibles soluciones

• Tener o contratar el personal idóneo.
• Ofrecer talleres de capacitaciones prácticas tanto a contratistas como a empleados fijos, para que se consolide la capacidad instalada y unificación de criterios.
• Capacitar al personal responsable del banco de proyecto.
• Solicitar cualificación de capacidad instalada certificada al personal de planta.
• Exigir que el personal de seguimiento del DNP haga parte de todos los procesos.
• Involucrar al personal de planta en todos los procesos de mejoramiento.

Área presupuestal, financiera y de sostenibilidad

Problemas

• No hay indicadores de valoración para las entidades de la nación.
• Los rendimientos financieros de la fiducia (cuando hay anticipos) no son claros (trazabilidad).
• Los recursos de regalías no permiten financiar sostenibilidad y las entidades con bajos recursos no pueden sostenerlos.
• No hay vinculaciones legales para que los municipios se apropien de las obras, solo cartas de intención y planes que no resultan vinculantes.
• No hay claridad respecto al tema de la sostenibilidad.
• El mismo nivel nacional actúa en contra de la norma. Se ha exigido aprobar sobre los presupuestos y no sobre el recaudo efectivo. Hay cambios abruptos de directrices que no están en acuerdo con la normatividad.

Elementos que faltan o fallan

• La sostenibilidad debe estar inmersa en los recursos por un tiempo determinado de acuerdo al tipo de proyecto.

Posibles soluciones

(No se identificaron)

Área de ejecución técnica, administrativa, interventoría y seguimiento y control

Problemas

• La norma crea y permite las interventorías sombrilla, pero no permite o no se pronuncia en relación con las liquidaciones y cierre de proyectos.
• No se mide la gestión de las entidades nacionales como el DNP.
• Desde la nación se dan directrices, pero para el control y los hallazgos negativos los que deben respon-

der son las entidades territoriales.
• El cargue de las plataformas de información es inflexible y no se adapta a las situaciones reales de la gestión territorial. Las plataformas informáticas evidencian las malas prácticas que se han dado no solo en las entidades territoriales, sino también en las entidades del nivel nacional.
• Falta de actas de justificación de suspensiones de contratos.
• Demoras en los procesos de contratación, lo que se espera sea solucionado con el nuevo Acuerdo 045 de 2017 (expedido el 14 de noviembre de 2017).
• Antes no se hacía cierre de proyectos y por lo tanto, las liquidaciones duraban mucho tiempo, incluso años.
• Los aplicativos no son flexibles: solo se ajustan a situaciones ideales. No hay manera de cargarlos cuando hay errores.
• A los contratistas no se le condiciona el flujo de fondo al cumplimiento de un llamado de atención o alertas en el sistema. Solo se preocupan por cumplir cuando llega la suspensión (administraciones permisivas con las alertas).
• Las alertas de la contratación no son acordes a la normativa. GESPROY da unos tiempos y la ley otros.

Elementos faltantes o que fallan

• Interventorías sombrillas.
• Baja capacitación del personal.
• Incumplimiento de los tiempos de ejecución de las obras.

Posibles soluciones

• Contratación de interventorías por proyectos.
• Fortalecimiento de los procesos de ejecución.
• Concientización de los ejecutores de los contratos.
• Capacitación de los contratistas
• Mejora en los ejercicios de supervisión, pues son muy permisivos y las alertas pequeñas terminan creciendo.
• Incluir las responsabilidades de generación de información oportuna en las cláusulas del contrato, que actualmente no es vinculante y genera retrasos en el cargue de información lo que termina generando alertas.
• Implementación de articulaciones y auditorías que permitan arreglar inconvenientes en torno a los aplicativos

Análisis de contrastes

Partiendo de las categorías, variables e indicadores que se determinan en el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, se hizo un ejercicio de relacionamiento con lo expresado en la encuesta y en el diálogo con el grupo de funcionarios y asesores territoriales relacionados con el SGR. Como resultado del ejercicio, se puede destacar que las mayores coincidencias se encuentran en: cumplimiento de metas y cierre de proyectos (eficacia), contratación oportuna de proyecto, cumplimiento de programación y plazos (eficiencia), oportunidad de los reportes Gesproy-SGR y consistencia con la información reportada (transparencia).

Dentro del análisis de contraste resultó interesante visibilizar las problemáticas ocultas que no se lograron identificar desde las categorías, variables e indicadores del IGPR, ni desde los planes de mejoramiento. Estos problemas se pueden agrupar de la siguiente manera:

Técnicos

• El sistema de información se encuentra parametrizado a partir de situaciones ideales que no corresponden a las dinámicas administrativas y de gestión de las entidades ejecutoras de recursos del sistema.
• El formato adoptado para estructurar los proyectos es poco flexible. Por lo tanto, estos deben acomodarse al instrumento y no lo contrario. Esto se identifica cuando se hace la evaluación integral de la gestión, ya que lo que se propone no siempre coincide con lo que se hace.
• Los documentos que se aportan para determinar la sostenibilidad de los proyectos no tienen fuerza vinculante con la entidad encargada de recibir y sostener la obra o inversión realizada.
• Los planes de mejoramiento se estructuran con base en los hallazgos a partir de los proyectos sujetos de auditoría visibles, sin tener en cuenta la valoración que se hace posteriormente con base en el enfoque de

los indicadores de gestión de proyectos del regalías.

Administrativos

• Existe alta rotación del personal encargado del SGR en las entidades nacionales y ejecutoras del SGR.
• Baja apropiación de los temas del SGR por parte de los funcionarios de planta.
• Los contratistas tienen alta injerencia en la formulación del proyecto, pero no siempre se comprometen a corregir las fallas encontradas, ni las reportan oportunamente.
• Los funcionarios del nivel nacional y territorial no siempre se encuentran capacitados, lo que incide en la diversidad de conceptos al asumir la solución de una falla.

Relacionamiento nacional y territorial

• Existe alta subjetividad en los evaluadores del nivel nacional y hay demora en los conceptos técnicos desde las entidades públicas nacionales.
• Las entidades nacionales no se evalúan en su gestión SGR, tal como ocurre con las entidades territoriales. Es una evaluación en una sola vía, cuando se trata de entidades que cooperan en la gestión, con similares roles y normas que cumplir.

En esta parte, es necesario tener en cuenta que en el diálogo con los funcionarios de las entidades locales, se identifica la existencia de un malestar por el tipo de relacionamiento que desarrollan las entidades nacionales con las localidades. A continuación se relacionan algunas citas textuales:

«El criterio de evaluación de proyectos debe estar basado en la norma y no en las percepciones personales». Imelda Henrique, Asesora de Municipios de Dibulla y Fonseca SGR.

«En dos años que llevo al frente de la gestión de regalías, no he podido conocer el saldo real del municipio de Albania». José A. Vence, Secretaría de Planeación de Albania.

«En las mesas técnicas el DNP muestra baja valoración por los municipios y estos tienden a ser DNP dependientes». José M. Cúrvelo, Asesor de Planeación del Municipio de Uribia.

«El Sistema de Gestión de Regalías por parte de las entidades nacionales fortalece la evaluación y seguimiento, debilitando la formulación de proyectos». Paula A. Meza. Asesora, Secretaría de Planeación de Manaure.

«El DNP busca culpables y no el mejoramiento de los procesos». Abel Prado, funcionario del Banco de Proyecto de Maicao.

«La contratación de proyecto es diversa y el proceso de seguimiento es rígido, si se tiene en cuenta el que se hace desde Gesproy». Willy Vides, Asesor del Municipio de Riohacha.

8.2. LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE REGALÍAS

Una manera de identificar las desigualdades en Colombia es su fiscalidad. Los departamentos tienen comportamiento disímiles frente a la sostenibilidad de los proyectos que se ejecutan con regalías. ¿Es la falta de recursos el problema secular en las regiones atrasadas en la administración de las regalías? En las entidades territoriales, la maldición de los recursos naturales se suma a la baja propensión al desarrollo de un esfuerzo fiscal, ya que la alta disponibilidad de recursos de regalías, acelera el gasto de estos. Ello genera dos efectos: el primero, que estas instituciones no cuenten con los recursos suficientes para mantener las inversiones realizadas con recursos de regalías; el segundo, que no dispongan de recursos adecuados para contratar el personal idóneo para administrar el monto asignado por regalías, lo que se encuentra determinado por la aplicación de la Ley 617 de 2000. Con esta ley, las entidades mantienen un límite del gasto en la planta de personal y en su funcionamiento, restringiendo así las capacidades de administrar eficiente y eficazmente los recursos de regalías.

En la Tabla 44 nos podemos dar cuenta de que las regiones de mayor capacidades tienen una menor relación entre regalías e Ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) – Gastos de Funcionamiento. Durante el 2015, el departamento de La Guajira administró $11,2 millones de regalías con $1 millón como gasto de funcionamiento, siendo el más alto del país. Por su parte, Antioquia administró $360 mil de regalías con $1 millón de gastos de funcionamiento. La razón de regalías por gasto de funcionamiento, en el departamento de La Guajira, es 6,7 veces mayor que el promedio nacional.

TABLA 44. REGALÍAS Y GASTO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS PRODUCTORES.

Departamentos	2012			2015		
	Regalías	Gasto de funcionamiento	Razón de Gasto	Regalías	Gasto de funcionamiento	Razón de Gasto
Amazonas	25.057	9.874	2,54	31.916	11.569	2,76
Antioquia	162.660	445.330	0,37	175.299	490.022	0,36
Arauca	129.600	11.679	11,10	79.206	16.371	4,84
Archipiélago de San Andrés	24.535	31.939	0,77	33.230	41.093	0,81
Atlántico	75.327	66.517	1,13	94.333	79.034	1,19
Bolívar	134.936	85.664	1,58	169.905	NC	NC
Boyacá	125.260	42.484	2,95	120.581	42.945	2,81
Caldas	42.315	39.882	1,06	51.373	44.608	1,15
Caquetá	60.395	15.364	3,93	75.082	17.472	4,30
Casanare	328.127	34.953	9,39	161.387	39.742	4,06
Cauca	110.210	34.698	3,18	137.048	41.980	3,26
Cesar	204.279	33.251	6,14	176.942	36.873	4,80
Choco	83.719	20.127	4,16	104.930	26.540	3,95
Córdoba	142.252	45.785	3,11	177.919	48.482	3,67
Cundinamarca	80.320	215.724	0,37	98.418	271.640	0,36
Guainía	21.554	5.770	3,74	27.359	7.045	3,88
Guajira	207.700	13.615	15,26	185.846	16.567	11,22
Guaviare	28.796	10.858	2,65	37.710	13.927	2,71
Huila	122.822	52.575	2,34	128.711	56.723	2,27
Magdalena	102.820	39.891	2,58	129.990	50.754	2,56
Meta	642.775	59.186	10,86	259.735	58.331	4,45
Nariño	127.000	70.706	1,80	152.319	75.597	2,01
Norte De Santander	93.286	26.546	3,51	112.066	47.421	2,36
Putumayo	71.226	16.223	4,39	72.724	23.343	3,12
Quindío	28.536	21.088	1,35	36.445	35.671	1,02
Risaralda	39.428	26.582	1,48	48.658	32.867	1,48
Santander	137.864	93.869	1,47	111.727	90.956	1,23
Sucre	100.792	18.588	5,42	118.083	25.846	4,57
Tolima	80.404	68.815	1,17	86.341	76.151	1,13
Valle Del Cauca	91.489	186.602	0,49	113.185	200.109	0,57
Vaupés	21.355	5.918	3,61	26.940	9021	2,99
Vichada	29.270	4.037	7,25	38.652	8.895	4,35
Total País	3.676.109	1.854.142	1,98	3.374.061	2.037.595	1,66

Fuente: Contraloría General de la Republica. Informe de sostenibilidad fiscal departamental (2015). (Cifras en millones de pesos corrientes)

En relación con las finanzas de La Guajira, Zapata (2015) señala que el Sistema General de Regalías le ha traído nuevas dificultades a la estructura financiera: "De una parte, se tiene un alto volumen de recursos para ser gestionado a través de la infraestructura institucional creada por el SGR con sus órganos colegiados. En este campo es rica en recursos. De otra, tiene recursos propios limitados que en muchos casos no alcanzan para cumplir con los indicadores

fiscales y de gestión de acuerdo con las leyes 358, 617 y 819, y muchas obligaciones financieras que tiene el departamento"(p.8). En este campo La Guajira es limitada: sus recursos libres parecen no alcanzar para cumplir sus compromisos de ley.

Zapata concluye en su diagnóstico que el departamento tiene una estructura institucional y financiera asimétrica (p.3). La entidad dispone de pocos recursos y tiene una nómina limitada para administrar en forma eficiente los recursos de regalías y otros de inversión. Durante los años de alto nivel de transferencias de regalías (2008- 2012), los recursos propios representaron entre el 10% y el 20% de las regalías y en años anteriores, estos no representaron ni el 5%.

8.3. CASOS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE REGALÍAS

Como buena práctica de gestión de procesos y recursos, dentro del Sistema General de Regalías en La Guajira, se puede destacar el OCADTON celebrado el 5 de octubre de 2012, en el que las entidades territoriales pudieron acceder a los recursos a través de 84 proyectos, 33 del departamento por valor de $161,6 miles de millones y 51 de los municipios, por el monto de $96 mil millones. En total, se aprobaron recursos por $257,1 miles de millones.

TABLA 45. OCADTON DE LA GUAJIRA - RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS APROBADOS

Entidad territorial	Valor $ Millones
Maicao	4.900
Dibulla	1.070
Manaure	13.300
Riohacha	7.800
Hatonuevo	19.000
Barrancas	19.400
Uribia	30.000
Gobernación	161.640
Total	**257.110**

Fuente: DNP, 2012.

La jornada de aprobación se desarrolló en un solo día, para lo que se requirió de un trabajo conjunto entre de las entidades territoriales y nacionales como el Departamento Administrativo de Planeación (DNP), quien actúa como Secretario Técnico del Sistema. Para el desarrollo de este objetivo fue relevante el trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales de cooperación, como la Fundación Cerrejón – Fortalecimiento Institucional, la agencia USAID y un consultor para el desarrollo territorial dispuesto por la empresa MPX, quienes desplegaron sus acciones en fortalecimiento de un proceso previo, que describimos a continuación:

• Preparación del recurso humano en el Sistema General de Regalías. Esto implicó generar capacidades hacia el interior de la administración pública territorial (secretarios y funcionarios) y hacia afuera, a través de profesionales de diferentes disciplinas capaces de acompañar la formulación de proyectos exigidos por el sistema, proceso que en el 2012, se llevó a cabo entre los meses de abril y junio. Como resultado, se capacitaron cerca de 210 personas.

• Promoción y masificación de proyectos. A través de un acto administrativo se estableció el mes de agosto como el mes de los proyectos en La Guajira. Por iniciativa de los funcionarios públicos y los profesionales de la región capacitados, fueron presentados ante la Secretaría de Planeación Departamental, 92 proyectos de diferentes sectores.

• Selección de los proyectos. La Fundación Cerrejón y el Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira acordaron preseleccionar los mejores proyectos de

acuerdo a las prioridades establecidas en la ejecución del Plan Departamental de Desarrollo, que se centraba en la intervención de condiciones de pobreza e inequidad.

• Ajuste de los proyectos "talentosos". Una vez seleccionados los proyectos "talentosos", se procedió a convocar a sus formuladores para conocer particularidades de los mismos e informar sobre los ajustes requeridos de acuerdo al Sistema General de Regalías.

• Viabilidad y pertinencia. Los proyectos que fueron ajustados en consistencia con las recomendaciones hechas por la Fundación Cerrejón, fueron posteriormente enviados a los organismos de verificación los de contenidos de los proyectos, para la emisión del concepto de oportunidad, conveniencia y solidez. Art. 57 Ley 1530 de 2012 (Articulo 57) – Art. 13 Decreto 1949 de 2012.

• Proyectos a consideración del OCAD Departamental. Con los conceptos favorables de los organismos de viabilidad y pertinencia (Cámara de Comercio de La Guajira y Comisión Regional de Competitividad), los proyectos que cumplían con el Plan Departamental de Desarrollo, se propusieron para aprobación al OCAD departamental relacionado con regalías por asignaciones directas.

• Aprobación de los proyectos. En el Departamento, finalmente se aprobaron 33 proyectos por valor de $161.6 miles de millones.

• Aprovechar las lecciones aprendidas. Los funcionarios que intervinieron en el OCADTON se reunieron para determinar las lecciones aprendidas sobre el funcionamiento del sistema, realizando diferentes consultas y recomendaciones, algunas de ellas acogidas por la Comisión Rectora del sistema. Los puntos esenciales se relacionaron con: los tiempos establecidos en la norma para la revisión y emisión de conceptos de verificación y/o viabilización, la articulación de los proyectos con los Planes de Desarrollo, la actualización de proyectos en el aplicativo del Banco de Proyectos del Sistema, la visibilización de los tiempos reales de gestión y cierre del acta de OCAD no establecidos en las normas, las responsabilidades generales de los integrantes del OCAD durante la viabilización, priorización y aprobación de proyectos. Igualmente, se aprovechó para determinar el alcance que tienen los costos asociados a las consultas previas[40].

TABLA 46. APROBACIÓN DE PROYECTOS OCAD DEPARTAMENTAL LA GUAJIRA

Recursos de Asignaciones Directas del Deoartamento Aprobados en la Vigencia 2012		
Sectores de inversión	**Valor Aprobado en $**	**Valor Aprobado en $**
Agua potable y saneamiento básico	15.126.700.911	9.4
Educación	41.745.730.916	25.8
Deporte y recreación	227.383.584	0.1
Población vulnerable	5.066.722.714	3.1
Vías y transporte	29.288.378.355	18.1
Desarrollo institucional	478.500.000	0.3
Equipamiento	14.347.378.144	8.9
Alimentación y nutrición	35.260.446.267	21.8
Promoción del desarrollo	7.468.117.165	4.6
Agropecuario, pesquero, acuícola y agroindustrial	12.631.218.092	7.8
Total Aprobado	161.640.576.148	100.00

Fuente: Secretaría Técnica. Acta del Ocad Departamental No 1 del 2012. DNP 2012.

[40] Oficio del DAP de La Guajira (2012) a Paula Ximena Acosta Márquez, Secretaria Técnica de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Riohacha, noviembre 13 de 2012.

9. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

En el estudio, los tipos de proyectos ejecutados, los volúmenes y los sectores seleccionados para la inversión permiten dimensionar el papel complementario que los recursos de regalías desempeñan con los gastos de Sistema General de Participaciones, ya que son muy pocos los recursos dirigidos para la creación de externalidades positivas que permitan estimular nuevos esfuerzos por parte del sector privado.

En el Sistema General de Regalías se impone mejorar la pertinencia y la calidad del gasto para salir de la llamada "maldición de los recursos naturales". Muy a pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 1530 del 2012, contar con recursos de regalías por parte de las entidades territoriales sujetas a las decisiones colegiadas del estamento de los OCAD, no siempre garantiza un mejoramiento en la eficiencia, eficacia y la calidad del gasto. Ello sugiere que el fortalecimiento de la institucionalidad es clave para lograr mejores réditos en lo social, al igual que cambios sustantivos en el cumplimiento de las metas del potencial recaudatorio (esfuerzo fiscal).

Por las debilidades institucionales y la alta rotación que se presentan en las autoridades de La Guajira, es necesario buscar alternativas de ejecución de los recursos, con estrategias como las de obras por regalías. Esto permite incrementar la colaboración público-privada, además de propiciar una mayor eficiencia en el gasto público social, para lo cual se puede utilizar lo aprendido a partir de las regulaciones de las estrategias de obras por impuestos en la Zomac que, en Colombia, incluyen a seis departamentos con 56 municipios, nueve de ellos en La Guajira. Lo anterior podría ser particularmente útil para que las empresas del sector minero-energético recobren legitimidad en las poblaciones que rechazan las actividades extractivas.

En el estudio se hace evidente la complementariedad que mantienen las regalías con la necesidad de estimular los esfuerzos recaudatorios de las entidades territoriales. Los ingresos corrientes son básicos para darle la respectiva sostenibilidad a los proyectos ejecutados con recursos del SGR, ya que las regulaciones vigentes limitan los recursos de regalías a la inversión específica del proyecto. Los gastos para la sostenibilidad se tipifican como recurrentes, situación prohibida en la actualidad.

El actual Sistema General de Regalías requiere modificaciones estructurales. Una de ellas tiene que ver con la compensación que deben tener las regiones productoras. La otra, como mínimo, es disponer de volúmenes de recursos similares a los de 2011. Los departamentos productores, incluyendo a La Guajira, fueron perdedores en la asignación determinada en la Ley 1530 de 2012. En estos departamentos y municipios, la comunidad se viene oponiendo a decisiones de apertura de nuevos proyectos mineros a través de consultas populares, lo que genera inseguridad jurídica entre los inversionistas. Igualmente, las Corporaciones Autónomas Regionales receptoras de regalías vieron disminuidos los recursos. Lo sucedido con la CAR de La Guajira visibiliza sus impactos, al no permitirle asumir su rol de regulador del sector ambiental en las zonas intervenidas por la minería.

Otra modificación debe realizarse en aras de la diversificación productiva de los departamentos y municipios productores: en el caso de La Guajira, se ha estipulado que los contratos de las áreas productivas del Cerrejón sean entregados a la nación en el año 2030. Se requerirán, entonces, recursos específicos que permitan a los municipios mineros y al departamento acceder a un nuevo modelo productivo. A partir del sistema actual, este tipo de proyectos no tienen espacios a nivel de la ejecución y la aprobación, ya que la mayoría de los recursos se ponen a disposición para complementar los gastos del SGP. Por lo tanto, se propone que un porcentaje de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Regional se destinen en proyectos de estabilización económica de uso exclusivo de los municipios y departamentos productores. Estos recursos se emplearán en la diversificación productiva al iniciar un proyecto y mantenerlo en su fase de desarrollo. Lo primero en aras de establecer encadenamiento con la empresa productora y lo segundo, con el fin de desarrollar los procesos de diversificación productiva del territorio. Cabe anotar que, dado que se trata de un fondo de ahorro, se puede acceder a estos recursos al final de la bienalidad.

En cuanto a las fallas más recurrentes encontradas, en el documento quedaron consignadas las siguientes recomendaciones:

• La generación de capacidades en el funcionario nacional y territorial debe ser un proceso continuo, no solamente por la cantidad de normas que el sistema genera, sino también por la alta rotación de personal que se presenta en todos los niveles de gobierno.

• Es necesario que en los proyectos de inversión del sistema se puedan determinar las estrategias para hacer efectiva la sostenibilidad de las obras por la entidad encargada en el proyecto.

• Los planes de mejoramiento deben ser estructurados con enfoque del IGPR, con el fin de que coincidan y respondan a las las fallas encontradas en la evaluación integral que se hace al interior de la gestión del sistema.

• En los contratos se deben introducir cláusulas específicas que detallen las responsabilidades de los contratistas encargados de ejecutar las obras frente al sistema y también en relación a la necesidad de obtener información oportuna, corregir las fallas encontradas, devolver insumos no usados, recursos sobrantes, etc. Igualmente, se deben establecer los criterios para suspender el flujo de recursos para aquellos casos en que los contratistas no hagan las correcciones necesarias y expresas en los planes de mejoramiento.

BIBLIOGRAFÍA

Ascher W. (2012). Mineral Wealth, Development and Social Policy in Indonesia. Mineral Rents and the Financing of Social Policy, 223-256. doi: 10.105&9780230370913_8

African Development Bank. (2016). Chile's Fiscal Policy and Mining Revenue: A Case Study. Abidjan: African Natural Resources Center, African Development Bank Group. Recuperado de https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/anrc/CHILE_CASESTUDY_ENG__ HR_PAGES.pdf

Agustina, C. D., Ahmad, E., Nugroho, D., & Herbert, S. (2012). Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia. London: Asian Research Center, London School of Economics and Political Science and Centre for Development Research. Asia Research Centre.

Ardanaz, M. &Tolsá, N. (2016). ¿Una maldición de recursos subnacionales? Ingresos y las ganancias. Calidad del gasto público en municipios colombianos. Recuperado de http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/ardanaz_tolsa_caballerov_jornadas_iberoamericanas_financiamiento_local.pdf.

Arellano-Yanguas, F. J., & Mejía Acosta, A. (2014). Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics. Geneva: UNRISD, Swiss Agency for Development and Cooperation, Institute of Development Studies.

Auty, R. (2008). Political Economy of African Mineral Revenue Deployment: Angola, Botswana, Nigeria and Zambia Compared. Real Instituto Elcano. Working Paper n.° 28/2008.

Bonet, J. (2007). Regalías y finanzas públicas en el Departamento del Cesar. Documentos de trabajo sobre economía regional, 92, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.

Bonet, J. & Urrego, J. (2014). El sistema de regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? Cartagena: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República sucursal Cartagena. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Bonet, J., Guzmán-Finol, K., Urrego, J., & Villa, J. (2014). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. Documentos de trabajo de Economía Regional, 203. Banco de la República sucursal Cartagena. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_203.pdf

Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., Hernández Chitiva, D. E. & Pico Gúzman, M. J. (2015). Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra. Bogotá: Documentos de investigación, 47. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Universidad del Rosario.

Cabrero Mendoza, Enrique y Ziccardi (2009). Competitividad urbana en México: una propuesta de medición. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000300005

Contraloría General de la República. (2016). Comunicado de prensa No. 212. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2016/-/asset_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/altos-riesgos-de-corrupcion-en-la-guajira-en-contratacion-con-regalias-el-78-se-adjudica-con-un-unico-oferente-y-hay-concentracion-de-contratistas-e-i?inheritRedirect=false

Desai, R. M., Freinkman, L.M. y Goldberg, I. (2003). Fiscal federalism and regional growth evidence from the Russian Federation in the 1990s. Policy Research Working Paper (3138). Washington, D.C.: World Bank.

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP). Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Balance de recaudo de los ingresos del sistema general de regalías (SGR) bienio 2015 - 2016. Bogotá: DNP.

Guzmán-Finol, K., & Estrada-Jabela, A. M. (2016). Los gobiernos departamentales y la inversión de regalías en Colombia. Cartagena: Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la República sucursal Cartagena. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Hernández, A., y Araujo, F. (2015). Evaluación del Sistema General de Regalías. Cuadernos de PNUD. Recuperado de http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-evaluacionSGR-2016.pdf

Lange, G.M., & Wright, M. (2004). Sustainable Development in Mineral Economies: The Example of Botswana. Environment and Development Economics. 9(4), 485-505.

Loayza, N. V., Rigolini, J. & Calvo-Gonzalez, O. (2011). More Than You Can Handle. Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities. Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica. Policy Research Working Paper.

McDevitt, A. (2010). Helpdesk Research Report: Natural Resource Revenue For Service Delivery. Governance and Social Development Resource Center.

Meisel, A. (2007). La Guajira y el mito de las regalías redentoras. Documentos de trabajo sobre economía regional, 86, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.

Mehlum, Halvor & Moene, Karl (2008) Mineral rents and social development in Norway. Department of Economics, University of Oslo. Recuperado de http://www.svt.ntnu.no/iso/Ragnar.Torvik/mineral_rents_and_social_development_in_norway.pdf

Perry, G., & Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. CAF Documento de trabajo, 2009(06), 5. Recuperado de https://www.caf.com/media/3234/200906Elimpactodelpetr%C3%B3leoylaminer%C3%ADa-versi%C3%B3nworkingpaperCAF-Ed.MauricioOlivera.pdf

Ramírez, J., Bedoya, J., & Díaz, Y. (2016). Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo, 54. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2894/CDF_No_54_Febrero_2016.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Rojas, A. (2015). Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare. (Trabajo de grado Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider). Recuperado de https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Publicaciones/33_Reforma%20al%20r%C3%A9gimen%20de%20regal%C3%ADas.pdf

Slaibe, F., & Rocha, F. (2009). Resource windfalls, fiscal effort and public spending: evidence from Brazilian municipalities. Recuperado de http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-57a3f78d68459cf502d0031d123473a1.pdf

Viale, C. & Cruzado, E. (2012). La distribución de la renta de las Industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina. Revenue Watch Institute.

Viloria, J. (2002). Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú. Documentos de trabajo de Economía Regional, 28. Banco de la República sucursal Cartagena. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER28-Barranca-Tolu.pdf

Zambrano, O., Robles, M. & Laos, D. (2014). Global Boom, Local Impacts. Mining Revenues and Subnational Outcomes in Peru 2007-2011. Banco Interamericano de Desarrollo. IDB Working Paper Series. No. IDB-WP-509.

Zapata, J. (s.f.) Las finanzas territoriales en Colombia. Fedesarrollo y Corporación Andina de Fomento (CAF). Recuperado de https://www.caf.com/media/3782/FinanzasTerritoriales.pdf

Zapata, J. G. (2015). "Las finanzas de La Guajira en la actual coyuntura: retos y oportunidades", trabajo presentado en el seminario Los retos de La Guajira en un escenario de inestabilidad económica, Hotel Waya Guajira, Albania, 25 de noviembre de 2015. Recuperado de http://guajira360.org/wp-content/uploads/2017/07/Informe-Final-Finanzas-La-Guajira-Retos-oct-15.pdf

GUAJIRA360°

CENTRO DE PENSAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Socios Fundadores

Fundación Cerrejón

PROMIGAS Fundación

Aliado Especializado

Fundesarrollo

UN PRODUCTO DE:

GUAJIRA360°

CENTRO DE PENSAMIENTO PARA EL DESARROLLO

COMUNICACIONES@GUAJIRA360.ORG



WWW.GUAJIRA360.ORG