

Nota de política

Fortalecimiento de la gestión fiscal
en La Guajira: condición necesaria para
la competitividad y el desarrollo

GUAJIRA 360°





FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL EN LA GUAJIRA: CONDICIÓN NECESARIA PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO

El fortalecimiento de la gestión fiscal de la Gobernación de La Guajira debe ser uno de los principales retos de la administración departamental, pues de esta depende el liderazgo para el desarrollo y la competitividad del departamento.

En años recientes, las evaluaciones periódicas realizadas por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario han venido señalando que existe un grupo de departamentos rezagados en términos de competitividad que muestran unos indicadores de capacidad institucional débiles, entre los que se encuentra La Guajira. En estos departamentos persisten retrasos y debilidades en relación con las condiciones básicas para el desarrollo de la competitividad territorial. Se observa entonces que fortalecer la gestión fiscal, consolidar instituciones y crear gobiernos que brinden confianza en un contexto de descentralización administrativa son acciones cruciales y transversales para establecer entornos favorables a los mercados, una creciente inversión privada y la transformación productiva. Por consiguiente, diversos estudios académicos concluyen que la calidad de las instituciones y la capacidad de recaudo de los impuestos hacen parte de las condiciones básicas para la competitividad territorial en Colombia.

Adicionalmente, a nivel de escalas de gobierno, el departamento es un eje fundamental para el apoyo a las entidades municipales de menor tamaño; también es el estructurador y ejecutor de políticas y proyectos a mayor escala que inciden en las condiciones para el desarrollo económico y la competitividad. En el caso concreto de La Guajira, la fortaleza del nivel de gobierno departamental es crucial: de los 15 municipios bajo su jurisdicción, once (11) clasifican en categoría quinta y sexta; cuatro (4) restantes en categoría cuarta, solo uno (1) está certificado para ejecutar los recursos de salud, y dos (2) para ejecutar los recursos de educación del Sistema General de Participaciones. En este sentido, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, las funciones de ejecución de la mayoría de los recursos del Sistema General de Participaciones recaen sobre el ente departamental. Sumado a este hecho, el departamento tiene bajo su responsabilidad la administración y ejecución de un importante volumen de recursos provenientes de las regalías. En consecuencia, como se expuso en *Análisis de la pertinencia del gasto de regalías en el departamento de La Guajira y municipios productores*, documento elaborado por el Centro de Pensamiento Guajira 360°, existen retos fundamentales en la administración, ejecución y pertinencia de estos recursos.



Desde 2017, el departamento de La Guajira no posee las facultades como ordenador del gasto financiado por el Sistema General de Participaciones debido a las recurrentes fallas en su disposición. Debido a lo anterior, el departamento perdió una de sus principales funciones, lo que evidencia su debilidad institucional.

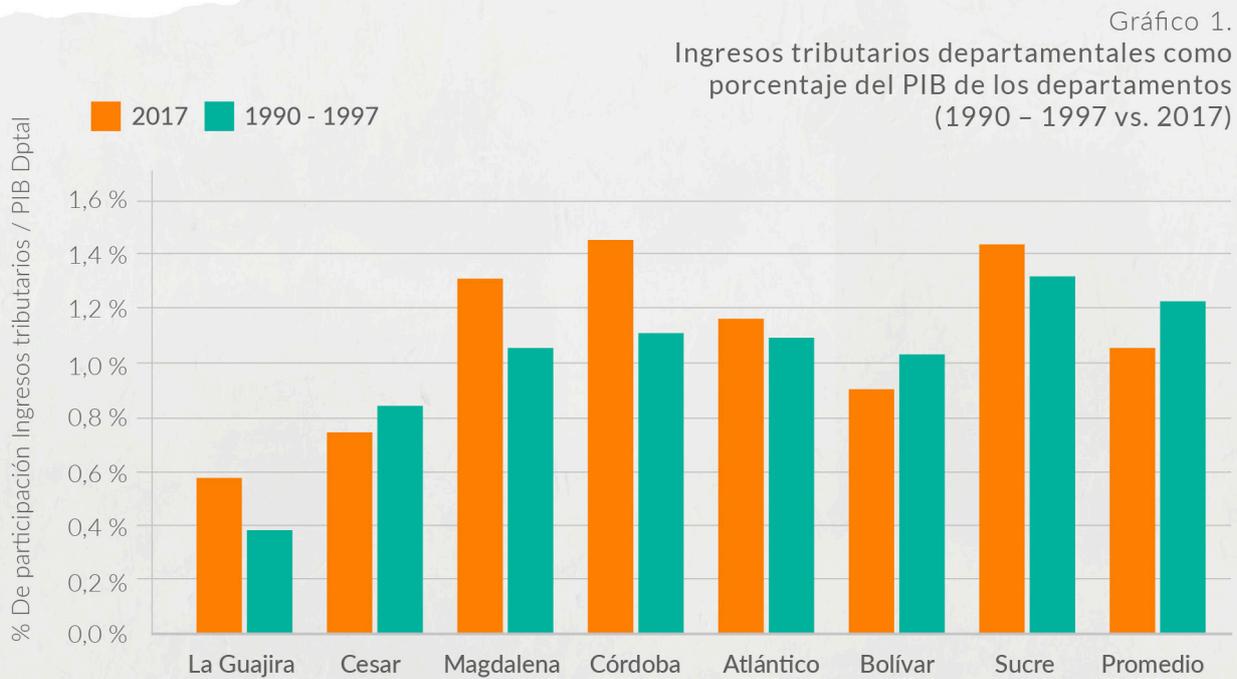
Por otro lado, el desempeño de La Guajira en las condiciones básicas del Índice Departamental de Competitividad (IDC) es uno de los más bajos, particularmente, en el indicador de gestión fiscal dada su baja autonomía fiscal y su poca capacidad de recaudo de recursos propios. Adicionalmente, los indicadores relacionados con las condiciones básicas para la competitividad, a saber, la prestación de servicios fundamentales como la salud, la educación, el agua potable y saneamiento básico, entre otros, evidencian una baja cobertura y calidad a nivel departamental. En virtud de lo anterior, los retos para la administración son mayores por cuanto se deben conseguir los elementos básicos, y planificar y llevar a cabo proyectos que promuevan un entorno atractivo para el sector privado.

Como respuesta a esta situación, en su estudio *Fortalecimiento de la gestión fiscal en La Guajira: condición necesaria para la competitividad y el desarrollo*, Guajira 360° analiza la situación fiscal actual en términos de la capacidad de generación de recursos y de gestión del gasto y manejo financiero, con el fin de identificar áreas de mejora en la gestión pública y fiscal, además de establecer la real capacidad actual de apalancamiento de varios proyectos de inversión cruciales para el mejoramiento de la competitividad departamental.

¿Cuáles son los principales retos en la gestión fiscal?

La generación de recursos propios es uno de los grandes retos en términos de ingresos. Si bien es cierto que la mayoría de los departamentos del país tiene dificultades en este campo, en el caso de La Guajira el panorama es particularmente menos alentador si se tiene en cuenta que su desempeño en los

indicadores relacionados con la efectividad de la generación de recaudo de ingresos propios la deja rezagada frente a sus pares. Por ejemplo, el indicador de presión fiscal, que es el resultado de la división entre el recaudo tributario departamental y el PIB, es el más bajo entre los departamentos de la región Caribe.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del estudio de Vilorio (2001), las operaciones efectivas de caja del DNP (2017) y el PIB Departamental medido por el DNP (2017).

A pesar de que hubo una mejoría considerable en 2017 con respecto al resultado promedio de la década de los 90, cuando apenas iniciaba el proceso de descentralización fiscal en Colombia, la mejora no fue suficiente para cerrar las brechas frente al resto de departamentos de la región.

Esta situación también se ve reflejada en el indicador de ingresos tributarios per cápita, que se obtiene de la división del total de ingresos tributarios departamentales sobre el total de la población. Si bien en los últimos 20 años La Guajira presentó una mejoría, su desempeño -junto con el de Córdoba- estuvo entre los más bajos de la región.

Según los estudios de varios autores, este bajo desempeño se debe a que su PIB proviene principalmente de la producción de carbón, mineral poco integrado a la economía local. Adicionalmente, la base tributaria depende de la dinámica de la venta de productos de consumo susceptibles al contrabando, situación que podría agravarse en el contexto del alza del dólar.

Tabla 1.
Ingresos tributarios per cápita de la región Caribe (1993 - 2017)
(Miles de pesos a precios constantes de 2017)

Departamento	Ingresos tributarios per cápita				
	1993	1997	1999	2017	Variación 1993 - 2017
La Guajira	\$31 024	\$33 887	\$46 758	\$61 873	99 %
Cesar	\$42 919	\$41 374	\$62 288	\$129 095	201 %
Magdalena	\$47 530	\$52 787	\$61 288	\$144 060	203 %
Córdoba	\$56 968	\$56 322	\$77 439	\$113 366	99 %
Atlántico	\$72 980	\$74 070	\$83 748	\$178 872	145 %
Bolívar	\$54 624	\$65 329	\$73 208	\$135 542	148 %
Sucre	\$44 756	\$53 763	\$60 211	\$125 117	180 %

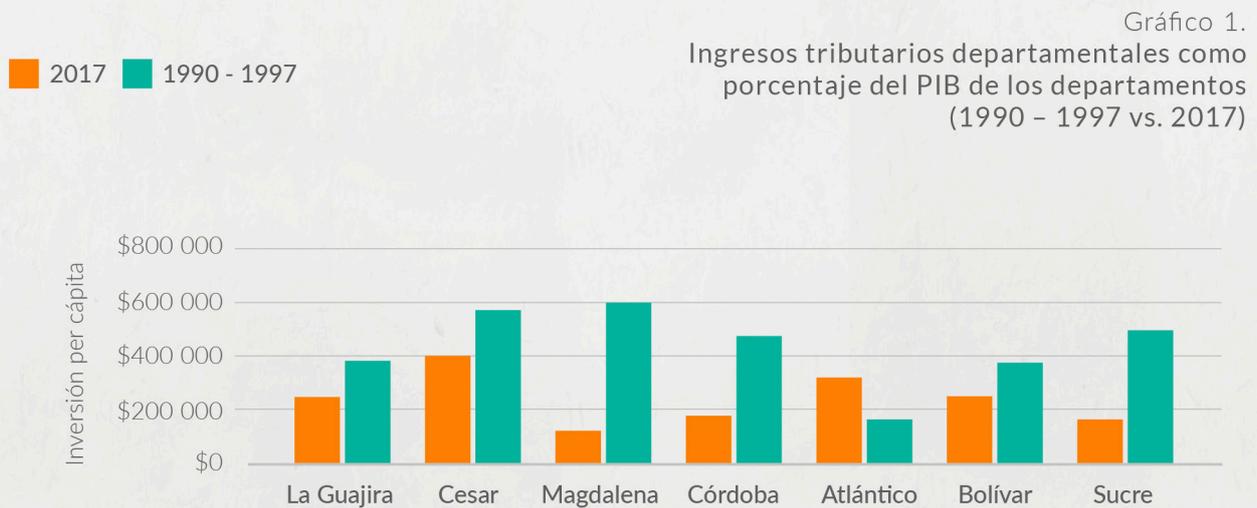
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del estudio de Vilorio (2001) y las operaciones efectivas de caja del DNP (2017).

Por otro lado, aunque los ingresos de parte de las transferencias del nivel nacional han presentado un crecimiento del 18 % en términos reales entre 2012 y 2017, se destaca que mientras las transferencias destinadas al agua potable, saneamiento básico y al sector educación han presentado un crecimiento significativo, las transferencias del sector salud han presentado un deterioro constante.

En el caso de los recursos de regalías, uno de los principales desafíos recientes es la baja efectividad en la ejecución de los recursos recibidos. Como se expuso en el documento anterior elaborado por Guajira 360°, esta disminución de los recursos

se dio por dos razones: primero, debido a la menor asignación de recursos por una distribución más equitativa entre el resto de departamentos, y segundo, a causa de las dificultades en la formulación y ejecución de proyectos dadas las condiciones del nuevo sistema. De hecho, en 2016 no fue aprobado ningún proyecto por parte del OCAD departamental. Adicionalmente, de acuerdo al informe de viabilidad financiera para el año 2018 elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal, del total de recursos disponibles para ejecución en regalías se logró apropiar el 68 % por compromisos presupuestales en la bienalidad 2017 - 2018. Según ese mismo informe, la ejecución de los recursos mejoró, pero aún se evidencian dificultades.

En relación con los gastos de inversión per cápita es necesario destacar que si bien La Guajira no es el departamento con el indicador más bajo, si es uno de los menores, lo que demuestra la baja efectividad en la ejecución de los recursos, especialmente si se tiene en cuenta que, en términos relativos, dispone de un alto volumen de recursos a comparación de sus pares en la región. Lo anterior refleja las debilidades en la capacidad institucional y de gestión al interior de la entidad territorial.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del estudio de Vilorio (2001), las operaciones efectivas de caja del DNP (2017) y el PIB Departamental medido por el DNP (2017).



Por su parte, en relación con la gestión departamental, el indicador de gasto de funcionamiento per cápita permite establecer si tiene una capacidad instalada administrativa muy onerosa frente a sus pares en la región. Al revisarlo, se encuentra que su desempeño es el menor entre los departamentos del Caribe. A pesar de esto, en el informe de la Dirección de Apoyo Fiscal se destaca que, en 2017 y 2018, el departamento incumplió con el indicador de la Ley 617 de 2000 sobre el límite de gastos de funcionamiento, principalmente a causa de los recursos limitados en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación, que son los recursos provenientes de los recursos propios.

Finalmente, a nivel de procesos y de capacidad instalada, el departamento tiene unos retos de capacidad institucional que deben atenderse con urgencia y que son la base necesaria para poder mejorar la disponibilidad de recursos y el nivel de ejecución de los gastos.

¿Cuáles son los principales retos asociados a la gestión y la capacidad institucional?

Para poder mejorar la disponibilidad de recursos, mejorar los indicadores de inversión y mejorar la efectividad del gasto es necesario, en primera instancia, fortalecer la gestión y la capacidad institucional de la entidad. Si a esto no se le da prioridad, no se sentarán las bases para mejorar las condiciones básicas de vida en el departamento ni se podrá ofrecer un contexto atractivo para nuevas inversiones y negocios que mejoren su competitividad.

Desde esta perspectiva, el Centro de Pensamiento Guajira 360° recomienda lo siguiente:

1

Orientar los recursos necesarios para proveer de herramientas de gestión confiables a la Oficina de Secretaría de Hacienda y a la Oficina de Gestión de Ingresos para garantizar la capacidad física y de software necesaria para los distintos procesos.

2

Fortalecer los procesos relacionados con la gestión, administración y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Hay que insistir en que es urgente que el departamento cumpla con las exigencias para el retorno de las facultades de ejecución, lo que demostraría que sí ha orientado las acciones para fortalecer su gestión fiscal.

3

Fortalecer los procesos de planeación financiera de mediano plazo en materia de ingresos y gastos. Los recursos positivos en el balance evidencian que existen dificultades en la ejecución oportuna de los recursos.

4

Continuar con el fortalecimiento de la Oficina de Defensa Jurídica del departamento. Como lo demuestra el informe de viabilidad financiera de la DAF, en 2018 La Guajira arrojó un déficit de caja en los ingresos corrientes de libre destinación, lo que demuestra que, ante una eventualidad financiera por un pasivo contingente, puede ponerse en riesgo la estabilidad financiera de la entidad.

5

Dada la interinidad e inestabilidad institucional de los últimos años, resulta urgente realizar un análisis interno de los procesos con el fin de identificar puntos de mejora procesales y organizacionales de acuerdo con las necesidades de gestión. Por otra parte, también resulta urgente el inicio de la estandarización de los procesos en las principales actividades de gestión de los ingresos y gastos de la entidad, lo que permitiría blindar la ejecución ante cualquier evento de inestabilidad institucional, minimizando así el impacto causado.

6

7

Realizar una evaluación detallada de las entidades descentralizadas del departamento. Estas entidades representan un riesgo de afectación importante ya que su ingreso equivale al 27,5 % de los ingresos del departamento, sin incluir los recursos de regalías. En la actualidad, de acuerdo a la DAF, resulta urgente revertir los déficits del sector descentralizado. Si bien al cierre de 2018 la Universidad de La Guajira arrojó un saldo positivo, las dos instituciones de salud arrojaron déficits.

En materia de endeudamiento, si bien el préstamo actual dirigido al sector de agua potable se encuentra amparado por los recursos de regalías, y por ende se supone que los indicadores de endeudamiento se encuentran en cero por términos de la Ley 358 de 1997, no significa que el departamento esté listo para asumir un empréstito. Por ende, es necesario identificar el cupo real de endeudamiento teniendo en cuenta que los ingresos corrientes de libre destinación son muy limitados, y que el flujo de caja del departamento se encuentra comprometido atendiendo las obligaciones con las entidades descentralizadas.

Así mismo, esta publicación llama la atención sobre los temas más urgentes en el departamento: actualizar el Estatuto Tributario, procurar un software contable confiable y de calidad, mejorar las condiciones para la protección de la información ante eventualidades fallas en el fluido eléctrico, culminar el proceso de implementación de las normas contables internacionales y asegurar la estandarización de procesos públicos administrativos, en especial en la Secretaría de Hacienda Departamental.





GUAJIRA360°

CENTRO DE PENSAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Nota política

www.guajira360.org

@f [guajira360](#) | @ comunicaciones@guajira360.org | luis.baguero@guajira360.org