



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

Documento de investigación

Centro de Pensamiento Guajira 360° y Fundesarrollo

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

ISBN: 978-958-52785-0-9

COMITÉ DIRECTIVO

Cristina Carrizosa
Directora
Fundación Promigas

Janneth Daza
Directora
Fundación Cerrejón

Kelina Puche
Directora
Fundesarrollo

COMITÉ TÉCNICO

Luis Guillermo Baquero
Fundación Cerrejón

Juan Manuel Mendoza
Fundación Promigas

Luz Marina Silva
Fundación Promigas

Adriana Lucía Restrepo
Fundesarrollo

Eduardo Alberto Romero
Guajira 360°

INVESTIGADORES

Adriana Lucía Restrepo
Sara Juliana Gálvez
Eduardo Alberto Romero
César Arismendi

EDICIÓN

Estefanía Calderón
Corrección de estilo

Jose Aponte
Diseño y diagramación

AGRADECIMIENTOS

Gobernación de La Guajira

Centro de Pensamiento Guajira 360°
Calle 11 # 6 – 01, piso 2
Riohacha, Colombia
www.guajira360.org

El copyright es propiedad exclusiva de los autores y por lo tanto no se permite su reproducción, copiado ni distribución ya sea con fines comerciales o sin ánimos de lucro. Las opiniones expresadas en este estudio son de exclusiva responsabilidad del equipo investigador de Guajira 360° y Fundesarrollo. Por lo tanto, no comprometen a las entidades que hacen parte de su Junta Directiva ni a las entidades públicas o privadas que suministraron información para la elaboración del mismo.

Contenido

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

INTRODUCCIÓN

02. METODOLOGÍA Y DATOS UTILIZADOS

03. LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN FISCAL COMO EJES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL Y LOCAL

- 3.1. Proceso de implementación de la descentralización fiscal
- 3.2. Estructura e insumos asignados desde los noventa
- 3.3. Desempeño de La Guajira en términos de generación de ingresos y capacidad de gasto de inversión en comparación con el resto de departamentos de la región Caribe bajo el contexto de la descentralización
- 3.3. Capacidad institucional y estabilidad
- 3.4. Competitividad regional

04. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL Y ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DEPARTAMENTO

- 4.1. Análisis de los ingresos
 - 4.1.1. Ingresos tributarios
 - 4.1.2. Ingresos no tributarios
 - 4.1.3. Transferencias
 - 4.1.4. Transferencias corrientes
 - 4.1.5. Ingresos de capital
- 4.2. Análisis de los gastos
 - 4.2.1. Gastos corrientes
 - 4.2.2. Gastos de inversión
- 4.3. Balance fiscal
- 4.4. Estado y manejo de la deuda pública
 - 4.4.1. Deuda financiera con bancos y nación
 - 4.4.2. Indicadores de solvencia y sostenibilidad

05. ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL: ÁREAS DE MEJORA Y REVISIÓN DE PROYECTOS PRIORIZADOS

- 5.1. Análisis del Índice Departamental de Competitividad
- 5.2. Priorización de apuestas

06. ESTADO DE FACTORES Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

- 6.1. Planta de personal de la Secretaría de Hacienda
- 6.2. Estado del software y equipos
- 6.3. Estado de los procesos

07. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

- 7.1. Reflexiones y conclusiones
- 7.2. Hoja de ruta para mejorar las finanzas del departamento

Lista de gráficos, tablas e ilustraciones

Gráfico 1.
Ingresos tributarios departamentales como porcentaje del PIB de los departamentos (1990 – 1997 vs. 2017)

Gráfico 2.
Gastos de funcionamiento respecto a los gastos totales de los gobiernos departamentales (1990 – 1997 vs. 2017)

Gráfico 3.
Gastos de funcionamiento per cápita (1990 – 1997 vs. 2017)

Gráfico 4.
Gasto de inversión per cápita (1990 – 1997 vs. 2017)

Gráfico 5.
Índice Departamental de Competitividad en la región Caribe (2013 – 2017)

Gráfico 6.
Resultados promedio por factor en la región Caribe (2013 – 2017)

Gráfico 7.
Distribución de los ingresos totales de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 8.
Distribución de los ingresos tributarios de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 9.
Distribución de los ingresos no tributarios de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 10.
Distribución de las transferencias para inversión de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 11.
Distribución de los ingresos de capital de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 12.
Distribución de los gastos de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 13.
Distribución de los gastos de funcionamiento de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 14.
Distribución de los rubros de inversión de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 15.
Balance corriente de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 16.
Balance presupuestal de La Guajira (2012 – 2017)

Gráfico 17.
Solvencia 1 de los departamentos del Caribe (2012 – 2017)

Gráfico 18.
Solvencia 2 de los departamentos productores (2012 – 2017)

Gráfico 19.
Solvencia 2 de los departamentos del Caribe (2012 – 2017)

Gráfico 20.
Solvencia 2 de los departamentos productores (2012 – 2017)

Gráfico 21.
Sostenibilidad de los departamentos del Caribe (2012 – 2017)

Gráfico 22.
Sostenibilidad de los departamentos productores (2012 – 2017)

Gráfico 23.
Desempeño administrativo de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 24.
Gestión fiscal de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 25.
Transparencia de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 26.
Seguridad y justicia en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 27.
Servicios públicos de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 28.
Conectividad de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 29.
Infraestructura de las TIC de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 30.
Mercado interno de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 31.
Mercado externo de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 32.
Cobertura en educación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 33.
Calidad de la educación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 34.
Cobertura en salud de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 35.
Atención a la primera infancia en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 -2017)

Gráfico 36.
Calidad de la salud en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 37.
Activos naturales de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 38.
Gestión ambiental en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 39.
Gestión del riesgo en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 40.
Educación superior y capacitación en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 41.
Calidad en la educación superior de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 42.
Bilingüismo en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 43.
Eficiencia en el mercado de bienes de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 44.
Eficiencia del mercado laboral de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)

Gráfico 45.
Desarrollo del mercado financiero de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 46.
Sofisticación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 47.
Diversificación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 48.
Investigación en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 49.
Inversión en CTI y registros de propiedad industrial de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

Gráfico 50.
Dinámica empresarial de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)

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

Tabla 2.
Deuda pública: deuda total, deuda per cápita y deuda/PIB (1990 – 1997 vs. 2017)

Tabla 3.
Ponderación de los factores del IDC por etapa de desarrollo

Tabla 4.
Composición del Índice Departamental de Competitividad (IDC)

Tabla 5.
Características de las conducciones principales

Tabla 6.
Plan de Desarrollo Agropecuario – Proyecto río Ranchería

Ilustración 1.
Proyecto de construcción de la Marina de Riohacha

Ilustración 2.
Represa del río Ranchería

Ilustración 3.
Organigrama de la Secretaría de Hacienda – Gobernación de La Guajira

ingresos, recuperar la sostenibilidad financiera, y por ende, la capacidad de inversión de la ciudad.

En la actualidad, Barranquilla ha alcanzado logros importantes en términos de gestión pública que han sido reconocidos a nivel nacional y han permitido atraer y mantener la inversión privada en los últimos años.

Introducción

Las evaluaciones periódicas realizadas por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario en Colombia señalan que existe un grupo de departamentos rezagados en términos de competitividad que muestran unos indicadores de capacidad institucional débiles, entre los cuales se encuentra La Guajira. Debido a su debilitada capacidad para ser competitivos, estos departamentos deben fortalecer su gestión fiscal, consolidar sus instituciones y crear gobiernos que brinden confianza en un contexto de descentralización administrativa. Estas son acciones cruciales y transversales para establecer entornos favorables a los mercados, propiciar una creciente inversión privada y garantizar una transformación productiva efectiva. Investigadores como Bonet y Pérez (2017) 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.

A nivel práctico, uno de los ejemplos más claros es el caso de la recuperación de las finanzas de Barranquilla. Para autores como Otero (2010), la recuperación de la organización institucional fue la clave para fortalecer los

Adicionalmente, a nivel de escalas de gobierno, el departamento es un eje fundamental para el apoyo a las entidades municipales de menor tamaño. A mayor escala, el departamento es el ente estructurador y ejecutor de políticas y proyectos que inciden en las condiciones para el desarrollo económico y la competitividad. En el caso concreto de La Guajira, la fortaleza del gobierno departamental es fundamental ya que, de los quince (15) municipios bajo su jurisdicción, once (11) son de categoría quinta y sexta; de los cuatro (4) restantes -de categoría cuarta-, solo uno está certificado para ejecutar los recursos de salud y dos para ejecutar los recursos de educación del Sistema General de Participaciones.¹

En este sentido, de acuerdo a la Ley 715 de 2001, la ejecución de la mayoría de los recursos del Sistema General de Participaciones recae sobre el ente departamental. Sumado a este hecho, como se expuso en *Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el departamento de La Guajira y municipios productores* -investigación previa elaborada por Guajira 360º-, el departamento también tiene bajo su responsabilidad la administración y ejecución de un importante volumen de recursos provenientes de las regalías, evidenciándose que persisten aún grandes retos en la administración, ejecución y pertinencia en el gasto de dichos recursos.

Desde 2017 a la fecha, el departamento de La Guajira no posee las facultades como

¹Según los datos disponibles en el portal SICODIS en la sección Ficha comparativa de distribución, criterios y variables.

ordenador del gasto financiado por el Sistema General de Participaciones debido a las recurrentes fallas en su disposición. A causa de lo anterior, el departamento perdió una de sus principales funciones, lo que hace evidente su debilidad institucional.

Por otro lado, en relación con el pilar de condiciones básicas del Índice Departamental de Competitividad (IDC), La Guajira es uno de los departamentos peor calificados, particularmente, en el indicador de gestión fiscal dada su baja autonomía fiscal y su poca capacidad de recaudo de recursos propios. Adicionalmente, incluso en 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 el saneamiento básico, entre otros servicios públicos, la cobertura y calidad son bajas. Lo anterior implica que los retos son aún mayores ya que se deben planificar y garantizar las condiciones básicas, a la vez que se tienen que llevar a cabo proyectos que promuevan un entorno atractivo para el sector privado.

Por lo tanto, es crucial realizar un análisis exhaustivo de la situación fiscal actual del departamento en términos de su capacidad de generación de recursos y de gestión del gasto y manejo financiero, con dos objetivos: identificar aspectos de mejora en la gestión pública y fiscal, y establecer la capacidad real de apalancamiento actual de proyectos de inversión cruciales para el avance en la competitividad del departamento. Adicionalmente, dicho análisis servirá de insumo para establecer algunas recomendaciones para los gobernantes del territorio.

El siguiente estudio contiene siete capítulos incluyendo esta introducción. El segundo capítulo expone la metodología y los datos.

El tercer capítulo ofrece una revisión de la literatura sobre la estabilidad institucional y la gestión fiscal como ejes para el mejoramiento de la competitividad regional y local. Ofrece, además, una sección para el análisis del desempeño fiscal de La Guajira frente a otros departamentos de la región Caribe y bajo el contexto de la descentralización. El cuarto capítulo expone la situación fiscal del departamento en términos de generación de ingresos, ejecución de gastos, balance e indicadores de sostenibilidad financiera. En el capítulo quinto se realiza un análisis del Índice Departamental de Competitividad (IDC) para identificar áreas de mejora en los trámites de impuestos y los gastos de inversión que deben ser priorizadas teniendo en cuenta los criterios de pertinencia y grado de maniobrabilidad desde las funciones de la gobernación, al igual que los recursos disponibles. En el sexto capítulo se realiza un análisis de los obstáculos y retos que el departamento enfrenta a nivel fiscal, institucional y de competitividad. Finalmente, el capítulo siete ofrece las conclusiones y reflexiones resultado del análisis de cada componente.

02.

**METODOLOGÍA
Y DATOS
UTILIZADOS**

Este documento presenta los resultados del análisis de la ejecución presupuestal de los ingresos y gastos, al igual que de la situación presupuestal del departamento de La Guajira durante el periodo 2012 - 2017. Las fuentes consultadas fueron el Formato Único Territorial (FUT), disponible en la Contaduría General de la Nación (CGN) y diligenciado por la misma entidad territorial; los datos sobre la distribución de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías (SICODIS); la información certificada sobre los ingresos corrientes de libre destinación y los gastos de funcionamiento disponibles en la Contraloría General de la Nación; las operaciones efectivas de caja y los indicadores de desempeño fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP); los informes de viabilidad fiscal y financiera elaborados por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda; y la información cualitativa recolectada durante la entrevista semiestructurada aplicada a los funcionarios del equipo de la Secretaría de Hacienda Departamental.

Para el análisis elaborado en el capítulo quinto se tomó la información del Índice Departamental de Competitividad (IDC) calculado por el Consejo Privado de Competitividad (CPC). Adicionalmente, se hizo un levantamiento de los proyectos con formulación técnica y financiera suministrada por parte de la entidad departamental o nacional con el fin de determinar su viabilidad financiera con el apalancamiento de la gobernación.

Para caracterizar la capacidad institucional y de recaudo actual de la Secretaría de Hacienda y para contextualizar las cifras financieras, se aplicaron cuatro (4) entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de las áreas de Gestión de Ingresos, Tesorería y Contabilidad. Estas entrevistas tuvieron como objetivo facilitar la identificación de los retos

para el mejoramiento de la capacidad fiscal de la entidad territorial.

La metodología utilizada para el análisis de la situación presupuestal se fundamentó en la aplicada por el Departamento Nacional de Planeación. En esta se tiene en cuenta, para el caso de los ingresos, lo efectivamente recaudado, y por el lado de los gastos, lo efectivamente comprometido durante la vigencia. Con el objetivo de determinar la verdadera situación presupuestal del departamento, se excluyeron del balance presupuestal, los ingresos de vigencias anteriores, los recursos del crédito y la venta de activos, y de los gastos, la amortización de capital de créditos de deuda pública. Los recursos de regalías y los gastos se incorporaron en el análisis presupuestal teniendo en cuenta las pautas que recomienda el Departamento Nacional de Planeación en la reproducción de las operaciones efectivas de caja (OEC). Posteriormente, se realizó un balance final al incluir estos ingresos y gastos, con el fin de conocer si al cierre de cada vigencia se tuvo un déficit o un superávit presupuestal. Los datos se encuentran a precios constantes de 2017.

El siguiente análisis inicia con una breve explicación de la relevancia de la estabilidad institucional y la gestión fiscal, para después avanzar con la presentación de la situación presupuestal y financiera del departamento, las condiciones de la gestión y la administración tributaria, y el análisis comparativo de la capacidad de generación de ingresos y gastos de La Guajira con otros departamentos de la región y del país. Por último, se evalúan también aspectos críticos y se ofrecen orientaciones preliminares para la potencial elaboración de planes de acción para el mejoramiento de la situación del departamento.

03.

**LA ESTABILIDAD
INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN
FISCAL COMO EJES PARA EL
MEJORAMIENTO DE
LA COMPETITIVIDAD
REGIONAL Y LOCAL**

En este capítulo se describe el proceso de implementación de la descentralización en Colombia desde una perspectiva histórica y fiscal, con el propósito de mostrar las herramientas e insumos con los que actualmente cuentan los departamentos como entidades territoriales y que determinan de forma directa su capacidad de gestión y su posición frente a otros departamentos en términos de competitividad. Finalmente, lo que se espera es ofrecer una descripción de la situación real de La Guajira y su posición con respecto a la región Caribe y al país en general. Por lo anterior, se revisarán además -en detalle- algunos conceptos relacionados a la capacidad institucional y la gestión fiscal para mejorar la competitividad del departamento frente a sus pares.

▶ 3.1.

Proceso de implementación de la descentralización fiscal

Entre los 80 y 90, el país se vio envuelto en varias crisis políticas, económicas y sociales entre las que destacan el estancamiento bipartidista del frente nacional, los numerosos paros cívicos que demandaban mejoras en los servicios públicos y la ola internacional en pro de la descentralización como mecanismo para acercar al ciudadano y al estado, para mejorar la eficiencia y para promover la participación ciudadana.

Tales circunstancias fueron abonando el terreno para un cambio fundamental en la designación de los alcaldes municipales. Fue así como, en el Acto Legislativo 1 de 1986, se consagró que

su elección se desarrollara vía voto popular, en un gesto de clara descentralización política. De acuerdo con Pening (2003), se incrementaron además las transferencias como parte del impuesto al valor agregado (IVA) y se fortaleció el recaudo de impuestos a nivel local. Mas adelante, llegaría la promulgación de la Constitución Política de 1991, que incluyó la elección popular de gobernadores y otros elementos de participación antes ausentes. Esta democratización de la gestión local siguió un curso que llevó a reconocer a las entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público que, bajo los principios de coordinación, concurrencia y solidaridad, ejercen las competencias asignadas por la constitución y la ley con autonomía (DNP, 2010, p. 58).

Como lo menciona Viloría (2001), la Constitución estructuró, en términos de responsabilidades y recursos, la asignación de competencias interterritoriales, modificó la política del situado fiscal² y definió criterios para su distribución. Del mismo modo, incluyó reformas al régimen de regalías, destacándose la creación del Fondo Nacional de Regalías.

Posteriormente, se siguió avanzando en la entrega de mayores responsabilidades a las entidades territoriales, entendiendo entonces por descentralización a “la devolución por parte del gobierno central de funciones específicas con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que esto implica, a gobiernos subnacionales que son independientes del centro con un dominio geográfico y funcional legalmente delimitado” (Faguet, 2012).

Con los Artículos 297 al 310 de la Constitución Política, el Decreto 1222 de 1986, las leyes 136 de 1994, 489 de 1998, 617 de 2000, 715 de 2001, 1176 de 2007, así como el Acto Legislativo 1 de 2001 se ha ido adelantado la descentralización en los

² El situado fiscal hace referencia al porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinado a los departamentos y distritos, debiendo los primeros redistribuir los recursos en sus municipios, para financiar los servicios de salud y educación.

tres ámbitos principales que comprenden este proceso - el político, el administrativo y el económico-, en los departamentos y municipios. En el espacio político, se ha establecido -por rango constitucional- la autonomía en la toma de decisiones de las entidades territoriales respetando ciertos principios de unidad nacional. Por su parte, en el escenario administrativo y económico, a las entidades también se les han otorgado funciones y mecanismos de gestión para llevar a cabo su cabal funcionamiento incluyendo la competencia para recolectar y crear una serie de tributos y recursos.

Es así como la descentralización fiscal ha estado expresada en la capacidad de crear impuestos y en el establecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP). En consecuencia, el propósito de este sistema es el de mejorar la eficiencia y garantizar un carácter redistributivo con el objetivo de “igualar condiciones iniciales locales, inducir cambios en las políticas territoriales y locales, así como capitalizar externalidades interjurisdiccionales” (Wiesner citado por Pening, 2003).

Sin embargo, lo primordial en este proceso no es aumentar las transferencias a lo largo del tiempo, sino que haya una evolución creciente de los recursos propios, particularmente en los ingresos tributarios locales. No obstante, en muchas ocasiones las transferencias pueden terminar generando una mayor dependencia de las entidades territoriales a la administración central (Winkler citado por Pening, 2003).

De acuerdo con Finot (2001), durante la primera década del proceso, Colombia fue uno de los países más descentralizados en América Latina junto con Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Adicionalmente, esto demandó -particularmente de los países unitarios, como Colombia, Bolivia y Chile-, un mayor esfuerzo

en relación con las reformas de gobiernos subnacionales y la creación o fortalecimiento de gobiernos intermedios.

Particularmente, en relación con la descentralización fiscal, la investigación de Vilorio (2001) buscó describir la situación de los departamentos de la región Caribe antes y después de la promulgación de la Constitución Política de 1991. Dicho estudio sirve de base para analizar la situación actual de estos departamentos y sus similares en el país, a través de datos deflactados con base en 2017. Es así como, en este capítulo, se busca analizar indicadores relacionados con este proceso, al igual que el balance fiscal de los departamentos desde una perspectiva histórica para determinar qué tanto ha cambiado su situación casi tres décadas después de promulgada la Constitución.



▶ 3.2.

Estructura e insumos asignados desde los noventa

El capítulo dos de la Constitución Política establece la estructura básica de los departamentos en el país. De acuerdo con este, estas entidades territoriales contarán con un gobernador como jefe de la administración y representante legal, al igual que con una asamblea departamental que deberá ejercer control político sobre la administración. Generalmente, dentro del Ejecutivo se presentan tres niveles jerárquicos: el nivel directivo (gobernador), un nivel intermedio (secretarías) y un nivel operativo (los dependientes de cada secretaría encargados de funciones específicas).

Las funciones y responsabilidades de los departamentos se establecen en la Ley 60 de 1993, que desarrolló el Artículo 288 de la carta política. Esta dicta normas sobre la distribución de competencias y dentro de estas se establecieron las funciones departamentales de la siguiente forma:

1. Administrar los recursos cedidos por la nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud; y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios. En desarrollo de estas funciones, promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento, y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando estos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo ministerio.

2. Registrar las instituciones que prestan servicios de salud y definir su naturaleza jurídica.

3. Actuar como instancia de intermediación entre la nación y los municipios, para los fines del ejercicio de las funciones que, conforme a esta ley, son de competencia de la nación.

4. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente ley; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal; y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

En conclusión, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la Constitución. Asimismo, estas entidades ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Por otra parte, la Ley 617 de 2000 estableció la categorización de los departamentos de acuerdo con su capacidad de gestión administrativa y fiscal, y de acuerdo con la población e ingresos corrientes de libre destinación (ICDL). Para 2019, la Contaduría Nacional indicó que el 31 % de los departamentos, incluyendo La Guajira, estarían ubicados en la categoría 4 puesto que tienen una población menor o igual a 100 000 habitantes e ingresos menores o iguales a 60 000 SMLM. La distribución restante fue de la siguiente manera: 12 % en categoría 3, 28 % en categoría 2, 19 % en categoría 1 y 10 % en categoría especial.

A partir de las responsabilidades asignadas a los departamentos como resultado del proceso descentralizador constante, y con el objetivo de que puedan llevar a cabo las anteriores competencias, estas entidades territoriales cuentan con recursos financieros y administrativos. En cuanto a los recursos financieros -es decir, sus fuentes de ingresos-, los departamentos tienen un sistema de financiación de entidades territoriales compuesto por tres subsistemas, a saber: el subsistema de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993), el subsistema de cofinanciación proveniente de otros niveles administrativos (Decreto Ley 2132 de 1992) y el subsistema de crédito (Ley 57 de 1989). Adicionalmente, cuentan con los recursos privados y rentas propias. En relación con las rentas propias, los impuestos son las fuentes más representativas. Como es sabido, los departamentos tienen a su cargo el recaudo del impuesto al consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, impuesto al registro, sobretasa a la gasolina, impuestos a los vehículos y a loterías foráneas. Asimismo, cuentan con la recolección de recursos producto del degüello de ganado mayor, al igual que las estampillas y contribuciones sobre contratos de obras públicas.

En cuanto a los insumos administrativos, todas las entidades territoriales cuentan con una planta de personal distribuida por sectores de acuerdo con la estructura de la administración. Dichas plantas de personal deben ser profesionales o técnicas y contar con funciones claramente demarcadas para impedir que se generen procesos ineficientes. Adicionalmente, las entidades deben contar con una infraestructura compuesta por instalaciones y equipos que les permitan llevar a cabo los procesos de gestión. En el aspecto financiero es fundamental la existencia de equipos de cómputo, así como de software con una variedad de módulos que cubran los procesos de contratación, recaudo tributario,

nómina, tesorería, presupuesto, contabilidad, control interno, banco de proyectos, estratificación y pasivos pensionales, entre otros.

▶ 3.3.

Desempeño de La Guajira en términos de generación de ingresos y capacidad de gasto de inversión en comparación con el resto de departamentos de la región Caribe bajo el contexto de la descentralización

Dado el proceso de descentralización en Colombia que se expuso anteriormente, los departamentos y municipios han realizado avances en su autonomía fiscal. Sin embargo, las regiones periféricas -entre las que se encuentra la región Caribe- lo han hecho a un ritmo menor. A continuación, se expone el desempeño de La Guajira dentro de la región Caribe en términos de la capacidad de generación de ingresos y la capacidad de ejecución de gastos.

Como se mencionó anteriormente, el estudio de Vilorio (2001) muestra un balance de los cambios generados en las finanzas públicas de los departamentos del Caribe en la primera década tras el inicio del proceso descentralizador. Estos datos también son la base para comparar los cambios de esa primera década con los de casi tres décadas después, a corte de 2017.

Como resultado, la conformación de los ingresos propios ha cambiado relativamente poco. En 1999, el 26 % de los ingresos tributarios de los departamentos costeros era proveniente del impuesto a la cerveza, el 22 %

de los licores y el 7 % de los cigarrillos. Para la vigencia 2017, sin incluir a San Andrés Islas por ser un caso atípico -debido a sus características particulares- en los departamentos del Caribe, el impuesto a la cerveza pesó en promedio un 39 % sobre sus ingresos tributarios, los licores un 10 % y el tabaco un 6 %, representando aproximadamente el 55 % de los ingresos tributarios totales.

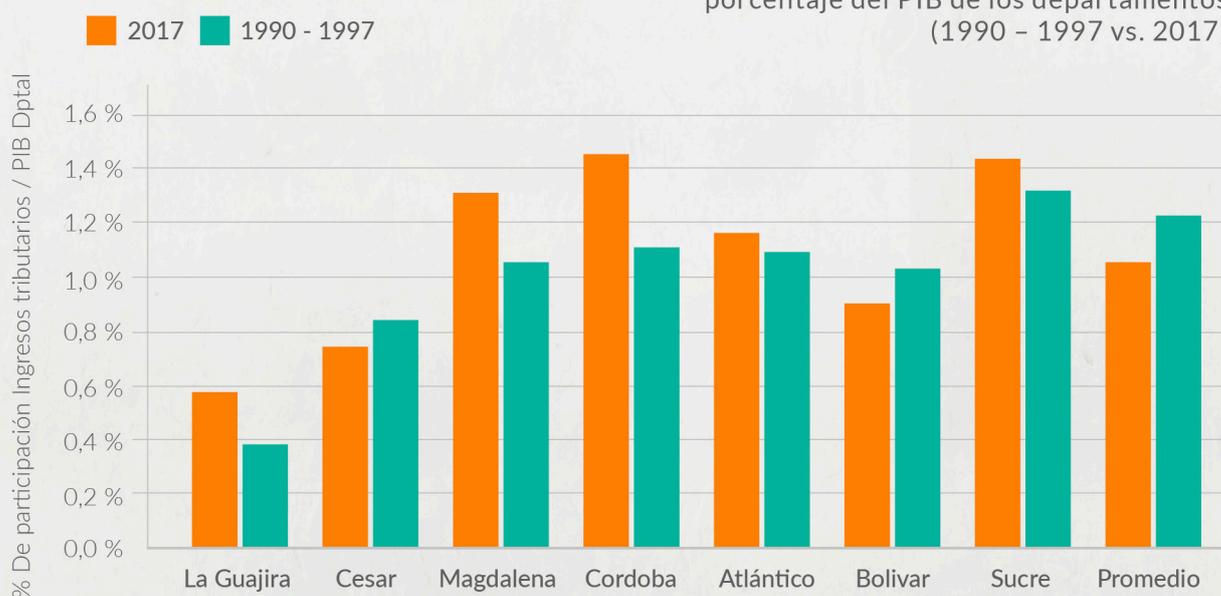
En los ingresos totales del consolidado de los 32 departamentos, la participación de los gobiernos departamentales costeños pasó del 11 % en 1990, al 20 % en 1999. Ya para la vigencia 2017 alcanzó el 23 %.

En relación con los ingresos propios, los ingresos tributarios de los departamentos de la región Caribe en 1990 constituyeron el 12 % sobre el total de gobiernos departamentales en el país, el 17 % en 1999 y el 19 % del total en 2017. En esta misma línea, en 1999 los ingresos no tributarios pasaron de pesar el 6 %, a llegar al 18 % en 2017.

Por último, a nivel regional los ingresos por transferencias de los siete departamentos aumentaron su participación dentro del total nacional entre 1990 a 1999, pasando del 9 % al 20 %, respectivamente. Para la vigencia 2017, su participación representó el 27 % del total de transferencias a los departamentos.

En su estudio, Vilorio (2001) también comparó el indicador de esfuerzo fiscal con uno construido a partir de la relación entre los ingresos tributarios y el PIB para acercarse así a un “esfuerzo tributario” desde la producción de bienes y servicios de cada entidad territorial, evitando incluir el peso que ejercen las transferencias de la nación.

Gráfico 1.
Ingresos tributarios departamentales como porcentaje del PIB de los departamentos (1990 - 1997 vs. 2017)



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).

De acuerdo a lo anterior, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB fueron creciendo para todos los casos estudiados excepto para La Guajira y a Cesar, que fueron los departamentos con la relación más baja entre ingresos tributarios y PIB entre 1990 y 1997. Si bien en ese periodo la relación aumentó para la mayoría de los departamentos -con excepción del Cesar y Bolívar-, veinte años después son La Guajira y Cesar quienes siguen ocupando las últimas posiciones.

Para la vigencia 2017, los departamentos que mostraron un desempeño igual o superior al promedio de la región fueron Sucre, Atlántico, Córdoba y Magdalena. El departamento que más creció fue La Guajira con un 75 %, seguido de Córdoba, que vio un incremento del 35 % en relación con años anteriores.



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).

Otra forma de comparar el comportamiento de las finanzas públicas departamentales es a partir de los ingresos tributarios per cápita. Los resultados muestran que La Guajira es el departamento con el indicador más bajo de la región. Este resultado negativo,

afirma Vilorio (2001), se debe a que su PIB proviene principalmente de la producción de carbón, mineral poco integrado a la economía local. Adicionalmente, la base tributaria aún está sujeta a productos susceptibles al contrabando, situación que desde entonces

persiste en la actualidad. Por su parte, los departamentos con mayores ingresos per cápita son Atlántico, Córdoba y Bolívar. Es importante tener en cuenta que en todos los departamentos los ingresos tributarios per cápita se incrementaron casi el doble desde 1993 a 2017.

Otros indicadores fundamentales para el análisis de las finanzas públicas, como señala Vilorio (2001), son los gastos de funcionamiento. Estos muestran la carga burocrática, así como su relación con los gastos de inversión, factor clave para determinar la eficiencia de estas entidades en términos fiscales.

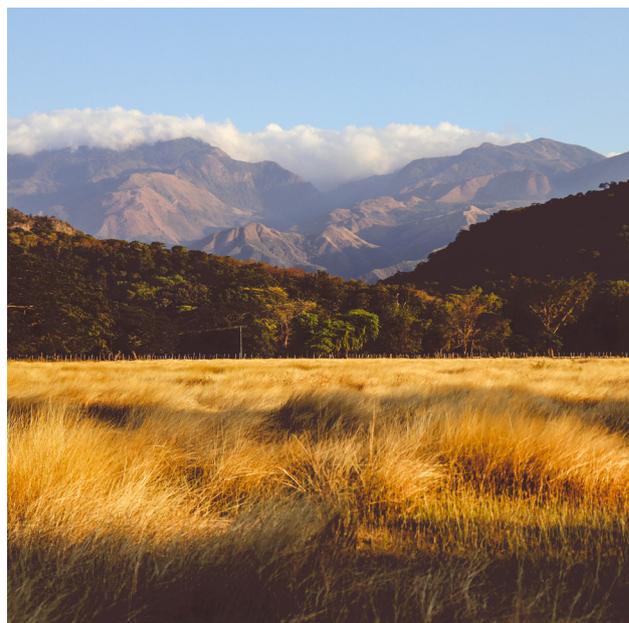
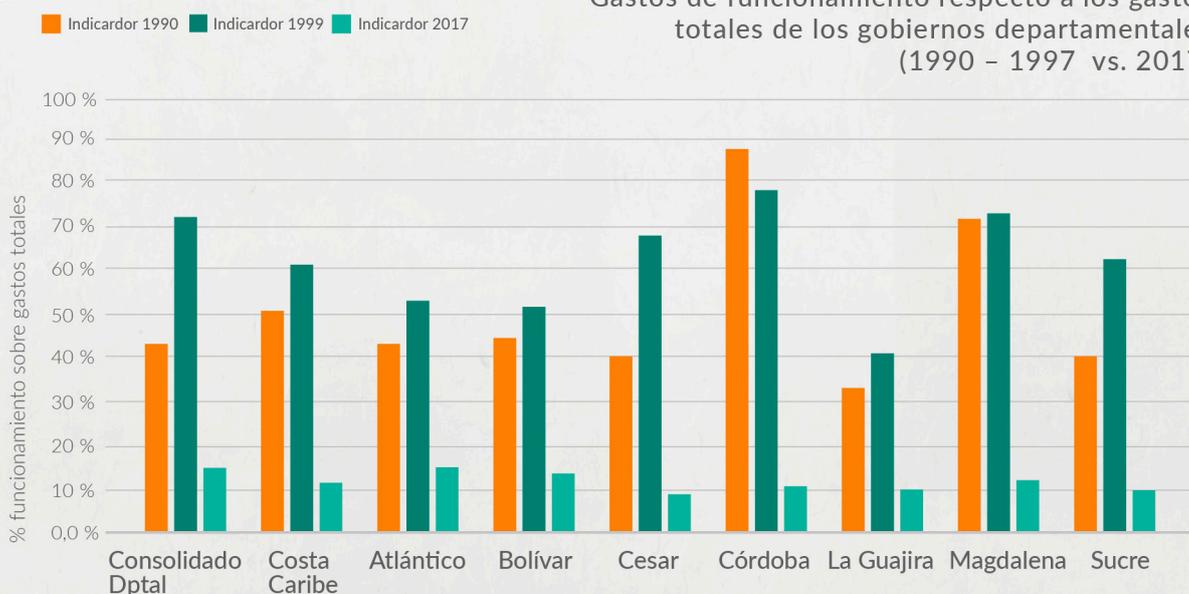


Gráfico 2.
Gastos de funcionamiento respecto a los gastos totales de los gobiernos departamentales (1990 - 1997 vs. 2017)



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

Previo a la promulgación de la Constitución de 1991, y por lo tanto, de las reformas estructurales más importantes en el proceso de descentralización, la región Caribe gastaba en promedio el 51 % de sus ingresos totales en gastos de funcionamiento, siendo Córdoba y Magdalena los departamentos con mayores gastos en este rubro con el 88 % y el 74 %, respectivamente, lo que los convierte en los departamentos más burocratizados de

ese tiempo puesto que la carga burocrática consumía más de la mitad de los recursos de las entidades territoriales, y en algunos casos, casi el total.

Tras la promulgación de la Constitución, en la región se dio un aumento del 23 % en los gastos de funcionamiento, llegando a significar en promedio el 63 % de los ingresos totales. No obstante, tras la promulgación

de la Ley 617 de 2000 se establecieron una serie de normas relacionadas con la gestión presupuestal de los municipios (Ley 136 de 1994) y los departamentos (Ley 1222 de 1986), así como la Ley de Presupuestos, con el objetivo de fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público nacional.

Como objetivo de la nueva gestión pública, la racionalización de los gastos de funcionamiento, que incluyó los techos fiscales establecidos legalmente según la categoría en la que se ubicase la entidad territorial, generó una disminución del 80 % en este tipo de gasto, llegando a representar solo el 13 % en el promedio de gastos de los departamentos del Caribe.

Este descenso está relacionado tanto a los procesos de saneamiento de las finanzas de las entidades territoriales como a las reformas al Sistema General de Participaciones y al manejo de los presupuestos de entidades descentralizadas en los territorios.

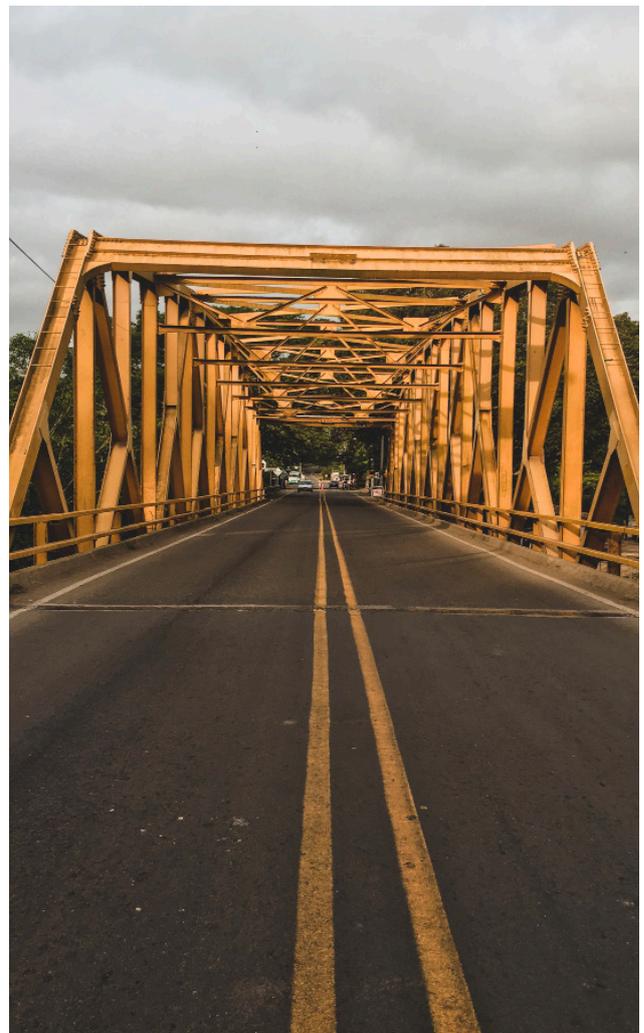
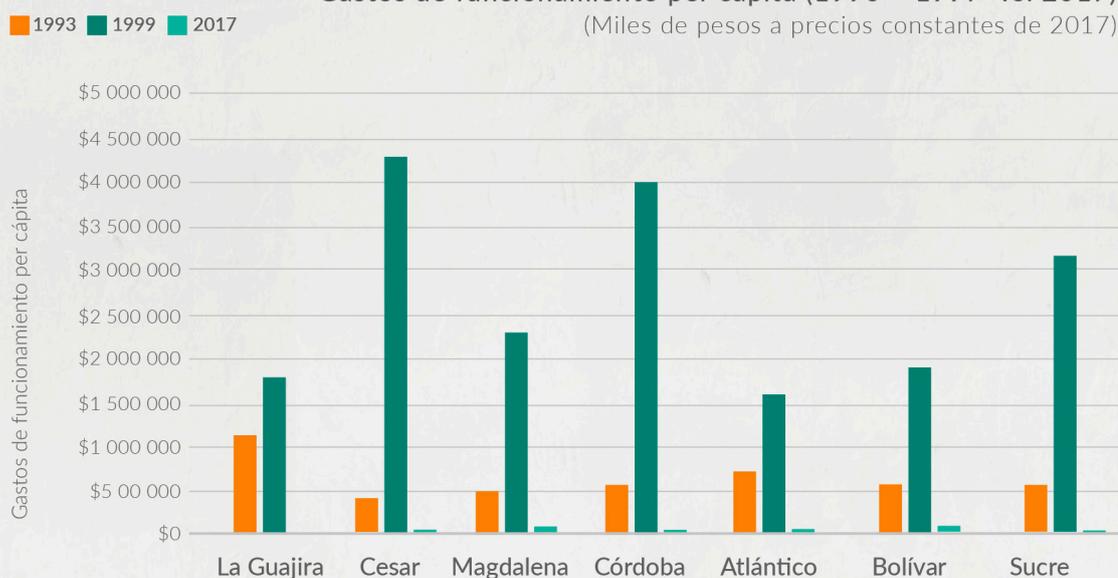


Gráfico 3.
Gastos de funcionamiento per cápita (1990 - 1997 vs. 2017)
(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



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 su parte, los gastos de funcionamiento per cápita muestran un comportamiento similar. Entre 1993 y 1999, estos incrementaron en todos los departamentos, siendo Atlántico y La Guajira los que tuvieron los indicadores más bajos en 1999.

En contraste, entre 1993 y 1999 los gastos de inversión disminuyeron un 64 % en promedio, para luego aumentar un 84 % en relación con 2017. Para 1993, los recursos por regalías del carbón hicieron que La Guajira fuera uno de los departamentos con más alta inversión per cápita. No obstante, esta se desplomó para 1999, y en 2017 llegó solo a una inversión per cápita de \$388 000 pesos constantes de 2017, ubicándose por debajo de la media de la región Caribe, que para ese año fue de \$439 870 pesos constantes de 2017.



Gráfico 4.
Gasto de inversión per cápita (1990 - 1997 vs. 2017)
(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos de Vloria (2001) y las operaciones efectivas de caja del Departamento Nacional de Planeación (2017).

En relación con la deuda pública, aunque Vloria (2001) afirma que hubo un aumento en el déficit entre 1990 y 1999, es importante resaltar que para 2017 la deuda pública de los departamentos del Caribe disminuyó un 68 % en relación con el PIB departamental.

Tabla 2.
Deuda pública: deuda total, deuda per cápita y deuda/PIB (1990 – 1997 vs. 2017)
 (Miles de pesos a precios constantes de 2017)

Departamento	1998			2017		
	Deuda Total	Deuda Per Cápita	Relación Deuda/PIB(%)	Deuda Total	Deuda Per Cápita	Relación Deuda/PIB(%)
La Guajira	\$90 683	\$197 273	2,5 %	\$123 756	\$122 177	1,05 %
Cesar	\$58 703	\$63 354	1,2 %	\$147 404	\$139 922	0,72 %
Magdalena	\$88 544	\$71 690	1,6 %	\$11	\$9	0,00 %
Córdoba	\$90 683	\$70 110	1,4 %	\$66 168	\$37 542	0,47 %
Atlántico	\$254 347	\$124 965	1,7 %	\$236 410	\$93 892	0,59 %
Bolívar	\$124 627	\$65 451	1,2 %	\$127 908	\$59 584	0,40 %
Sucre	\$15 997	\$20 933	0,6 %	\$ -	\$ -	0,00 %

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

Como se puede constatar, han existido avances en la descentralización fiscal en el país en relación con la región Caribe. No obstante, persisten los desafíos especialmente en el bajo recaudo de recursos propios y en la prestación de servicios públicos.

▶ 3.4.

Capacidad institucional y estabilidad

Los recursos -a nivel de estructura e insumos- asignados a los departamentos como entidades territoriales se constituyen en las herramientas que determinan su capacidad institucional para cumplir con los objetivos establecidos legalmente. Si bien estos son finitos, el grado de eficiencia en su uso influye en la provisión de servicios para la mejora de la calidad de vida de la población.

Como se mencionó anteriormente, la descentralización ha permitido la asignación de nuevas funciones y responsabilidades a las entidades territoriales subnacionales con el objetivo de fortalecer la institucionalidad local, fomentar la participación de la sociedad civil, redistribuir las responsabilidades y los insumos para realizarlas, además de establecer una nueva organización de relaciones intergubernamentales. En consecuencia, se debe garantizar la libertad política, insistir en la responsabilidad de las entidades territoriales y mejorar la eficacia a través de la formación de una capacidad instalada en los territorios para hacer frente a los desafíos que enfrentan.

La capacidad institucional en el sector público, de acuerdo con Willems (citado por Duque, 2012), es la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones, resolver problemas, especificar y lograr objetivos, y movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público. Como lo menciona Ospina

(2002), este concepto se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible; de este modo, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.

En la literatura se plantean diversas formas de analizar las capacidades institucionales. Castro, Arboleda y Tibocho (2011) definen, como componentes claves para medir las capacidades institucionales la capacidad de planeación para definir objetivos alcanzables, la capacidad de ejecución para llevar a cabo la inversión planeada y la eficiencia operacional para un uso adecuado de los insumos disponibles. Otros, como Ospina (2002), mencionan también la importancia del desarrollo del recurso humano y la reforma institucional. Por su parte, Van de Walle (2008) analiza las mediciones de desempeño en Europa y resalta el indicador de eficacia del gobierno. De Dios y Gómez (2010) también abordan el concepto y la medición de la capacidad desde la perspectiva del desarrollo humano. En el caso del PNUD (2010), este establece tres niveles de medición de dicha capacidad: el impacto en la vida de las personas, el efecto y el producto.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) implementó el Índice de Desempeño Integral como metodología para la medición y análisis del desempeño municipal desde 2006. Este valoraba la gestión realizada por las entidades subnacionales a través de cuatro ámbitos: la eficacia, la eficiencia, el cumplimiento de los requisitos legales, y la gestión administrativa y fiscal. Sin embargo, desde 2016 se planteó la Medición del Desempeño Municipal (MDM), nueva medición que busca dar cuenta de la capacidad institucional de los municipios de acuerdo con la situación en la que se encuentran tras

casi tres décadas del inicio de una nueva estructura de relación entre los distintos niveles de gobierno. Esta está conformada por tres dimensiones:

- 1. Dotación inicial:** tiene en cuenta variables económicas, urbanas y de recursos.
- 2. Gestión:** incluye indicadores de movilización de recursos propios, gobierno abierto y transparencia, así como de gestión de instrumentos de ordenamiento territorial.
- 3. Resultados:** enfocada en el desempeño en educación, salud, servicios públicos, seguridad y convivencia.

Si bien este índice no mide al departamento como entidad, es valioso para el presente estudio por las variables que analiza. Lo anterior, debido a que la dimensión de “gestión” hace referencia casi por completo al manejo de las finanzas públicas tanto en la generación y movilización de recursos propios como en su ejecución. En cuanto a la dimensión de dotación, un 33,3 % del peso de esta hace referencia al promedio de 4 años de la generación de ingresos propios.

Lo anterior evidencia la importancia que el Estado colombiano le confiere a la gestión de las finanzas públicas locales para el mejoramiento de la capacidad institucional de las entidades, como consecuencia de su constante descentralización y de la asignación de más funciones y competencias.



▶ 3.5.

Competitividad regional

De acuerdo con Finot (2001), la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos. Primero, desconcentrando las actividades productivas; segundo, aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios; y por último, aumentando la participación local en los ingresos fiscales.

En esta línea, es importante tener en cuenta que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (CEPEC) realizan la publicación anual del Índice Departamental de Competitividad (IDC), que tiene como objetivo medir diferentes aspectos que inciden sobre el nivel de competitividad de los departamentos en Colombia. Este está compuesto por 10 pilares agrupados en tres factores de competitividad:

- 1. Condiciones básicas:** instituciones estatales, educación básica y media, salud, infraestructura, tamaño del mercado y sostenibilidad ambiental.
- 2. Eficiencia:** eficiencia de los mercados y educación superior y capacitación.
- 3. Sofisticación e innovación:** sofisticación y diversificación, innovación y dinámica empresarial.

De manera desagregada, el IDC se compone por 28 subpilares que conforman un conjunto de 94 indicadores. Por su parte, los departamentos se clasifican en cuatro etapas de acuerdo a su nivel de desarrollo, lo que determina la ponderación de los factores del índice.

Tabla 3.
Ponderación de los factores del IDC por etapa de desarrollo

Factor	Etapas de desarrollo			
	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
1. Condiciones básicas	60 %	50 %	40 %	30 %
2. Eficiencia	35 %	40 %	45 %	50 %
3. Sofisticación e innovación	5 %	10 %	15 %	20 %

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



De acuerdo con los resultados generales, el departamento del Atlántico se ha mantenido como el más competitivo de la región Caribe, ubicándose entre los puestos 8° y 9° a nivel nacional entre 2012 y 2017. A nivel regional, el departamento de La Guajira es el menos competitivo. A nivel nacional, también está entre los menos competitivos, siendo superado únicamente por Chocó, que de 2013 a 2017 se posicionó en el último lugar del escalafón.

Tras los primeros avances del proceso descentralizador, las condiciones iniciales de los departamentos para acceder a la competitividad han marcado el camino de avance o estancamiento. No obstante, en algunos casos es posible ver mejoras en términos de competitividad en los últimos años.

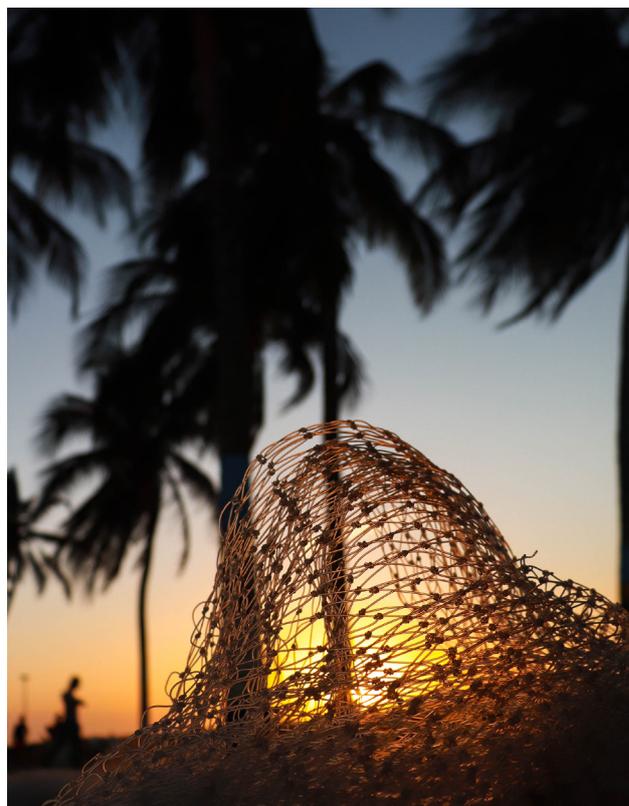
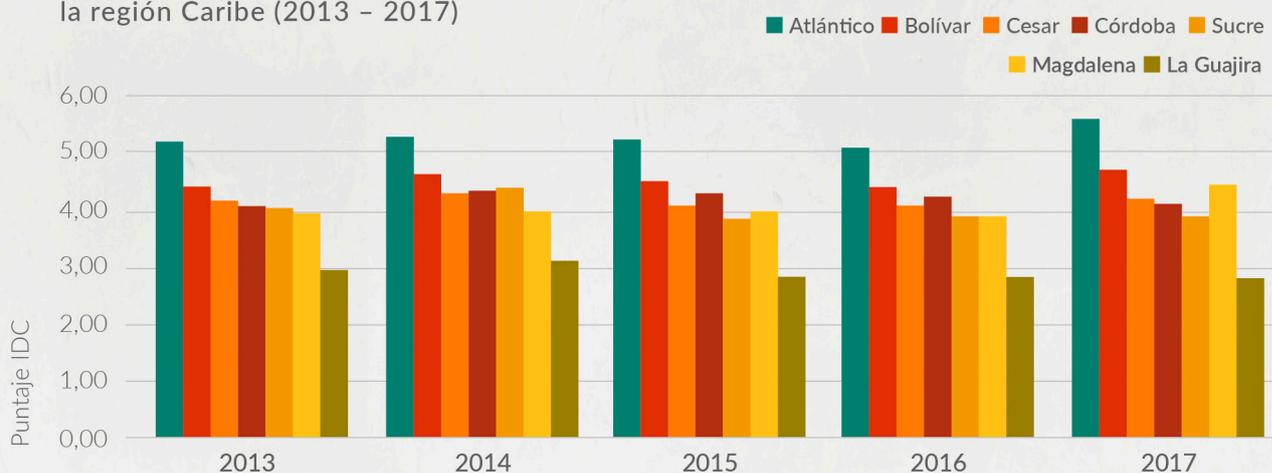


Gráfico 5.
Índice Departamental de Competitividad en la región Caribe (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Comité Privado de Competitividad y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario.

En relación con el año inicial de medición, Magdalena y Bolívar fueron los únicos departamentos que mejoraron su posición nacional, subiendo 3 y 4 puestos, respectivamente, de 2013 a 2017. Para este último año, Magdalena se posicionó en el

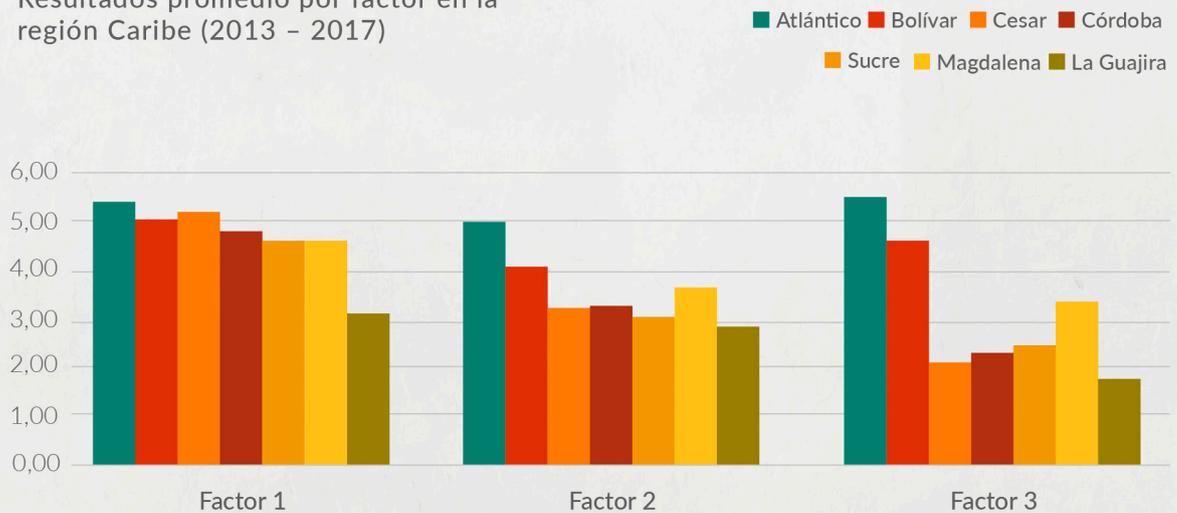
puesto 18° y Bolívar en el 11° a nivel nacional entre los 26 departamentos medidos por el índice. En el caso de los (6) seis departamentos restantes, estos permanecen por fuera de la medición por no contar con información suficiente para calcular su competitividad de

acuerdo con la metodología establecida por este índice.

En promedio, el mejor desempeño general de la región Caribe está asociado a las condiciones básicas de las entidades territoriales, el primero de los factores evaluados. Sin embargo, La Guajira presenta un rezago significativo en relación con el resto de los departamentos del Caribe. Por su parte, el factor que presenta un desempeño más bajo en la región es el referente a la sofisticación e innovación, con la excepción de los casos del Atlántico y Bolívar, que por su capacidad instalada y su ubicación geográfica cuentan con importantes puertos, con un desarrollo industrial notable y una generación y desarrollo empresarial que les hacen destacar frente a sus vecinos.



Gráfico 6.
Resultados promedio por factor en la
región Caribe (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Comité Privado de Competitividad y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario.

Factor 1: **Condiciones básicas**

En el plano del desempeño administrativo, La Guajira presenta una gestión de regalías muy baja, con poca transparencia en el manejo de estos recursos. Como entidad, refleja poca autonomía fiscal debido a una baja capacidad de recaudo, y además, un desempeño regular en su capacidad de ahorro.

En el plano de la seguridad y el manejo de la justicia, cuenta con tasas de homicidios, secuestros y extorsión altas en comparación con el resto de los departamentos. También hay que mencionar un bajo número de jueces, así como un desempeño pobre en la eficiencia de su justicia.

En cuanto a la infraestructura, La Guajira presenta una baja cobertura en servicios públicos, así como en la infraestructura relacionada con las TIC. Adicionalmente, la red vial a cargo del departamento está en condiciones deficientes, aunque la situación varía en el caso de las vías primarias, que resaltan por su buen estado.

Por su parte, Bolívar lleva la delantera en infraestructura no solo en la región. También destaca a nivel nacional, ya que ha alcanzado el segundo puesto en varias vigencias debido al buen estado de sus vías primarias, así como de aquellas manejadas por la entidad, a los bajos costos en el transporte terrestre a puertos y a su desarrollo en relación con el ancho de banda de internet. En contraste, en términos de infraestructura, La Guajira ha desmejorado, pasando de ocupar el puesto 22° al 25° en la clasificación nacional entre 2013 y 2017, respectivamente.

Aunque el departamento tiene un mercado externo grande, su mercado interno es el más pequeño de la región en todas las vigencias analizadas. En este sentido, para establecer estrategias que propicien el desarrollo del mercado interno de La Guajira, así como el cierre de brechas en relación con el resto de los departamentos, es fundamental realizar un análisis de su realidad económica, su estructura productiva, así como de sus potencialidades y ventajas competitivas en relación con el resto de los departamentos del Caribe.

En cuanto al sector educativo, si bien el departamento tiene una buena densidad poblacional en las aulas, presenta un comportamiento bastante regular en relación con la deserción escolar y la baja cobertura en educación básica, primaria y secundaria. Otro aspecto que preocupa es el bajo desempeño de los estudiantes en las Pruebas Saber, resultado que posiblemente puede estar relacionado con la poca formación de los docentes de los colegios oficiales.

En educación, Sucre es el departamento de la región con mejor desempeño, seguido de lejos por el Atlántico y Cesar. En contraste, entre 2016 y 2017, La Guajira permaneció en el último puesto de los 26 departamentos medidos.

En conclusión, en relación con este primer factor, es fundamental que el departamento identifique los problemas y potencialidades para establecer estrategias que, en primer lugar, apunten a reducir las brechas con respecto al Atlántico y Bolívar, los departamentos con mejor desempeño a nivel regional, para poder entonces reducir también las brechas regionales en relación con los estándares internacionales.

Factor 2: **Eficiencia**

La Guajira presenta la más baja calidad y cobertura en educación superior del Caribe y una de las más bajas en el país. Lo mismo ocurre con el desempeño del departamento en relación al bilingüismo en todos los periodos analizados. Por lo tanto, es fundamental intervenir en los procesos de mejora dentro de las instituciones de educación superior, elaborar estrategias para garantizar el acceso y fortalecer las instituciones existentes en términos de calidad.

En relación con la eficiencia del mercado de bienes, La Guajira tiene un desempeño igual o superior al promedio de los departamentos de la región Caribe en los años analizados. De hecho, es importante resaltar que la entidad territorial tiene el máximo grado de apertura comercial de la región, lo que da cuenta del nivel de internacionalización de la economía. Sin embargo, su clasificación y valoración se ve afectada por el bajo desempeño del Índice de Gobierno Local.

En cuanto al mercado laboral, el territorio tiene una alta proporción de población en la informalidad. No obstante, presenta resultados positivos por encima del promedio regional y de la mayoría de los departamentos de la región gracias a una baja tasa de subempleo objetivo, de desempleo, así como de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres. De hecho, entre 2013 y 2017, presentó el mejor desempeño a nivel regional en los últimos dos indicadores mencionados.

En relación con el desarrollo del mercado financiero, La Guajira cuenta con una baja cobertura de establecimientos financieros, baja bancarización, bajo cubrimiento de seguros y

saldo de cuentas de ahorro. El departamento con el mejor desempeño en estos indicadores es Atlántico. Sin embargo, en su año de mejor desempeño, el Atlántico solo alcanzó a ocupar el puesto 7º entre los 26 departamentos medidos. La Guajira, por lo tanto, estuvo por debajo del promedio regional en relación con el factor de eficiencia.

Factor 3: **Sofisticación e innovación**

En cuanto a la diversificación de los mercados de exportación, el departamento de La Guajira tuvo un desempeño por encima del promedio regional. No obstante, no ocurrió lo mismo con la diversificación de la canasta exportadora, lo que generó que su puntaje por este concepto disminuyera y la entidad quedara muy por debajo del promedio de la región. Así, los departamentos de La Guajira y Cesar son los que presentan el desempeño más bajo en el pilar de sofisticación y diversificación, frente al Atlántico y Bolívar, quienes ocuparon los primeros lugares en la región de 2013 a 2017.

En esta línea, es fundamental que se creen estrategias para la diversificación de la estructura productiva del departamento y que se oriente la producción hacia actividades de mayor valor agregado.

En relación con la innovación y dinámica empresarial, entre 2013 y 2017, La Guajira se encuentra 1,3 puntos por debajo del promedio de la región. Su desempeño fue bajo, particularmente en actividades de investigación dentro del territorio y en la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Por su parte, Atlántico es el único departamento de la región que logró ubicarse entre los cinco primeros en este indicador a lo largo de los cinco años de estudio.

Reflexiones

El proceso de descentralización asignó funciones y competencias a las entidades territoriales que implicaron el establecimiento de un conjunto de herramientas para propiciar la desconcentración de las actividades productivas, buscando así potencializar las características y habilidades presentes en los territorios. Por otra parte, dicho proceso tuvo como meta aumentar la eficiencia de los servicios prestados a la población para mejorar su calidad de vida. Por último, también estuvo orientado a la mejora en la participación de los ingresos propios respecto a los ingresos totales de las entidades territoriales. Todo lo anterior, con el objetivo de hacerlas más competitivas y propiciar así el desarrollo económico, político y social del país.

En este capítulo, nos hemos enfocado en analizar el proceso de descentralización desde una perspectiva histórica para comprender su impacto en el desarrollo posterior de las entidades territoriales y el país. Como se identificó en la primera parte del capítulo, a los departamentos les fueron asignados insumos en términos de estructura, talento humano y recursos para llevar a cabo las funciones establecidas por la Constitución y la ley.

No obstante, un buen desarrollo de este proceso debió prever que las entidades territoriales tuvieran unas condiciones políticas, jurídicas y administrativas mínimas que les permitieran afrontar las responsabilidades que les serían dadas. En muchos casos, la capacidad instalada y de gestión en los departamentos no parece suficiente para desarrollar sus sistemas de recaudo. En consecuencia, una gran cantidad de estas entidades presentan problemas en su desempeño fiscal y financiero. No obstante,

como muestra la investigación de Vilorio (2001) y los cálculos adicionales realizados en este estudio, se han visto mejoras en la gestión fiscal tras casi tres décadas de iniciado el proceso.

La Colombia de los 80 y 90 no es igual a la actual: se han generado cambios notables en relación con la provisión de servicios y el desarrollo de una gran cantidad de municipios y departamentos. Un número importante de estos se ubican en la región Caribe, que ha mostrado mejoras en aspectos como la gestión fiscal, la prestación de servicios públicos y el desarrollo de mercados, como se resaltó en los resultados desagregados del Índice Departamental de Competitividad.

En el caso de los departamentos clasificados en la etapa 2 de desarrollo del Índice Departamental de Competitividad, se ha otorgado un peso más alto a las condiciones básicas (50 %) y a la eficiencia (40 %). En esta etapa se ubica La Guajira, cuyos resultados han dado cuenta de las falencias del departamento en relación con la gestión fiscal, la prestación de servicios, la educación superior y el desarrollo del mercado.

Es importante tener en cuenta que cuando el Estado y el desempeño de la mayoría de las entidades territoriales era poco favorable, la categorización de los municipios según sus particularidades en términos de población y recursos fue útil para comenzar a nivelarlos. No obstante, más de dos décadas después es importante revisar dicha categorización ya que, si bien estas entidades están clasificadas de acuerdo con la Ley 617 de 2000, es importante tener en cuenta que -sin importar su tamaño poblacional y categoría- se rigen por las mismas leyes y procedimientos para medir su gestión y desempeño, aunque por sus condiciones iniciales tengan una baja capacidad de gestión.

04.

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL Y ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DEPARTAMENTO

En este apartado se realiza un análisis de la situación fiscal del departamento en materia de ingresos y gastos para el periodo 2012 - 2017. Adicionalmente, se analiza el balance presupuestal, la sostenibilidad y solvencia financiera con el objetivo de determinar su capacidad actual de endeudamiento.

▶ 4.1.

Análisis de los ingresos

En materia de ingresos, la situación fiscal del departamento ha presentado un deterioro significativo. Durante el periodo de estudio, los ingresos totales experimentaron un leve crecimiento en los primeros tres años para luego presentar un descenso continuo que ocasionó que, a cierre de 2017, se recaudara casi la mitad del valor registrado en 2012. Por su parte, entre 2015 y 2017, los ingresos totales se redujeron en un 46 % en términos reales.

Principalmente, los rubros que más contribuyeron al descenso fueron los recursos de regalías, pertenecientes al rubro de los ingresos de capital. Estos pasaron de representar el 62 % de los ingresos totales en 2012 a tan solo el 19 % en 2017. Adicionalmente, se presentó un deterioro en el recaudo de los ingresos propios.

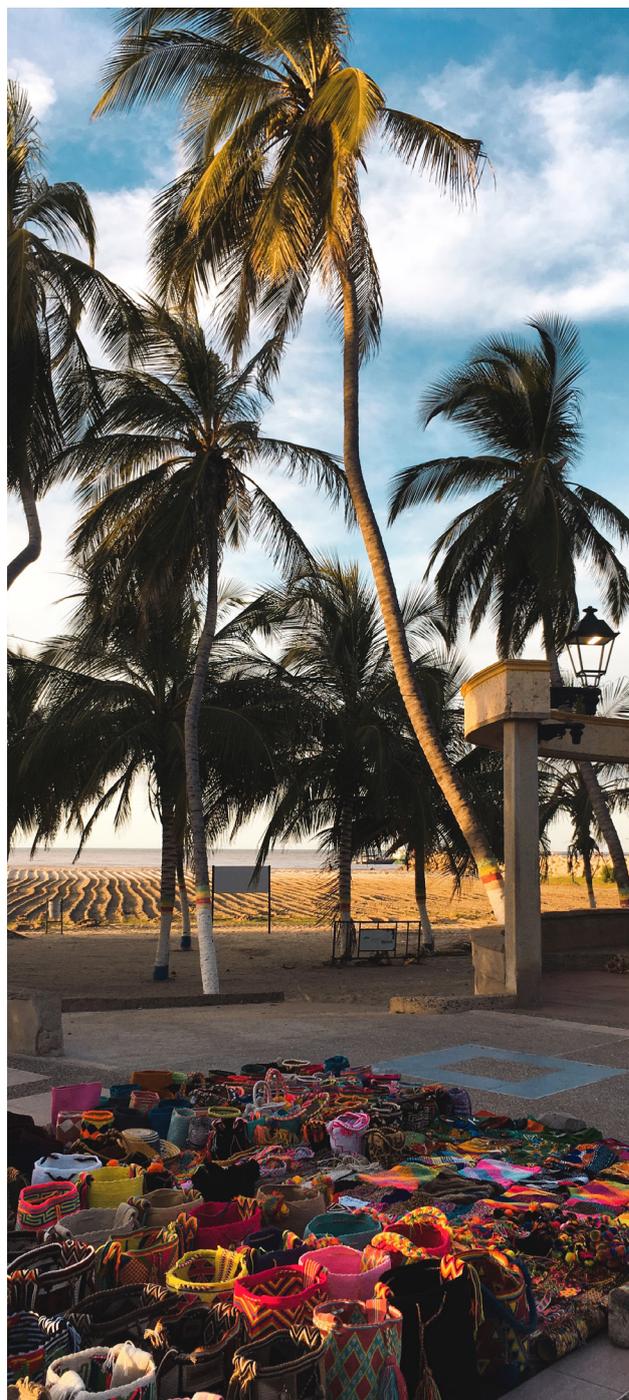
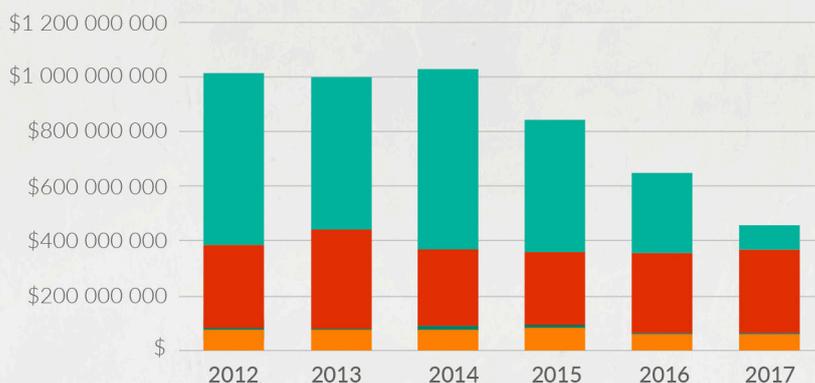


Gráfico 7.
Distribución de los Ingresos totales de La Guajira (2012 - 2017)

- Tributarios
- No Tributarios
- Transferencias corrientes
- Transferencias
- Ingresos de Capital



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

► 4.1.1.

Ingresos tributarios

Entre 2012 y 2017, los ingresos tributarios no tuvieron un incremento constante pues si bien aumentaron entre 2014 y 2015, presentaron tasas de crecimiento negativas entre 2012 y 2013, así como entre 2016 y 2017. Mientras en 2012 se logró un recaudo de \$79 884 millones de pesos, en 2017 se recaudaron tan solo \$62 672 millones, un decrecimiento del -22 %. El impuesto de mayor representatividad en los ingresos tributarios es el de las estampillas, que aportan en su conjunto el 53 % en promedio, seguido del impuesto al consumo de cerveza con una representación del 24 % en promedio.

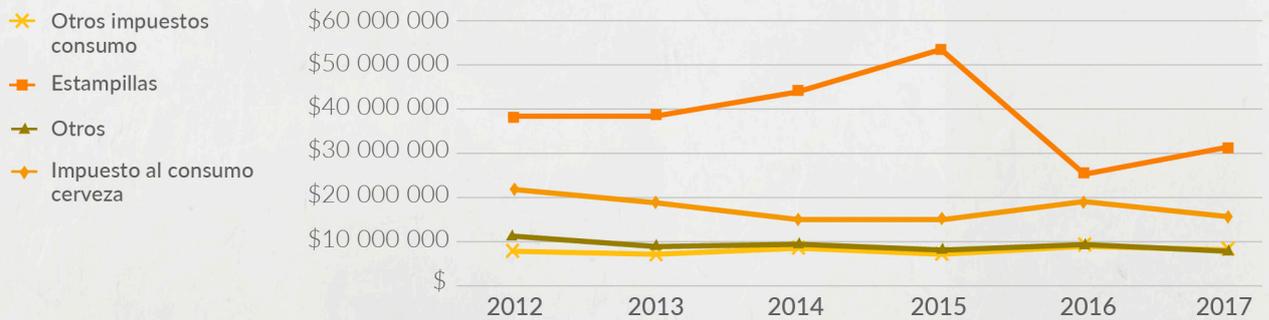
Las estampillas son un instrumento de financiación utilizado para el apoyo de proyectos o actividades determinadas. Vale la pena señalar que, por su naturaleza, estos recursos no son de libre destinación y mantienen una temporalidad específica de acuerdo al nivel de contratación del departamento, ya que la base gravable es el monto de cualquier contrato entre un tercero y la gobernación. Entre 2012 y 2017, el recaudo por estampillas de La Guajira fue de \$231 653 millones (a precios constantes de 2017) y estuvo distribuido de la siguiente forma: i. Desarrollo Fronterizo (49 %); ii. Pro Universidad de La Guajira (22 %); iii. Pro Desarrollo Departamental (18 %); iv. Pro Electrificación Rural (4 %); v. Para el Bienestar del Adulto Mayor (4 %); y vi. Pro Cultura (3 %). Por sus limitaciones, esta fuente de recursos no puede destinarse para el financiamiento de gastos recurrentes.

Por su parte, los impuestos al consumo están principalmente compuestos por gravámenes sobre licores, vinos, aperitivos y similares;

tabaco y sus derivados; y también, al consumo de cerveza. Este último genera el mayor recaudo: entre 2012 y 2017, su participación promedio fue del 68 % del total de los impuestos al consumo. De acuerdo con la Oficina de Gestión de Recaudo Departamental, los impuestos al consumo relacionados con la venta de licores y cigarrillos son débiles con respecto a otros departamentos del país debido al fenómeno del contrabando. En el caso del impuesto al consumo de cerveza, este es más fácil de recaudar por cuanto estas se venden de manera formal en supermercados y establecimientos. Adicionalmente, se realiza un cobro directo a la embotelladora de cerveza en el departamento.

Por último, entre los otros aranceles se encuentran: el impuesto de registro, loterías foráneas, vehículos automotores, degüello de ganado mayor, las contribuciones sobre contratos de obras públicas y la sobretasa a la gasolina. Este último registra un comportamiento crítico con una variación anual negativa del 12 % y se explica, principalmente, por el alto contrabando de gasolina proveniente de Venezuela. Por su parte, la participación del impuesto al degüello de ganado mayor es la más baja. Esto se debe a que los mataderos de la zona funcionan de manera informal. Cabe resaltar, por ejemplo, que en el departamento no hay un solo matadero oficial autorizado. En total entre 2012 y 2017, con \$54 745 millones, los otros impuestos representaron el 12 % del recaudo en ingresos tributarios.

Gráfico 8.
Distribución de los ingresos tributarios
de La Guajira (2012 - 2017)
(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017

El nivel de recaudo actual de los ingresos tributarios es bajo teniendo en cuenta que otros departamentos con similar número de población, como el Cesar, recaudan más del doble.

▶ 4.1.2.

Ingresos no tributarios

Entre 2012 a 2017, los ingresos no tributarios de La Guajira tuvieron una participación promedio en el total de ingresos del 0,64 %, alcanzando la suma de \$3200 millones en 2017. Este rubro lo integran los rubros de tasas y derechos, multas y sanciones, la venta de bienes y servicios, las rentas contractuales, entre otros.

Aunque se registra una baja capacidad para ejercer un control fiscal efectivo debido a la baja participación de multas y sanciones y al contrabando identificado en la región, hay evidencia de que se puede mejorar el comportamiento en este sentido. Como ejemplo, basta observar el alza entre 2013 y 2015, donde se pasó de un recaudo de \$544 millones a \$7017 millones.

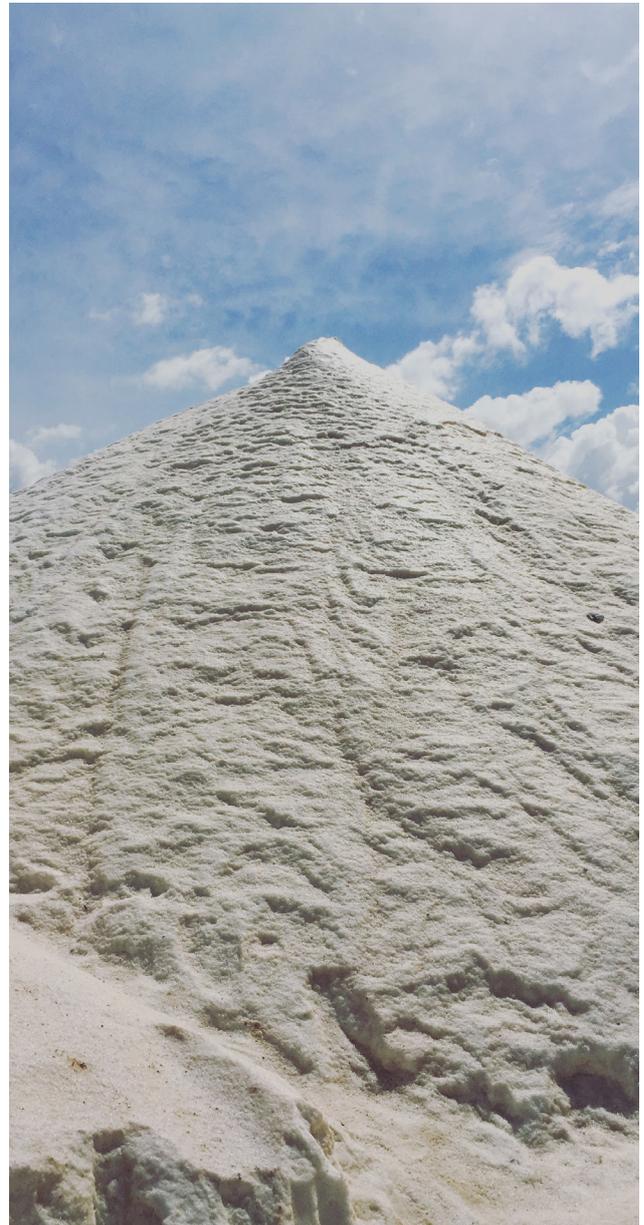
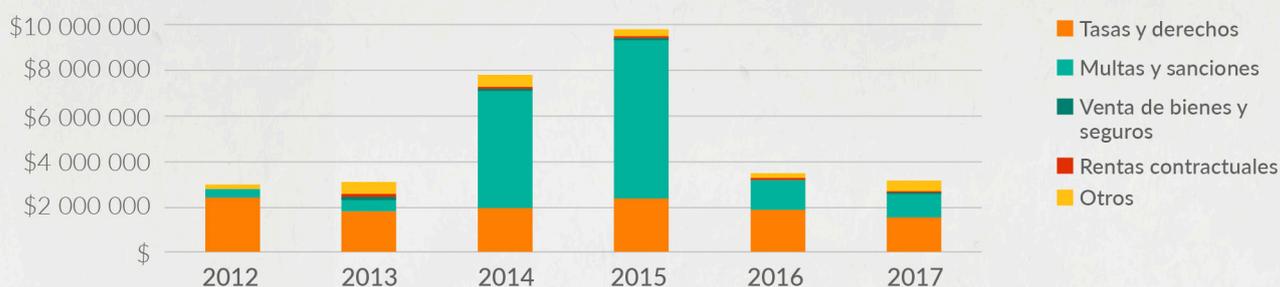


Gráfico 9.
Distribución de los ingresos no tributarios de La Guajira (2012 - 2017)
 (Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017

▶ 4.1.3.

Transferencias

Las transferencias departamentales son rubros provenientes del Gobierno nacional con destinación específica. Para el periodo de estudio, estas representaron aproximadamente el 40 % del total de los ingresos. El principal rubro lo integra el Sistema General de Participaciones (SGP), que tiene por objeto la financiación de proyectos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Vale la pena señalar que, entre 2012 y 2017, las transferencias del SGP presentaron un alza del 18 %, pasando de \$236 995 millones a \$279 116 millones.

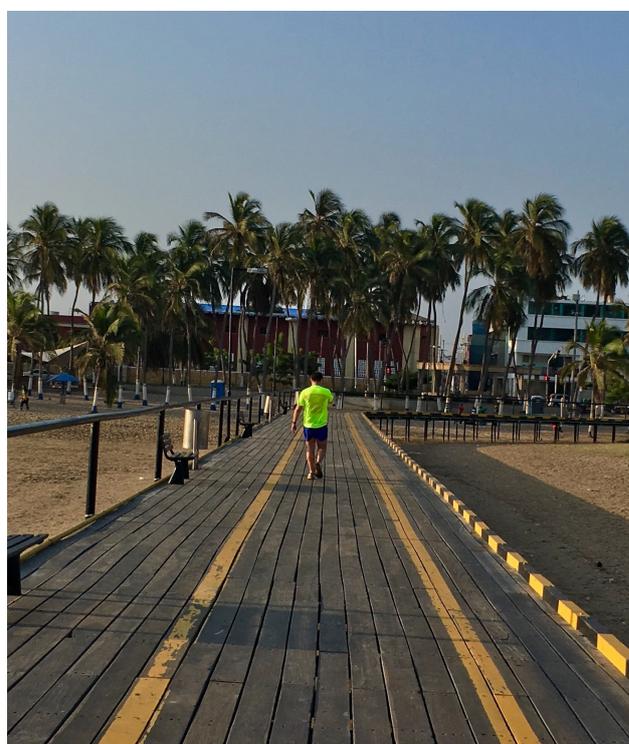
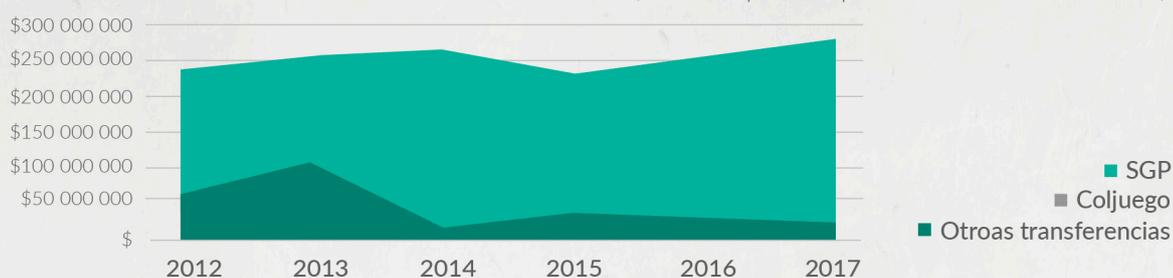


Gráfico 10.
Distribución de las transferencias para inversión de La Guajira (2012 - 2017)
 (Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

Dicho incremento se debe en gran medida al aumento en los recursos destinados al sector educativo, que pasó de tener \$180 409 millones en 2012 a recibir \$236 335 millones. En contraste, los recursos destinados al sector salud evidenciaron una disminución a lo largo del periodo de estudio: mientras en 2012 se disponía de \$54 441 millones, en 2017 la cifra experimentó una caída del 52 %, pasando a \$26 387 millones. Con respecto a los recursos disponibles para proyectos relacionados con el agua potable y saneamiento, estos presentaron el mayor aumento pasando de \$2144 millones en 2012 a \$16 393 millones en 2017, un aumento del 664 %. Es importante resaltar que, desde la vigencia 2017, el Gobierno nacional le retiró al departamento la función de administrador y ejecutor de los recursos provenientes del SGP.

Actualmente, los recursos y la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico son ejecutados por el Gobierno nacional a través de un equipo de funcionarios representantes de los distintos ministerios. Lo anterior, de acuerdo al DNP, debido a los incumplimientos en el Plan de Desempeño de Salud acordados con la entidad territorial y al alto riesgo de una mala prestación del servicio de agua potable. Adicionalmente, el gobierno aduce que en materia de educación se evidenció un riesgo inminente en la prestación del servicio por las fallas en el reporte de la información y por superar los topes en gastos administrativos, entre otras irregularidades.

En cuanto a la alta dependencia de los recursos de transferencias de la nación, como señalan Fuentes y Delgado (2017), estos recursos tienden a sustituir o a reducir la importancia de las acciones de política tributaria y de fiscalización, afectando el flujo estable y confiable de recursos propios para las inversiones que se requieren a mediano

y largo plazo. Además, en el caso particular de La Guajira hay un doble motivo ya que se adiciona el flujo de los recursos de regalías.

▶ 4.1.4.

Transferencias corrientes

Las transferencias corrientes se emplean para el financiamiento de los gastos de funcionamiento o de inversión social. También involucran las apropiaciones destinadas a la previsión y la seguridad social cuando el departamento asume directamente la atención de las mismas. Durante el periodo de estudio, su distribución en el caso de La Guajira, fue de la siguiente manera: cuotas partes pensionales (58,5 %), del nivel nacional (24,8 %) y cuota de fiscalización (16,6 %).

Con un 0,1 % en promedio, la participación de las transferencias corrientes en los ingresos ha sido baja. Para el periodo de estudio y respecto a la dinámica de este rubro, se evidenció una disminución: mientras en 2012 se tenían \$5193 millones disponibles, en 2017 la cifra fue de \$46 millones.

▶ 4.1.5.

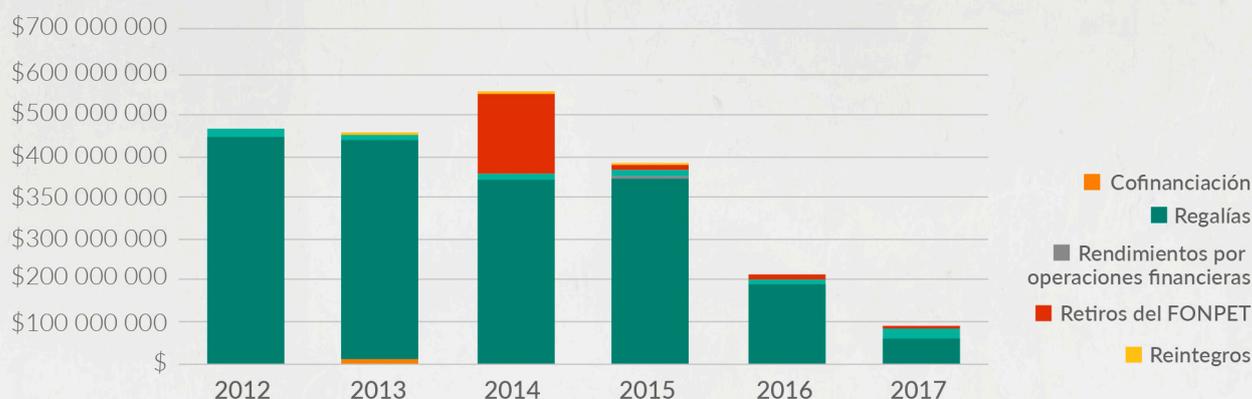
Ingresos de capital

Para el mismo periodo, los ingresos de capital representaron el 49 % de los ingresos corrientes. Estos están conformados por recursos de cofinanciación (0,4 %), regalías (84 %), rendimientos por operaciones financieras (4 %), retiros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) (9 %), reintegros (1 %) y otros (2 %). Entre 2012 y 2017, los ingresos de capital presentaron una disminución del 86 %.

Gráfico 11.

Distribución de los ingresos de capital de La Guajira (2012 - 2017)

(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

Lo anterior se explica básicamente por el impacto de la reforma a las regalías (Ley 1530 de 2012). Mientras en 2012 el valor recibido (a precios constantes 2017) fue de \$545 975 millones, en 2017 este valor cayó a \$58 811 millones, experimentando una variación negativa del 89 %. Tal y como exponen Restrepo, Arismendi, Romero y Gálvez (2018) en un documento 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.



▶ 4.2.

Análisis de los gastos

La evolución de los gastos del departamento muestra una disminución relativa a través del tiempo: mientras en 2012 estos ascendieron a un total \$427 951 millones, en 2017 la cifra alcanzó los \$390 440 millones, representando una variación negativa del 9 %. De acuerdo al periodo de estudio, la distribución de este rubro se da de la siguiente manera: gastos corrientes (8 %) y gastos de inversión (92 %). Básicamente, los gastos corrientes consisten en los gastos de funcionamiento y los gastos de intereses de la deuda pública. Por su parte, los gastos de inversión tienen por objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos por medio de la generación de valor social o económico. Llegados a este punto, es importante destacar como positivo que el departamento ajustó sus gastos de acuerdo al ritmo de los ingresos, procurando por tanto una racionalidad presupuestal.

Gráfico 12.

Distribución de los gastos de La Guajira (2012 - 2017)

(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

► 4.2.1.

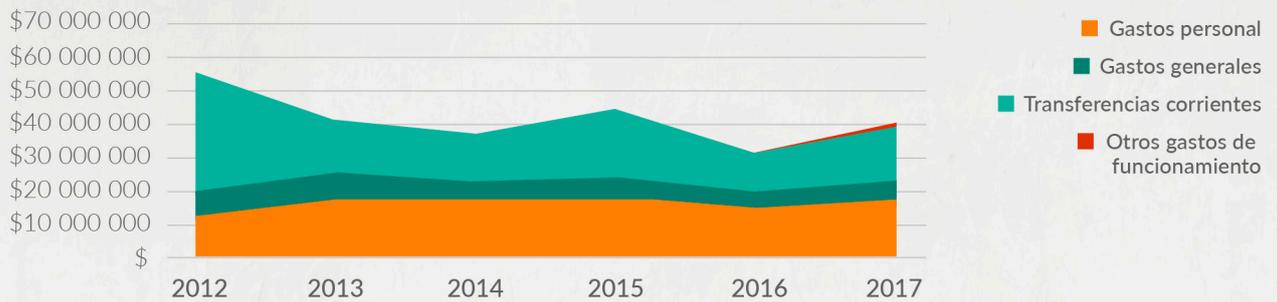
Gastos corrientes

Los gastos corrientes, que deben financiarse con los ingresos corrientes que genera el departamento como entidad territorial, se distribuyeron de la siguiente manera: gastos de funcionamiento (98 %) y gastos de intereses de la deuda pública (2 %). Entre los gastos de funcionamiento se encuentran los gastos de personal, los gastos generales y las transferencias corrientes.

Entre 2012 y 2017, los gastos de funcionamiento sumaron un total de \$260 553 millones, representando en promedio el 6,5 % de los gastos totales. Llama la atención los decrecimientos que se presentaron de 2012 a 2013 (-24 %) y de 2015 a 2016 (-25 %). Básicamente, estos pueden explicarse vpor las disminuciones presentadas en el rubro de las transferencias corrientes, que hacen parte de estos gastos y que pesan en promedio el 46 %.



Gráfico 13.
Distribución de los gastos de funcionamiento de La Guajira (2012 - 2017)
 (Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

▶ 4.2.2.

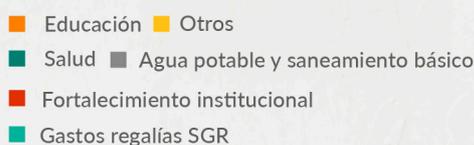
Gastos inversión

Entre 2012 y 2017, los gastos de inversión representaron el 92 % del total del gasto y aproximadamente un 69 % del total de ingresos del departamento. Si bien, su distribución se hace en 19 rubros desagregados sectorialmente, en cinco (5) de estos se concentra el 90 % del total: educación (49 %), proyectos de regalías (24 %), salud (8,2 %), agua potable y saneamiento básico (8,5 %) y fortalecimiento institucional (4,3 %).

En el periodo de estudio se evidenció una reducción en el total de las inversiones

de aproximadamente el 50 %, es decir \$353 356 millones menos. Así, los sectores que registraron mayores decrecimientos en sus montos fueron: agua potable y saneamiento básico, un -81 % (\$87 783 millones); educación, un -12 % (\$36 229 millones) y salud, un -40 % (\$18 701 millones). En el caso de los proyectos financiados por regalías no se registró información a 2017. De acuerdo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017), dicho comportamiento obedece, en parte, a la inestabilidad institucional política que se ha venido presentando en el departamento y que incide desfavorablemente en la institucionalidad y gobernanza de la administración.

Gráfico 14.
Distribución de los rubros de inversión de La Guajira (2012 - 2017)
 (Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

▶ 4.3.

Balance fiscal

El balance fiscal de una entidad territorial es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales en un periodo de tiempo determinado. Cabe señalar que de los ingresos, se excluyen los recursos del crédito, los recursos del balance y los recursos por la venta de activos. Por su parte, de los gastos se excluyen las amortizaciones de capital de créditos con los bancos y la nación.



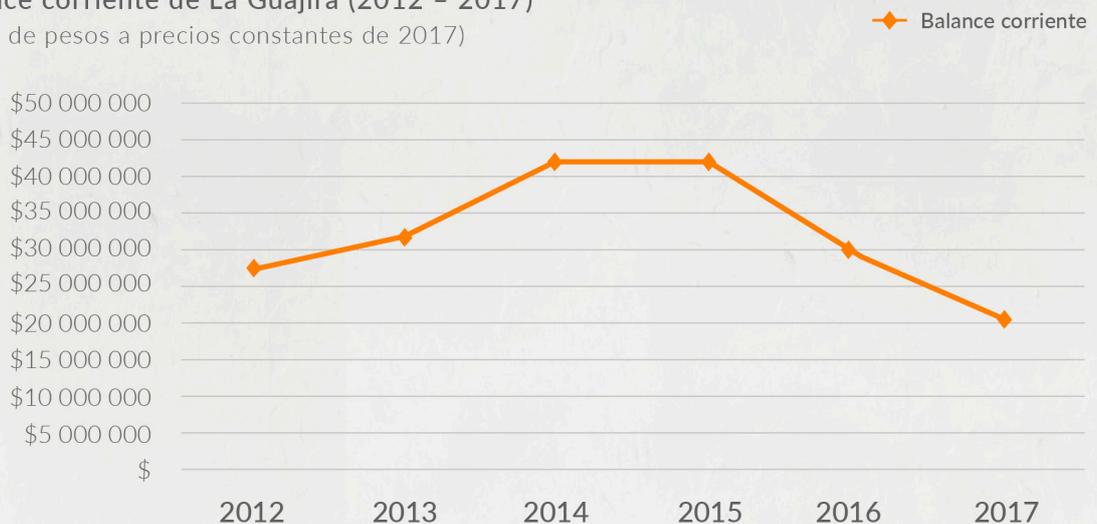
Otro análisis que vale la pena realizar es sobre el balance corriente. Este resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. En caso de tener saldo positivo, este se denomina ahorro corriente y es utilizado para la autofinanciación de inversión, por lo cual brinda mayor autonomía administrativa a las entidades territoriales.

En los últimos años, el departamento de La Guajira ha evidenciado una disminución real en su ahorro corriente. Mientras en 2015 la cifra era de \$45 729 millones, en 2017 alcanzó los \$22 178 millones, una variación negativa del 51 %. Esto se explica por la disminución en el ingreso corriente de aproximadamente un 30 % en el periodo de referencia, donde tanto los ingresos tributarios, no tributarios y las transferencias presentaron una disminución, mientras los gastos de funcionamiento y los intereses de deuda financiera presentaron un incremento en 2016 y 2017.

Gráfico 15.

Balance corriente de La Guajira (2012 - 2017)

(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017.

Con respecto al balance total, el departamento registró una tendencia decreciente en sus cifras: mientras en 2014 el balance de \$336 183 millones era superavitario, en 2017 el monto se redujo a \$69 282 millones. En el caso particular del balance positivo llamativo en 2012, este se explica por las dificultades en la aprobación de proyectos en el primer año del nuevo sistema de regalías. Así, el balance final, que contiene los recursos de vigencias anteriores, los desembolsos del crédito y los recursos de la venta de activos, es aún mayor. También, llama la atención que los recursos de vigencias anteriores sin ejecutar hayan venido aumentando a lo largo del periodo, lo que evidencia las dificultades administrativas y operativas del departamento para la ejecución de los recursos disponibles.



Gráfico 16.

Balance presupuestal de La Guajira (2012 - 2017)

(Miles de pesos a precios constantes de 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información del FUT de ingresos para el periodo 2012 - 2017

► 4.4.

Estado y manejo de la deuda pública

A continuación, se detalla el estado de las finanzas públicas de la gobernación en materia de endeudamiento, su evolución en los últimos años y el balance en sostenibilidad y solvencia,

dos indicadores claves. Específicamente, el primer indicador da cuenta de la capacidad para mantener los niveles de endeudamiento en el largo plazo, mientras el segundo mide la capacidad para pagar sus obligaciones en el corto plazo.

▶ 4.4.1.

Deuda financiera con bancos y nación

En el periodo de análisis, la Gobernación de La Guajira tenía un crédito con la banca externa, específicamente con el Banco Mundial, para el financiamiento de inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico por valor de \$180 000 millones y con un plazo de pago hasta el año 2023. Durante el periodo de análisis, el departamento pagó la suma de aproximadamente \$6000 millones por concepto de intereses y \$89 660 millones por concepto de amortización de capital. Cabe resaltar que a partir del año 2015, dado el nuevo desembolso adquirido en 2014, el departamento debió empezar a pagar montos mayores. Así, por concepto de intereses, el monto ascendió a 10 veces el valor que venía pagando, y en el caso de la amortización de capital, la cifra se multiplicó un poco más de 13 veces, lo que afectó los indicadores de sostenibilidad y solvencia.

De acuerdo con lo expuesto por los funcionarios de la entidad, las obligaciones contraídas a causa de este crédito han disminuido la capacidad de adquisición de cualquier crédito adicional debido a que han reducido su flujo de liquidez. La misma situación se ve reflejada en el caso del pago de las obligaciones contraídas con la Universidad de La Guajira. Dada esta situación, se presenta un análisis de los indicadores de liquidez y solvencia teniendo en cuenta esta obligación financiera. En el caso de ambos indicadores se proponen dos adicionales a los estipulados por la Ley 358 de 1997 con el fin de sean más rigurosos y exigentes.

▶ 4.4.2.

Indicadores de solvencia y sostenibilidad

La solvencia demuestra la capacidad financiera que tiene la entidad para hacer frente al pago de sus deudas y obligaciones, particularmente en lo referente a los intereses en el corto plazo. Esta corresponde a la participación del pago de los intereses de la deuda financiera con los bancos y la nación en el monto del ahorro corriente. Este último es la diferencia entre los ingresos corrientes, que resulta de la sumatoria de los ingresos tributarios, los no tributarios, las transferencias corrientes y los gastos de funcionamiento de la entidad territorial.

Solvencia 1: Intereses / Ahorro corriente

Cabe aclarar que el cálculo de este indicador es mucho más ajustado que el dispuesto en la Ley 358 de 1997, pues no se incluyeron en los ingresos corrientes los recursos del balance ni los recursos de transferencias destinadas a inversión. Por su parte, en los gastos de funcionamiento no se toman en cuenta los gastos de funcionamiento incluidos en la inversión. Lo anterior se hace con el fin de establecer unos indicadores más rigurosos que tengan en cuenta los recursos propios disponibles. En cuanto al ahorro corriente o balance corriente, este se refiere a la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento totales.

Adicionalmente, el cálculo de la “Solvencia 2”, en el gráfico a continuación, hace referencia a un indicador similar al anterior. La diferencia radica en que esta medición muestra un escenario más ajustado a la realidad puesto que, al contraer una deuda, una entidad tiene

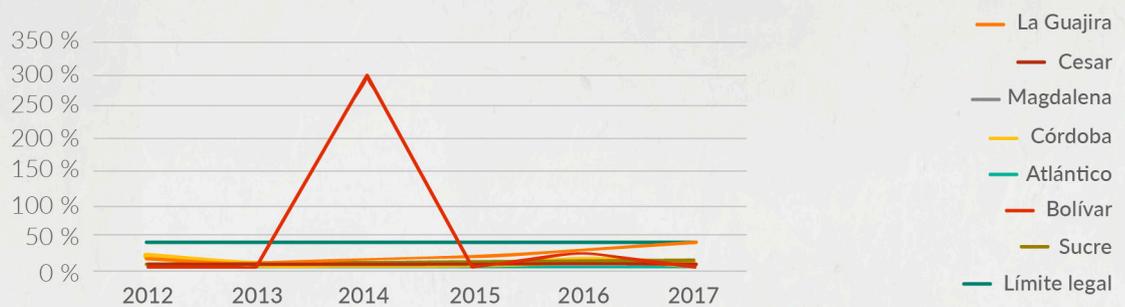
que pagar no solo intereses, sino también la amortización del capital, por lo que se calcula de la siguiente manera:

Solvencia 2: (Intereses + amortización de capital) / ahorro corriente

El desempeño de las entidades territoriales está determinado por los límites establecidos en la Ley 358 de 1997, en la que se resalta que el indicador no debe ser mayor al 40 %.



Gráfico 17.
Solvencia 1 de los departamentos del Caribe (2012 - 2017)



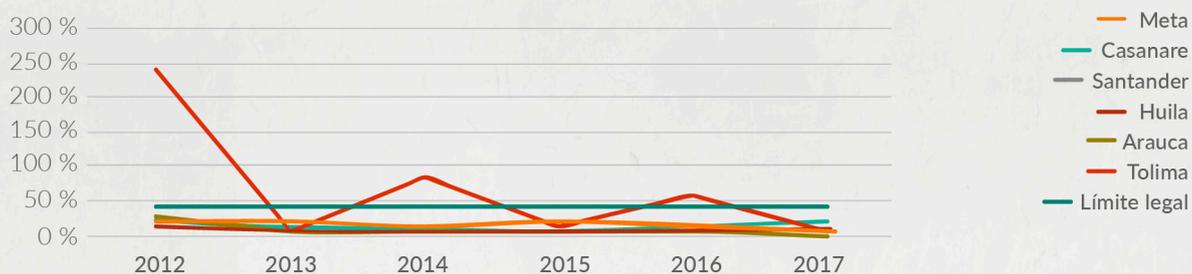
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del FUT y las operaciones efectivas de caja calculadas por el Departamento Nacional de Planeación.

Al revisar los resultados del indicador de solvencia 1, se puede notar que en general los departamentos de la región Caribe presentaron indicadores muy por debajo del 40 % establecido por la ley. En 2017, solo La Guajira sobrepasó lo estipulado por tres puntos porcentuales, evidenciando que no tuvo capacidad de pago para esta vigencia, lo que implica que necesita autorizaciones de endeudamiento distintas a las dispuestas en las leyes vigentes. En el promedio de resultados de 2012 a 2017, solo Bolívar tiene un resultado por encima de los límites legales puesto que en 2014 su ahorro corriente se vio radicalmente disminuido.

Con el objetivo de brindar mayor claridad sobre la situación de La Guajira, en este estudio se identificaron algunos departamentos que por su condición de productores podrían ser útiles al momento de comparar. Estos departamentos son: Meta, Casanare, Santander, Huila, Arauca y Tolima.



Gráfico 18.
Solvencia 2 de los departamentos productores (2012 - 2017)

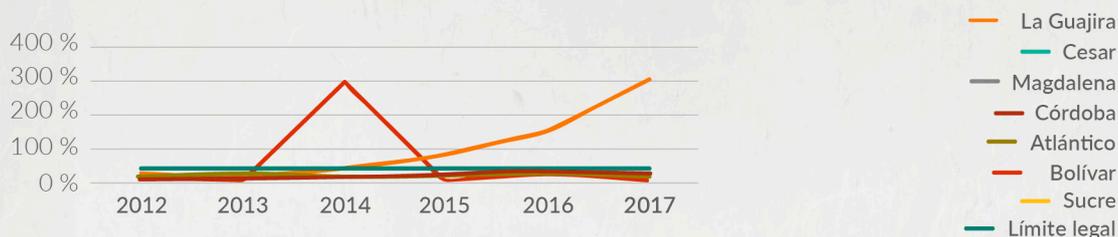


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del FUT y las operaciones efectivas de caja calculadas por el Departamento Nacional de Planeación.

Al compararlos con los departamentos productores, La Guajira y los demás departamentos del Caribe presentaron comportamientos similares en relación con los resultados del indicador de solvencia 1, ubicándose muy por debajo del límite del 40 %, a excepción de Tolima, que estuvo muy por encima del límite en tres vigencias y en promedio, entre 2012 y 2017, estuvo 29 puntos porcentuales por encima.



Gráfico 19.
Solvencia 2 de los departamentos del Caribe (2012 - 2017)

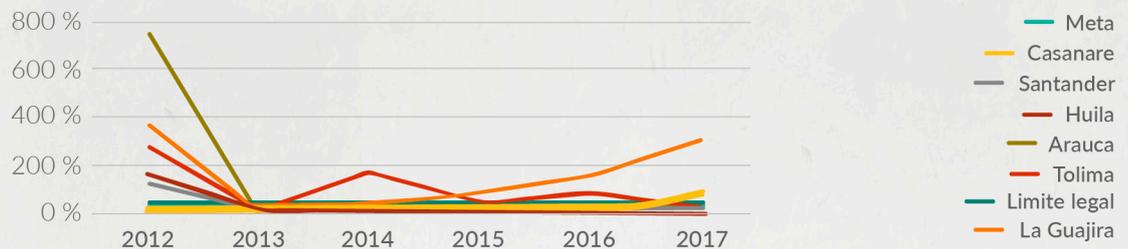


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del FUT y las operaciones efectivas de caja calculadas por el Departamento Nacional de Planeación.

El panorama cambia cuando se analizan los resultados del indicador de solvencia 2. Entre 2014 y 2017, el departamento de La Guajira sobrepasó los límites legales en promedio por 39 puntos porcentuales. Lo anterior evidencia

que una vez se incluye la amortización de capitales a los intereses que deben pagar las entidades por deudas adquiridas, La Guajira no es solvente desde hace por lo menos cuatro años.

Gráfico 20.
Solvencia 2 de los departamentos productores (2012 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del FUT y las operaciones efectivas de caja calculadas por el Departamento Nacional de Planeación.

En relación con otros departamentos productores del país, La Guajira presenta un comportamiento similar al de Meta y Tolima ya que los tres son insolventes en por lo menos tres vigencias. Es importante tener en cuenta que en 2012 todos los departamentos productores, a excepción del Meta, sobrepasaron notablemente los límites legales. Entre 2012 y 2017, en promedio solo el departamento de Santander fue solvente.

Sostenibilidad

Por otra parte, la sostenibilidad de una entidad territorial hace referencia a la relación entre el saldo de la deuda pública sobre los ingresos corrientes. Es una medida de sostenibilidad financiera de largo plazo cuyo análisis se complementa con el indicador de solvencia. Se calcula de la siguiente manera:

Sostenibilidad:

$$\text{Saldo de la deuda} / \text{ingresos corrientes}$$

A diferencia del cálculo previsto en la Ley 358 de 1997, este es más ajustado a la realidad puesto que las administraciones generalmente

utilizan los recursos propios y las transferencias corrientes para el pago de las obligaciones. De acuerdo con la norma, el resultado de este indicador no debe superar el 80 %.

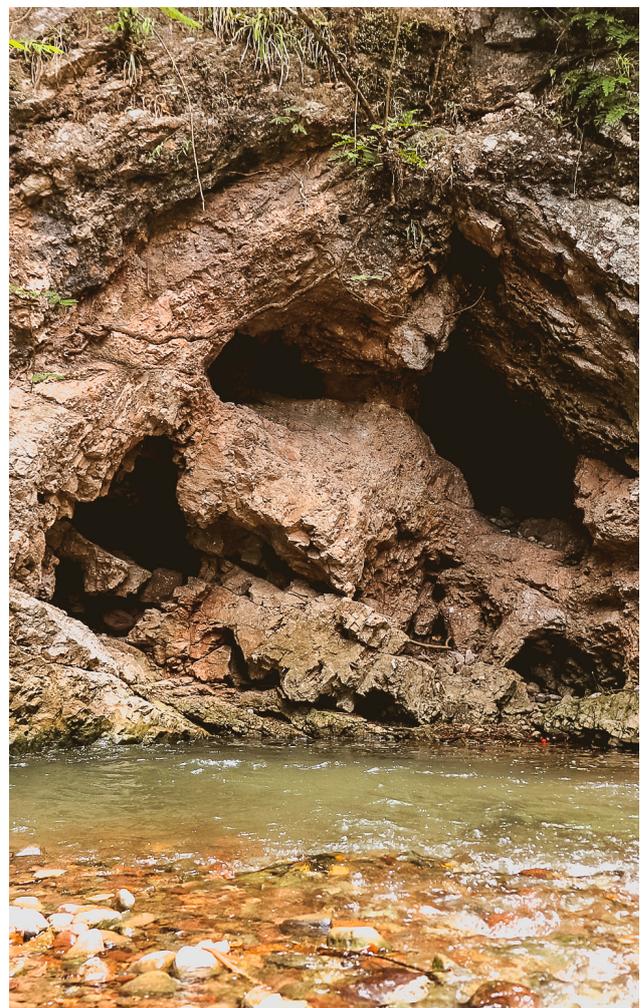
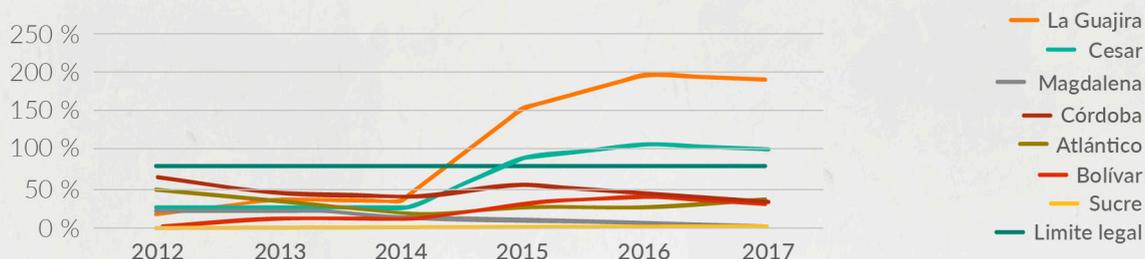


Gráfico 21.
Sostenibilidad de los departamentos del Caribe (2012 - 2017)



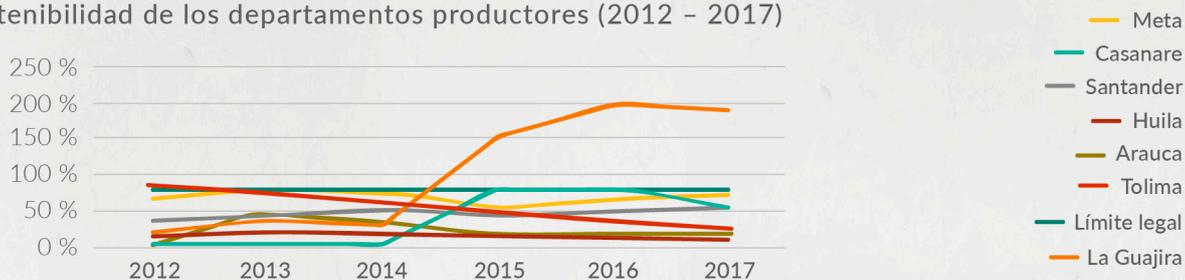
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del FUT y las operaciones efectivas de caja calculadas por el Departamento Nacional de Planeación.

Entre 2015 y 2017, los departamentos de La Guajira y Cesar tuvieron resultados por encima del límite establecido por la Ley 358 de 1997. Esto implicó que para esos años estas entidades no pudieran contratar nuevas operaciones de crédito público.

Cabe resaltar que la Ley 358 de 1997 estableció un periodo de transición de dos años después de entrada en vigor para aquellas entidades que superaran estos límites. No obstante, el caso de La Guajira es particularmente preocupante pues, en el promedio de 2012 a 2017, es el único departamento de la región Caribe que sobrepasa los límites en 25 puntos porcentuales.

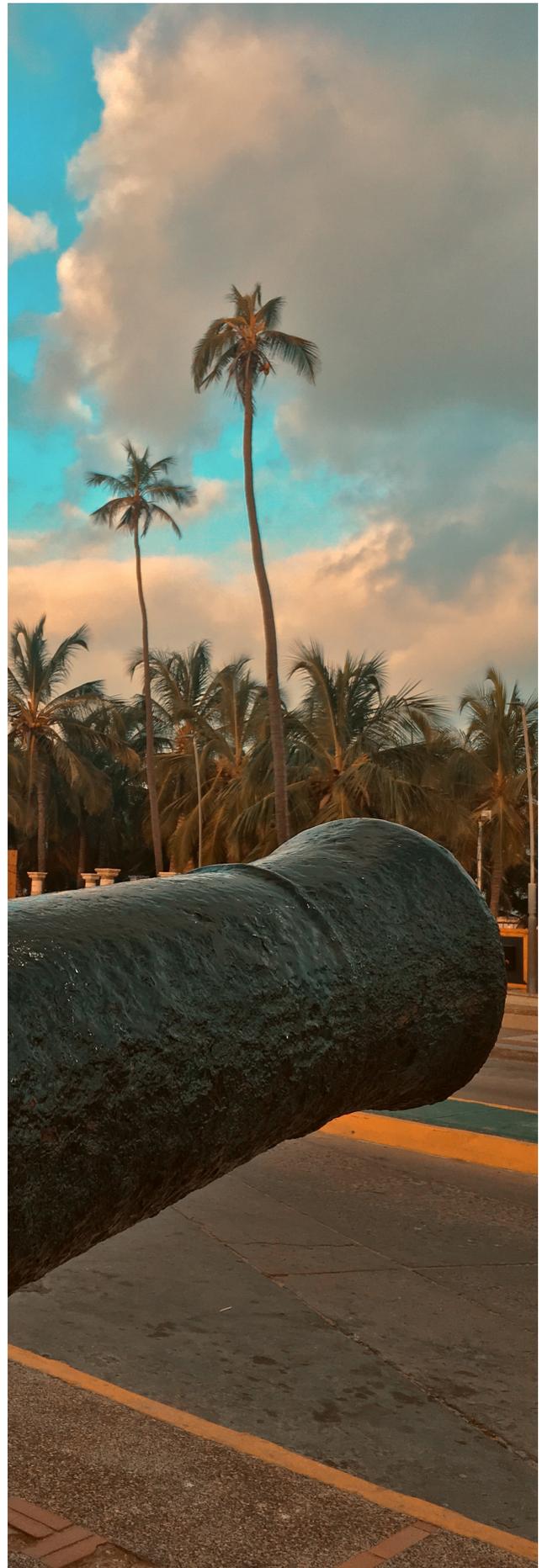


Gráfico 22.
Sostenibilidad de los departamentos productores (2012 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del FUT y las operaciones efectivas de caja calculadas por el Departamento Nacional de Planeación.

En relación con los departamentos productores, La Guajira se encuentra en desventaja al presentar situaciones de insostenibilidad en tres de sus vigencias, mientras el resto de departamentos fueron solventes en al menos cinco de los seis años analizados, a excepción de Casanare, que sobrepasó los límites en 2015 y 2016.



05.

**ANÁLISIS DEL ÍNDICE
DE COMPETITIVIDAD
DEPARTAMENTAL:
ÁREAS DE MEJORA Y
REVISIÓN DE PROYECTOS
PRIORIZADOS**

► 5.1.

Análisis del Índice Departamental de Competitividad

En este capítulo se analizan los resultados del Índice Departamental de Competitividad con el objetivo de identificar aspectos a mejorar en términos de recaudación de impuestos, entre otros, que puedan verse impactados positivamente por un uso efectivo de los recursos públicos. Para tal fin, se identificaron algunos proyectos del departamento, con base en las líneas de menor desempeño en esta medición, que puedan fortalecerse y contribuir a disminuir las brechas en relación con otras entidades territoriales de la región Caribe en términos de competitividad, y simultáneamente, mejorar algunas necesidades insatisfechas en el territorio.

El Consejo Privado de Competitividad (CPC) y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (CEPEC) anualmente publican el Índice Departamental de Competitividad (IDC), que tiene como objetivo medir diferentes aspectos que inciden sobre el nivel de competitividad de los departamentos en Colombia. Este está compuesto por 10 pilares agrupados en tres factores de competitividad. De manera desagregada, el IDC se compone de 28 subpilares que incluyen un conjunto de 94 indicadores.

Tabla 4.
Composición del Índice Departamental de Competitividad (IDC)

Ítems valorados	Indicadores	Subpilares
Factor 1: Condiciones básicas	60	17
Pilar 1: Instituciones	14	4
Pilar 2: Infraestructura	15	3
Pilar 3: Tamaño del mercado	2	2
Pilar 4: Educación básica y media	12	2
Pilar 5: Salud	11	3
Pilar 6: Sostenibilidad ambiental	6	3
Factor 2: Eficiencia	24	6
Pilar 7: Educación superior y capacitación	8	3
Pilar 8: Eficiencia de los mercados	16	3
Factor 3: Sofisticación e innovación	10	5
Pilar 9: Sofisticación y diversificación	3	2
Pilar 10: Innovación y dinámica empresarial	7	3
Total	94	28

Fuente: Elaborada por los autores a partir de la información del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (CEPEC).

Por su parte, los departamentos se clasifican en cuatro categorías de acuerdo a su nivel de desarrollo, lo que determina la ponderación final de los factores del índice (ver Tabla 3).

Estas categorías o etapas de desarrollo se establecen a partir de varios criterios. El primero de ellos es la dependencia económica de los departamentos con respecto al sector minero-energético. Así, aquellos departamentos cuyo sector minero-energético representa al menos el 40 % del PIB total se clasifican en la etapa 2. Las siguientes etapas fueron determinadas a partir del cálculo de un índice agregado que incluye el PIB per cápita (excluyendo el sector minero-energético) y el valor del Índice de Complejidad Económica. De acuerdo a lo anterior, a mayor clasificación, mayor grado de desarrollo, por lo que las entidades ubicadas en la etapa 4 son consideradas las más competitivas en el país.

Como señalan el Consejo Privado de Competitividad y el CEPEC de la Universidad del Rosario (2013), la importancia de los 10 pilares establecidos en el índice varía en relación con el grado de desarrollo de los territorios, por lo cual es fundamental establecer una clasificación para los departamentos valorados. Así, en el caso de las entidades territoriales con desarrollo bajo, las estrategias más efectivas para mejorar su competitividad serán aquellas que apunten a mejorar sus condiciones básicas. Por su parte, las entidades que tengan un desarrollo alto pueden optar por estrategias que les permitan fortalecer la innovación y diversificación en su economía.

Por su dependencia de los recursos minero-energéticos, La Guajira se clasifica en la etapa 2 de desarrollo. A su vez, esto significa que los resultados finales del índice están condicionados principalmente por el factor de condiciones básicas, seguido del factor de eficiencia.

Factor 1: Condiciones básicas

Las condiciones básicas hacen referencia a las características más necesarias que debe tener una entidad territorial para que sea competitiva a largo plazo. Como condiciones mínimas se incluyeron los pilares relacionados con la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado, la educación básica y media, así como la sostenibilidad ambiental.

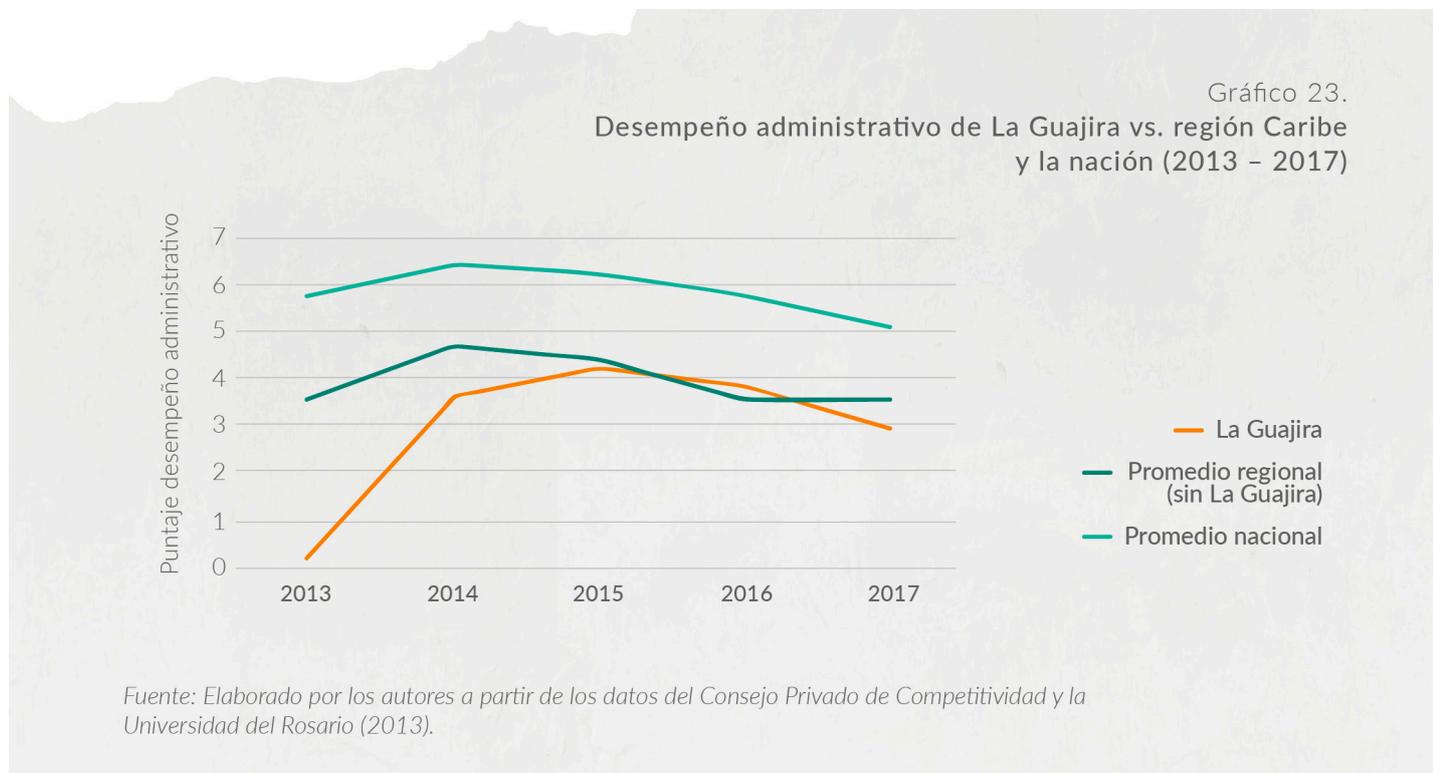
Pilar 1: Instituciones

El primero de los seis pilares incluidos en el factor de condiciones básicas se refiere al estado y calidad de las instituciones al interior de la entidad territorial, la gestión fiscal y la transparencia en los procesos, así como al funcionamiento de los estamentos de justicia y sus resultados en términos de prevención de homicidios, secuestros y extorsiones.

En cuanto al **desempeño administrativo**, si bien entre 2014 y 2016 La Guajira obtuvo un resultado promedio de 3,9 puntos cercano al promedio regional (3,87) en los indicadores de eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y de gestión, sus resultados finales se vieron ampliamente afectados por su gestión de las regalías. Es importante destacar que esta última, evaluada por el Departamento Nacional de Planeación, es una herramienta de gestión y control preventivo calculada a partir de la información registrada por las entidades que ejecutan proyectos aprobados con recursos del SGR y de las acciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación – SMSCE (DNP, s.f.).

Solo durante 2016 y con un puntaje de 3,8, La Guajira logró superar el promedio regional de 3,56 puntos. Sobre esto hay que añadir

que la región tiene un marcado rezago frente al resto de regiones del país. En el Caribe, los departamentos del Cesar y el Atlántico ocuparon los primeros lugares.

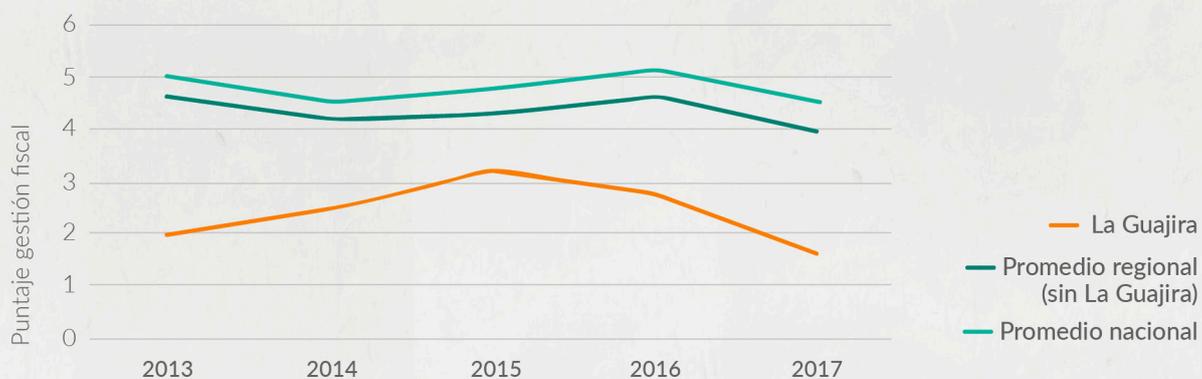


En cuanto a la **gestión fiscal** del departamento, tanto su autonomía fiscal como su capacidad de recaudo presentaron niveles críticos. De hecho, el departamento ocupó la última posición entre los 27 departamentos valorados en varias vigencias. Por otra parte, en relación con la capacidad de ahorro, si bien entre 2013 y 2017 La Guajira (5,85) no sobrepasó el promedio nacional (5,89) ni el regional (6,9) para este indicador, es el único cuyo desempeño fue cercano al de sus pares en el Caribe. Con un puntaje de 8,69 puntos, Atlántico tuvo un desempeño significativamente superior al resto de departamentos de la región.



Gráfico 24.

Gestión fiscal de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por su parte, la **transparencia** es medida a través de dos indicadores: el Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación y el Índice de Gestión de Regalías, medido por el Departamento Nacional de Planeación.

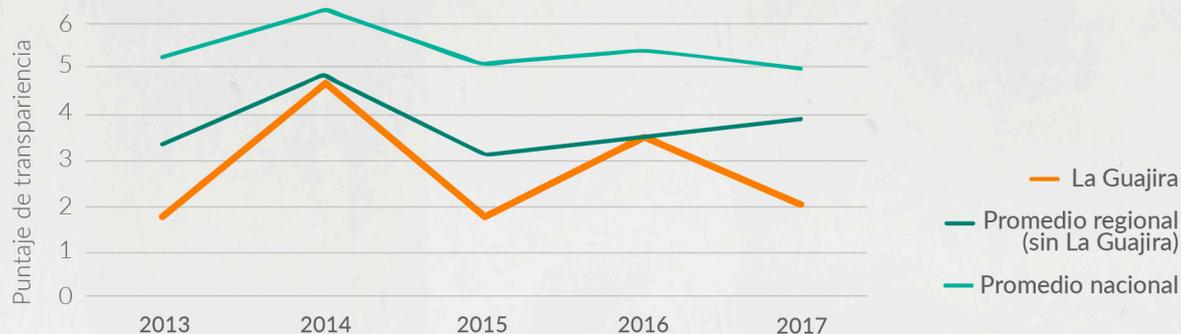
El índice de Gobierno Abierto (IGA) es un indicador compuesto que busca “determinar el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial” (Procuraduría, s.f.). Dentro de las variables que mide el IGA, se encuentran el cumplimiento de medidas de control interno, la gestión documental, la visibilidad en la contratación, así como el nivel de reporte en los diferentes sistemas de información del Estado. Con un desempeño notablemente superior en este indicador entre 2013 y 2017, La Guajira obtuvo en promedio 5,24 puntos frente a los 4,13 de la región.

Por otra parte, aunque en términos generales la gestión de regalías del departamento no fue favorable, la transparencia en el manejo de estas -con un promedio de 3,34 puntos en todas las vigencias analizadas- llegó a acercarse al nivel regional, que alcanzó 3,40 puntos entre 2013 y 2017. Es importante tener en cuenta que este indicador no hace referencia a hechos de corrupción ni a la calidad técnica de los proyectos financiados con estas, sino que mide la pertinencia y consistencia de los reportes de regalías de las entidades territoriales.

En relación con la transparencia, el desempeño de la región (3,76) es inferior en comparación al promedio nacional de 5,4 puntos. Particularmente, el desempeño de La Guajira deja entrever un comportamiento errático frente al regional y nacional. Por su parte, los departamentos de Córdoba (6,4) y Cesar (5,1) tuvieron desempeños muy por encima del resto de departamentos de la región Caribe.

Gráfico 25.

Transparencia de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

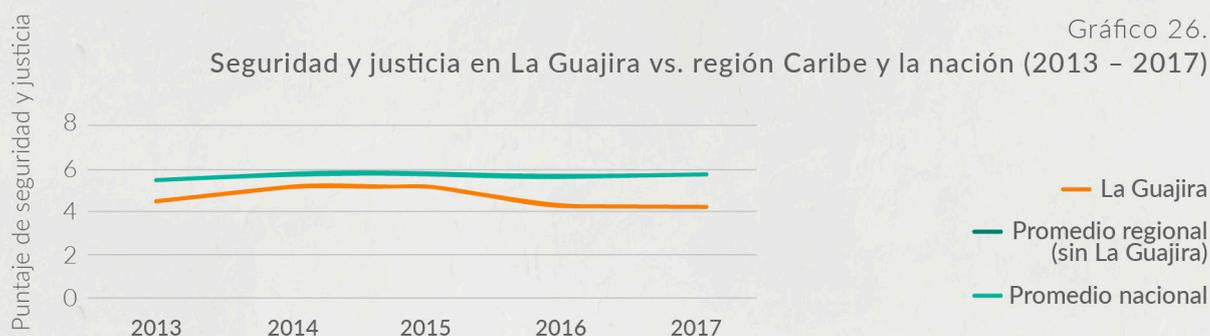
Por otra parte, aspectos como **la seguridad y la justicia** se evalúan a partir del comportamiento de las tasas de delitos de alto impacto -como los homicidios, secuestros y extorsiones-, y de la eficiencia, eficacia y productividad de la justicia en los departamentos. Como se puede suponer, los resultados de estos indicadores dependen a su vez de las acciones de otras entidades estatales del orden nacional por lo que, como entidades, los departamentos no tienen una incidencia directa en la mejora de estos aspectos. Sin embargo, sí pueden propiciar cambios a través de una gestión articulada con la nación, al igual que a partir

de estrategias, programas y políticas públicas -económicas y sociales- encaminadas a disminuir, de manera indirecta, las tasas de los delitos anteriormente mencionados.

La región Caribe y la nación, con 5,68 y 5,7 puntos en promedio, respectivamente, mostraron resultados similares durante el periodo 2013 - 2017. Por su parte, con solo 4,7 puntos en promedio, La Guajira tiene un desempeño más bajo. En la región, Cesar y Sucre se ubicaron ligeramente por encima del resto de departamentos.

Gráfico 26.

Seguridad y justicia en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Como se detalló anteriormente, el primer pilar en la medición del Índice Departamental de Competitividad incluyó el desempeño administrativo, la gestión fiscal, la transparencia, así como la seguridad y la justicia en La Guajira. En todos los aspectos relacionados con la calidad de las instituciones, el departamento se ubicó por debajo del promedio regional y el nacional. Así mismo, el desempeño de la región Caribe tampoco es el ideal, permaneciendo por debajo del resto de regiones del país en prácticamente todos los indicadores medidos. En términos institucionales, entre 2012 y 2017 los departamentos caribeños con mejor desempeño fueron Cesar y Córdoba, sin sobrepasar en todo caso el promedio nacional en la mayoría de las vigencias.



Pilar 2: Infraestructura

El segundo de los seis pilares incluidos dentro del factor de condiciones básicas es la infraestructura. Este se refiere al estado y cobertura de los **servicios públicos**, la infraestructura, principalmente vial, así como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En la competitividad, la cobertura de los servicios públicos es fundamental puesto que permite las condiciones básicas necesarias para el desarrollo económico, social y ambiental de un territorio. Específicamente, el IDC incluye el servicio de acueducto y la energía eléctrica.

Por sus condiciones geográficas y físicas, la cobertura del servicio de acueducto es particularmente esencial para La Guajira. Su importancia va más allá de la recolección

y distribución del agua y el tratamiento de aguas residuales, pues tiene una incidencia directa en un conjunto de variables que afectan la calidad de vida de la población. Por esa razón, tiene un gran impacto en la seguridad alimentaria, especialmente por tratarse de un departamento en el que se han presentado altas tasas de mortalidad infantil por razones asociadas a la desnutrición. Además, la ausencia de este servicio suele asociarse a enfermedades ocasionadas por la proliferación de microorganismos y patógenos causantes de diferentes enfermedades, entre esas, dermatológicas.

En relación con los departamentos del Caribe, la cobertura del servicio de acueducto en La Guajira -con un promedio de 3,2 puntos- es la más baja en todas las vigencias analizadas en comparación al promedio regional de 6,89 puntos.

Por su parte, como es evidente, la cobertura de la red eléctrica incide fundamentalmente en la calidad de vida de la población, así como en la producción de bienes y servicios. En el caso de los departamentos de la región Caribe, estos cuentan con coberturas del servicio de

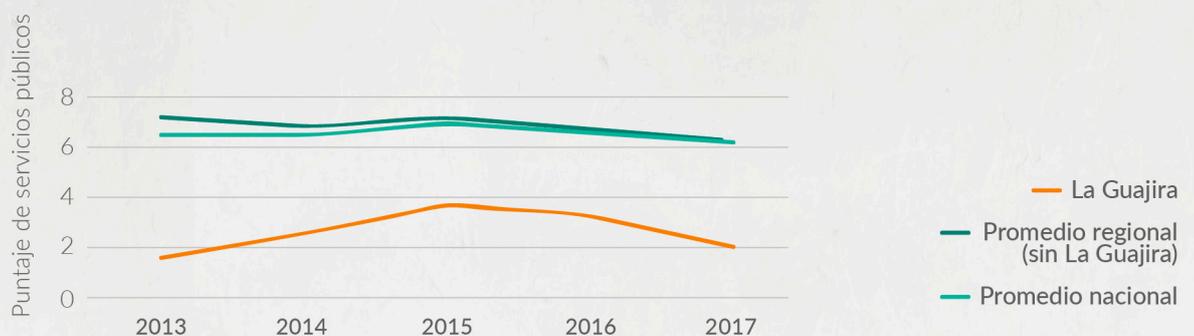
electricidad que oscilan entre el 90 % y el 99 %, contrario a la situación de La Guajira, que, entre 2013 y 2017, alcanzó solo un promedio del 76 %.

Como ya se dijo, la mayoría de los departamentos del Caribe tienen altas coberturas tanto en acueducto como en electricidad. No obstante, los resultados regionales se ven significativamente disminuidos, e incluso ubicados ligeramente por debajo del promedio nacional, debido a las bajas coberturas de ambos servicios, así como a los altos costos de la electricidad en La Guajira.



Gráfico 27.

Servicios públicos de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



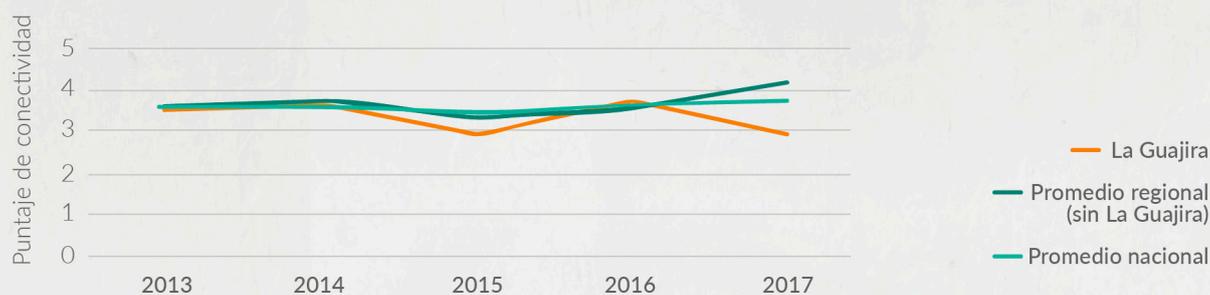
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013)..

Por su parte, la **conectividad vial** responde a aspectos relacionados en su mayoría a la infraestructura terrestre, y en menor medida, a la aérea. En el caso de La Guajira, a causa de las vías primarias que se encuentran en buen estado y están a cargo de la nación, aunque entre 2013 y 2015 el departamento obtuvo un puntaje promedio de 6,8 puntos -muy por debajo del promedio regional de 8,5 puntos-, este mejoró sustancialmente entre 2016 y 2017, convirtiéndolo en el mejor en este aspecto en todo el país.

Sin embargo, en el caso de las vías a cargo del departamento, los resultados no son tan positivos como los anteriores. No obstante, es importante tener en cuenta que en general los departamentos del país tienen niveles similares, lo que puede evidenciar una falta de capacidad latente en el sistema estatal para que las entidades territoriales de nivel intermedio logren mantener la red vial a su cargo.

Gráfico 28.

Conectividad de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

En general, a pesar de los avances del Ministerio de las TIC en los últimos años, en Colombia tanto la penetración de internet banda ancha fija como el ancho de banda son bajos, con puntajes promedio de 3,17 puntos. En consecuencia, entre 2012 y 2017, tanto en La Guajira, como en la región y el país, los resultados asociados a la infraestructura de las TIC son bajos. Sin embargo, La Guajira tiene coberturas comparativamente inferiores con el resto de la nación, alcanzando solo 0,24 puntos. En el caso de la región Caribe, esta apenas alcanza los 2,28 puntos.

En contraste, es importante resaltar que Bolívar obtuvo los mejores resultados del país entre 2015 y 2017.

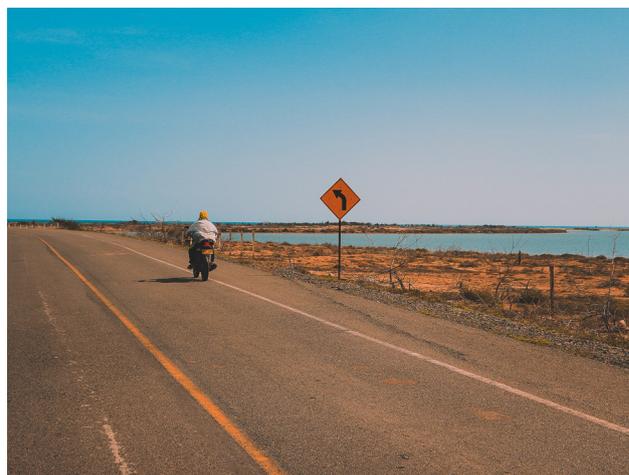
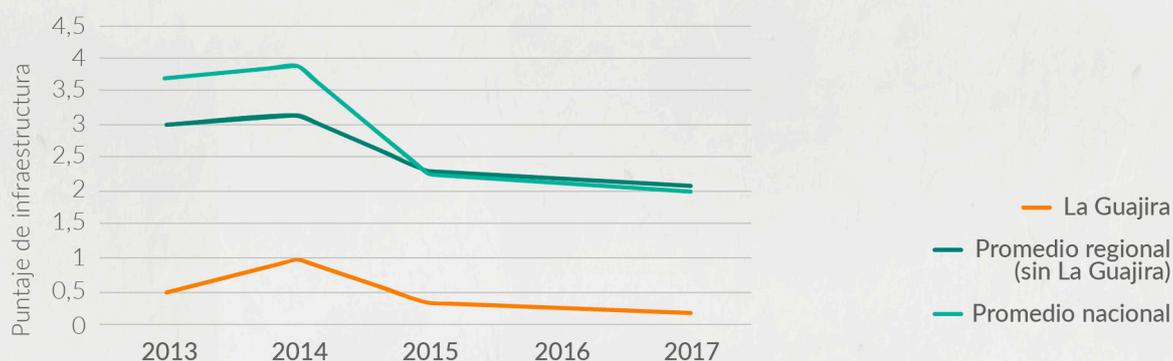


Gráfico 29.

Infraestructura de las TIC de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 – 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Como se detalló anteriormente, el segundo pilar del IDC referente a la infraestructura incluyó las coberturas de servicios públicos, la conectividad vial y aérea y la infraestructura de las TIC. En este pilar, La Guajira presenta un rezago significativo en relación con el resto de los departamentos del Caribe y la nación.

Pilar 3: Tamaño del mercado

El tercero de los seis pilares incluidos dentro del factor de condiciones básicas es el tamaño del mercado. Este hace referencia a la dimensión de los mercados -internos y externos- de los departamentos colombianos, teniendo en cuenta el contexto de continua globalización, lo que lleva a que las entidades territoriales dependan de ambos. La importancia de los mercados radica en que inciden directamente en la productividad, ya que determinan el aprovechamiento o no de economías de escala en la producción de bienes y servicios (Consejo Nacional de Competitividad, 2013). La medición de los mercados permite entonces determinar “la capacidad de absorción económica propia de cada departamento, así

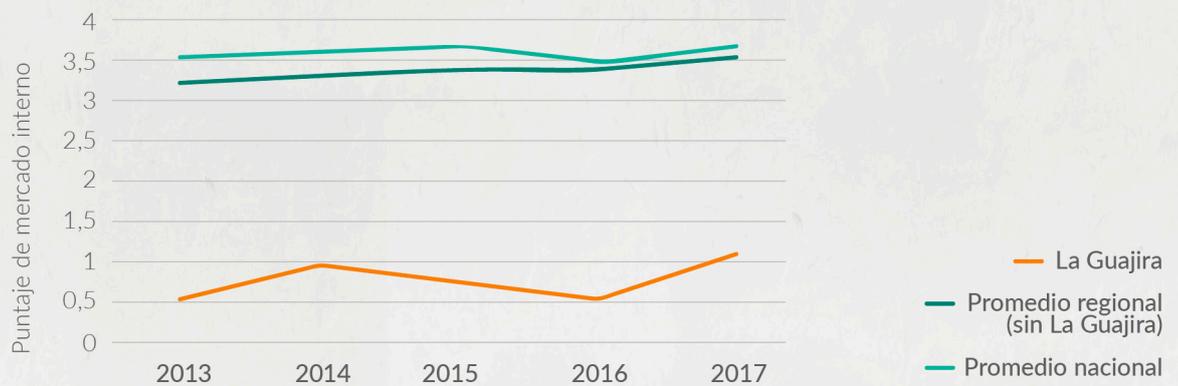
como la habilidad exportadora de cada uno de ellos” (Consejo Nacional de Competitividad, 2013, p. 15).

El **tamaño del mercado** interno se mide con el PIB departamental y la diferencia entre las importaciones y las exportaciones. En el caso de La Guajira, se puede constatar que posee una baja absorción económica en relación con la región y con la nación. Entre 2013 y 2017, tan solo alcanzó 0,80 puntos en promedio, mientras la región y la nación llegaron a 3,35 y 3,58 puntos, respectivamente. Esto quiere decir que los gastos en bienes y servicios pueden estar sobrepasando la misma producción del departamento, lo que genera una situación de insostenibilidad.



Gráfico 30.

Mercado interno de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Contrario al indicador anterior, el **tamaño del mercado** externo, que se mide a través de las exportaciones de cada departamento, muestra un comportamiento muy positivo en el caso de La Guajira, lo que refleja una buena capacidad de exportación de su producción de bienes y servicios, principalmente el petróleo, el carbón y los químicos. Los resultados durante todas las vigencias analizadas muestran que La Guajira está significativamente por encima de los departamentos de la región Caribe -al obtener 9,2 puntos frente a los 7,76 puntos

de la región-, así como del promedio nacional, que ascendió a 7,3 puntos. En conclusión, el buen desempeño de este indicador sugiere que el departamento ha logrado consolidar su oferta exportadora, ya sea por cantidad o calidad de los productos.

Gráfico 31.

Mercado externo de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Como se puede constatar, aunque La Guajira tiene un mercado externo grande, su mercado interno es el más pequeño de la región en todas las vigencias analizadas. En este sentido, es fundamental realizar un análisis de su realidad económica, de su estructura productiva, así como de sus potencialidades y ventajas competitivas en relación con el resto de los departamentos del Caribe para establecer estrategias que propicien el desarrollo de su mercado interno, así como el cierre de brechas en relación con el resto de los departamentos.



Pilar 4: Educación básica y media

El cuarto de los seis pilares incluidos dentro del factor de condiciones básicas es la educación básica y media. Es bien sabido que el nivel educativo y el crecimiento económico están ampliamente relacionados, pues el primero lleva a la obtención de ingresos más altos, un mayor rendimiento laboral, y en últimas, a la generación de mayor valor agregado por los productos y servicios. Para la medición de la competitividad departamental es particularmente relevante calcular este indicador ya que, tanto en cobertura como en calidad, los responsables directos del desempeño del sistema educativo son los territorios.

Con 1,66 puntos en promedio entre 2013 y 2017, la cobertura en educación preescolar, primaria, secundaria y media, así como la deserción escolar en los niveles educativos de básica y media del departamento de La Guajira muestran un rezago importante en relación con el resto de los departamentos de la región -que obtuvieron 6,6 puntos en promedio- y con la nación, que alcanzó un promedio de 5,72 puntos. La situación de la cobertura en educación secundaria y media es particularmente crítica puesto que el departamento obtuvo el peor de los resultados durante la mayoría de las vigencias analizadas a nivel nacional.

Gráfico 32.
Cobertura en educación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

El desempeño en la calidad de la educación no es muy alejado de los resultados obtenidos en cobertura. En promedio, entre 2013 y 2017 La Guajira fue el departamento de la región que menos invirtió en mejoramiento de la calidad en los niveles de educación básica y media, obteniendo solo 2,23 puntos en este indicador, situación que se refleja en los resultados agregados en educación, donde alcanzó solo 2,86 puntos frente a los 4,3 puntos de la región y los 5,7 puntos de la nación.

Por su parte el departamento cuenta con un buen número de estudiantes por aula -reflejado en los 8,3 puntos que obtuvo para dicho indicador entre 2013 y 2017 y en relación con los 5,25 puntos de la región y los 7,1 de la nación. Sin embargo lo anterior contrasta con la calidad de los docentes: con apenas 0,9 puntos, esta es considerablemente baja en relación con los otros departamentos del Caribe, que obtuvieron en este mismo periodo 5,46 puntos, y también con el promedio nacional, que alcanzó los 6 puntos. De hecho, entre 2015 y 2017, lamentablemente su desempeño fue el peor del país.

Gráfico 33.

Calidad de la educación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Si bien los resultados finales, asociados al nivel de aprendizaje de los estudiantes en el departamento y medidos por las Pruebas Saber 5° y 11°, muestran que el departamento no es la entidad con el desempeño más bajo en el Caribe, pues es superado por Magdalena, en ninguna de las vigencias sobrepasa el promedio de la región. Además, es particularmente relevante el hecho de que exista una brecha significativa entre los resultados obtenidos por las instituciones privadas y las públicas, estas últimas con puntajes inferiores en todas las vigencias analizadas.



Pilar 5: Salud

El quinto de los seis pilares incluidos dentro del factor de condiciones básicas es la salud. El aumento de la esperanza de vida, así como la reducción de la mortalidad a través del aseguramiento y la calidad de los servicios sanitarios pueden generar, entre otras cosas, la mejora de la productividad, ya que contribuyen a la disminución de las tasas de ausencia laboral por enfermedad, al igual que a aumentar el número de ciudadanos sanos en capacidad para acudir a las escuelas e instituciones educativas, y por ende, tener un buen proceso formativo. Por otra parte, un sistema sanitario de calidad podría disminuir las tasas de mortalidad infantil, generando un crecimiento demográfico y permitiendo así un mayor equilibrio entre la población productiva y la dependiente, entre otros.

Para el caso de la cobertura en **aseguramiento en salud** en La Guajira, esta ha disminuido un 49 % de manera sostenida entre 2013 y 2017. Asimismo, el departamento también clasificó por debajo del promedio regional y nacional en todas las vigencias. Este comportamiento es el resultado de la disminución en las camas hospitalarias (24 %), los servicios especializados (23 %) y la cobertura en vacunación de la triple (14 %) durante el periodo de estudio.



Gráfico 34.

Cobertura en salud de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por otra parte, la atención a la **primera infancia**, uno de los principales focos de la nación desde 2011 con el lanzamiento de la estrategia nacional “De Cero a Siempre” y que en 2016 se convertiría en política pública de Estado a través de la Ley 1804, resulta importante en la medición de la competitividad ya que se ha

demostrado que la inversión en esta población es la que genera mayor tasa de retorno de la inversión del capital humano. De acuerdo con Bernal y Camacho (2012), invertir en primera infancia genera un conjunto de “externalidades positivas que aumentan las ganancias públicas a la vez que producen ganancias privadas

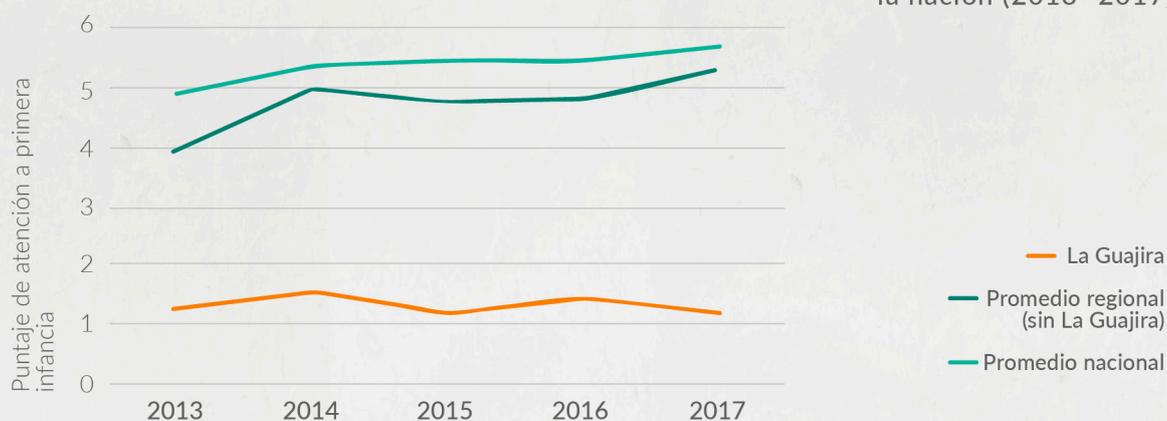
significativas” (James Heckman citado por Bernal y Camacho, 2012, p. 62).

Con 1,34 puntos en promedio entre 2013 y 2017, la atención integral a la primera infancia en La Guajira es notablemente inferior en comparación al resto de los departamentos de la región y del país, con 4,77 y 5,34 puntos, respectivamente. Adicionalmente, su desempeño no permite prever algún tipo de mejora en el tiempo: la mortalidad infantil y la mortalidad por anemia en La Guajira es la más alta de la región Caribe y la segunda más alta del país con 3,5 puntos, siendo solo superada por el Chocó. Paradójicamente, con 0,26 puntos en este indicador, La Guajira es el cuarto departamento de la región con más inversión pública en protección integral a la

primera infancia, sobrepasando a Córdoba (0,24), Sucre (0,23) y Magdalena (0,21), cuyos resultados asociados a la atención de esta población son superiores.



Gráfico 35.
Atención a la primera infancia en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 -2017)



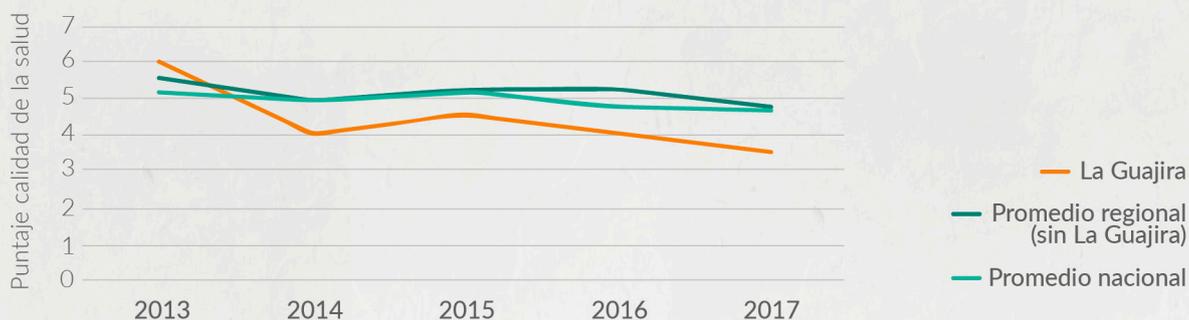
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Entre 2013 Y 2017, la inversión en salud pública del departamento de La Guajira fue la segunda más alta del Caribe con 1,8 puntos, siendo superada únicamente por Cesar con 2,7 puntos. No obstante, entre 2013 y 2014 la calidad de la salud en La Guajira disminuyó un 41 % para no recuperarse nuevamente en relación con los departamentos de la región y la nación. Si bien los tiempos de

asignación de citas en este departamento son los más rápidos del Caribe, el resultado final se ve notoriamente afectado debido a las tasas de mortalidad materna más altas de la región. En promedio entre 2013 y 2017, La Guajira obtuvo solo 1,12 puntos por este último indicador, mientras el puntaje regional promedio fue de 7,07 puntos.

Gráfico 36.

Calidad de la salud en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Pilar 6: Sostenibilidad ambiental

El último de los pilares dentro del factor de condiciones básicas es el de la sostenibilidad ambiental. Este pilar mide la inversión que hacen los entes territoriales en temas como el manejo ambiental y la prevención y atención de desastres. La inversión en estas áreas refleja la relevancia que cada entidad territorial otorga a la protección del medio ambiente y a la prevención y mitigación de daños asociados a este.

Entre 2013 y 2015, los activos naturales en La Guajira tuvieron una disminución de un 50 % evidenciada en la baja proporción de superficie cubierta por bosques, situación asociada a la ubicación geográfica y a las características físicas de la región. Después, entre 2015 y 2017, el departamento logró una recuperación, superando en la mayoría de las vigencias el promedio regional.

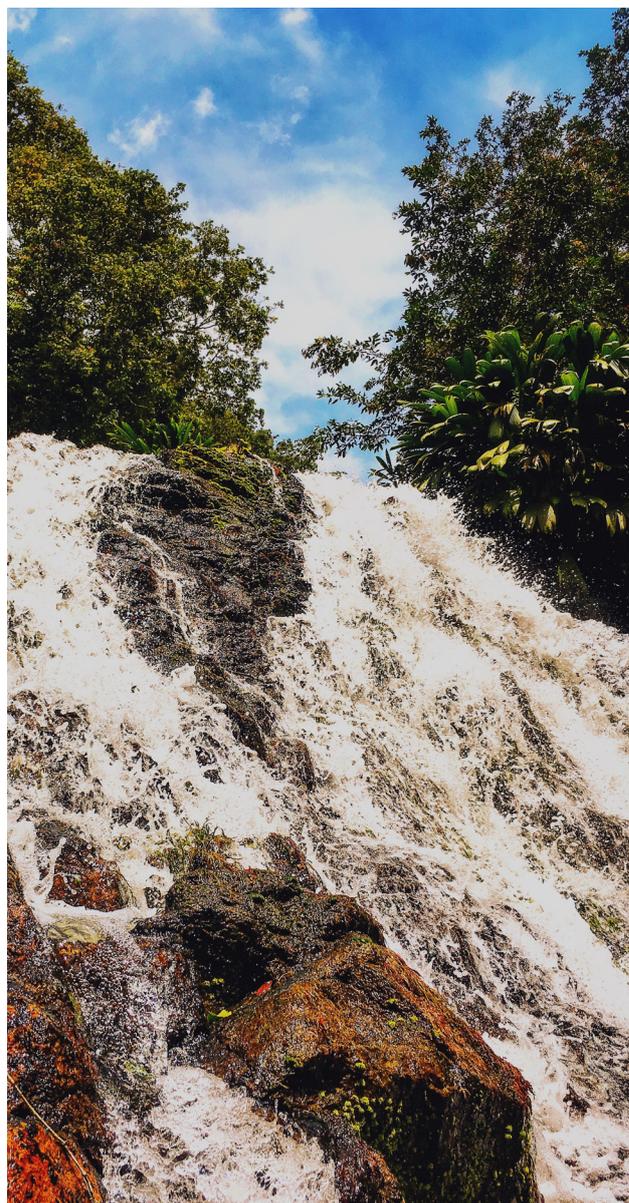
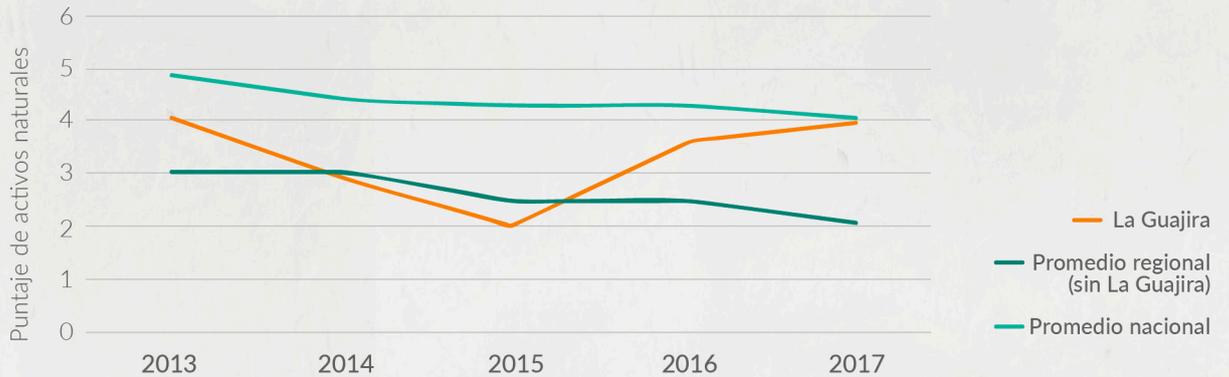


Gráfico 37.
Activos naturales de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)

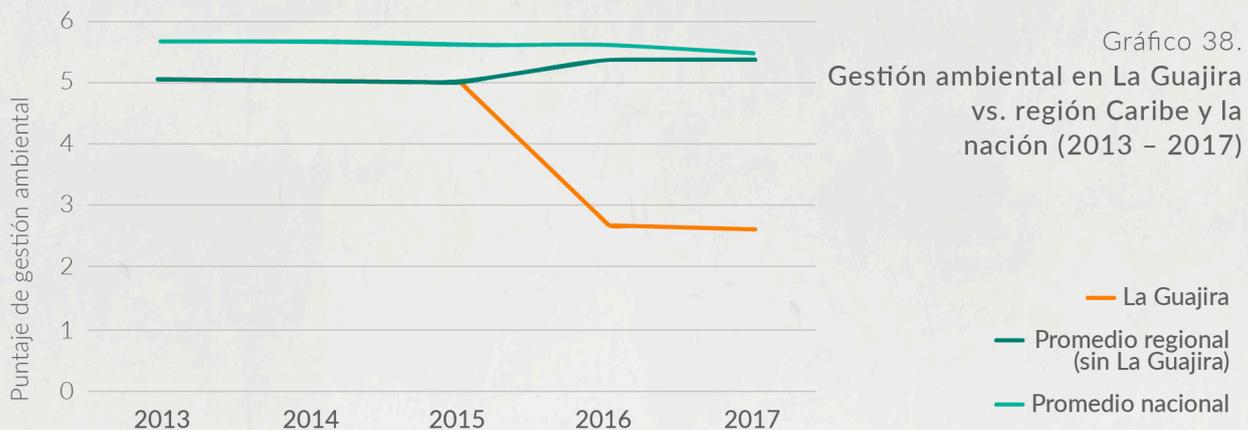


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por otra parte, la gestión ambiental mide la adecuada disposición de residuos sólidos, así como las empresas certificadas con la norma ISO 14001, que es una norma internacional de sistemas de gestión ambiental (SGA) que permite a las instituciones identificar, priorizar y gestionar los riesgos ambientales como parte de sus prácticas de negocios. Así, en relación con la gestión ambiental, entre 2015 y 2016 La Guajira presentó una disminución del 46 % producto de la falta de empresas certificadas en la norma, así como una disminución del 43 % en el manejo de residuos sólidos.



Gráfico 38.
Gestión ambiental en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

En cuanto a la gestión del riesgo, el desempeño del departamento ha sido errático en las vigencias analizadas. Por ejemplo, en 2015 la tasa de afectación de desastres naturales tuvo el puntaje más bajo del país frente al promedio de los demás departamentos de la región, que se incrementó.

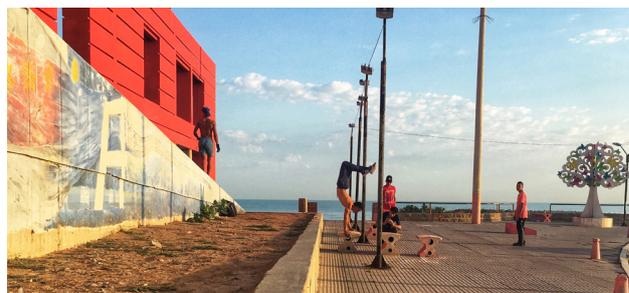
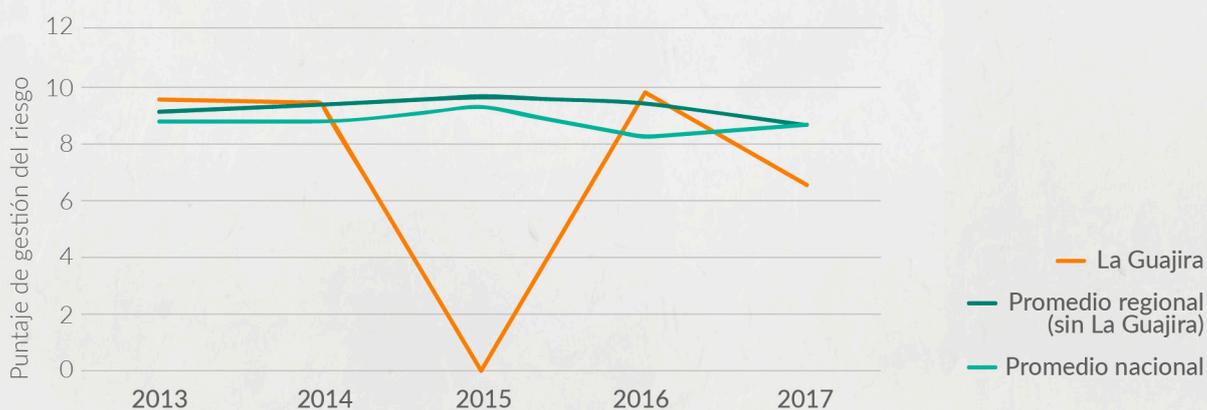


Gráfico 39. Gestión del riesgo en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Factor 2: Eficiencia

Pilar 7: Educación superior y capacitación

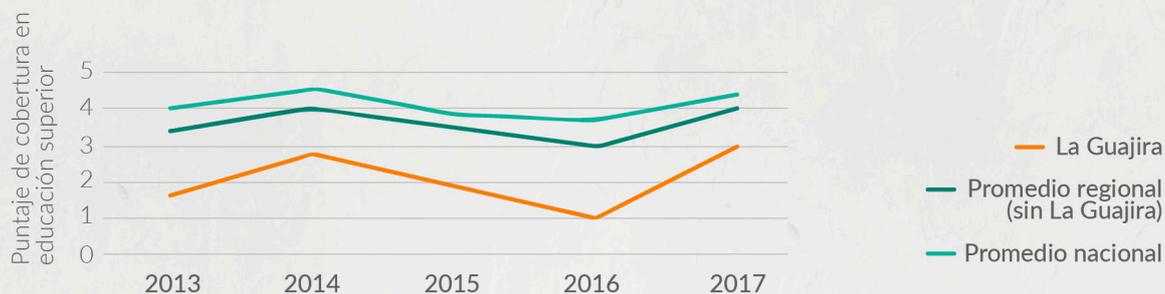
El primer pilar del factor de eficiencia está relacionado con el desempeño en la cobertura y la calidad de la educación superior, los programas técnicos y tecnológicos y la capacitación en el territorio. De acuerdo con el Consejo Privado de Competitividad (2013), para lograr mayores niveles de sofisticación del aparato productivo de una economía es primordial tener una oferta de educación superior y formación para el trabajo con una buena cobertura y calidad conforme a las necesidades y exigencias cambiantes de capital humano del sector productivo y del sector privado.

En términos de cobertura, La Guajira, con 2,2 puntos, tiene un desempeño por debajo del promedio regional y nacional, con 3,54 y 4,1 puntos, respectivamente. Esto se debe a que el departamento tuvo las tasas de cobertura bruta de formación universitaria y graduados de posgrado más bajas, así como las tasas de deserción escolar en educación superior más altas del Caribe.



Gráfico 40.

Educación superior y capacitación en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

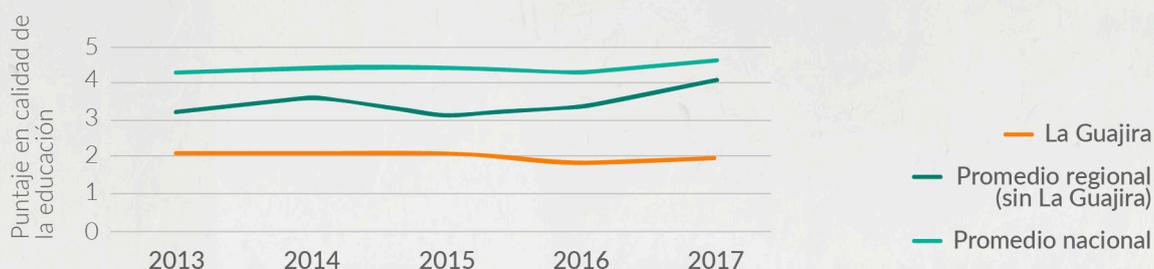
En cuanto a la calidad de la educación superior, el bajo desempeño persiste como un comportamiento constante entre 2013 y 2017. Mientras los puntajes promedio de todos los departamentos del país y de la región Caribe fueron de 4,44 y 3,29 puntos, respectivamente, La Guajira solo llegó a obtener 2,02 puntos.

A diferencia de la educación básica y secundaria, la calidad de los docentes de La

Guajira en el nivel de educación superior es la segunda mejor de la región con 3,50 puntos, superada solo por Atlántico con 5,58 puntos, lo que contrasta con la baja cobertura en instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad y los puntajes alcanzados por los estudiantes en las Pruebas Saber Pro, que están entre los más bajos del Caribe.

Gráfico 41.

Calidad en la educación superior de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)

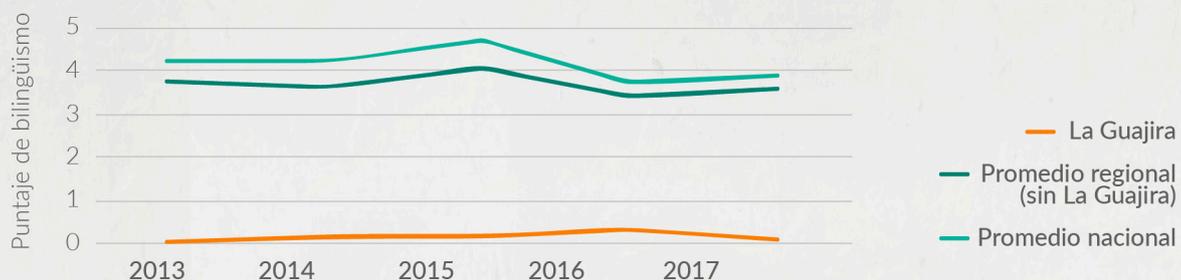


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por otra parte, los departamentos o entidades descentralizadas no son ajenas al proceso de globalización. De ahí la importancia de contar con un capital humano preparado para hacer frente a las exigencias cada vez mayores asociadas al dominio de una segunda lengua y mejorar la competitividad de las economías de los territorios. Así, el bilingüismo en La Guajira, que en promedio obtuvo 0,17 puntos entre 2013 y 2017, es sumamente inferior en comparación con el resto de los departamentos de la región y la nación, que obtuvieron 3,75 y 4,19 puntos en promedio, respectivamente. De hecho, el departamento presenta las tasas más bajas de bilingüismo en el Caribe, situación que es particularmente preocupante si se tiene en cuenta su vocación y proyección turística.



Gráfico 42.
Bilingüismo en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Pilar 8: Eficiencia de los mercados

Si bien a nivel departamental la medición de la eficiencia de los mercados es desafiante por el hecho de que muchas de las dimensiones fundamentales para su valoración no dependen de los entes territoriales, dentro del IDC se han incluido varios indicadores que dan

cuenta de la eficiencia del mercado de bienes, el mercado laboral y el mercado financiero de los departamentos. Lo anterior, puesto que para el Consejo Privado de Competitividad, la productividad depende de la adecuada asignación de factores de producción entre las diferentes actividades de la economía y de una baja prevalencia de distorsiones (CPC, 2013).

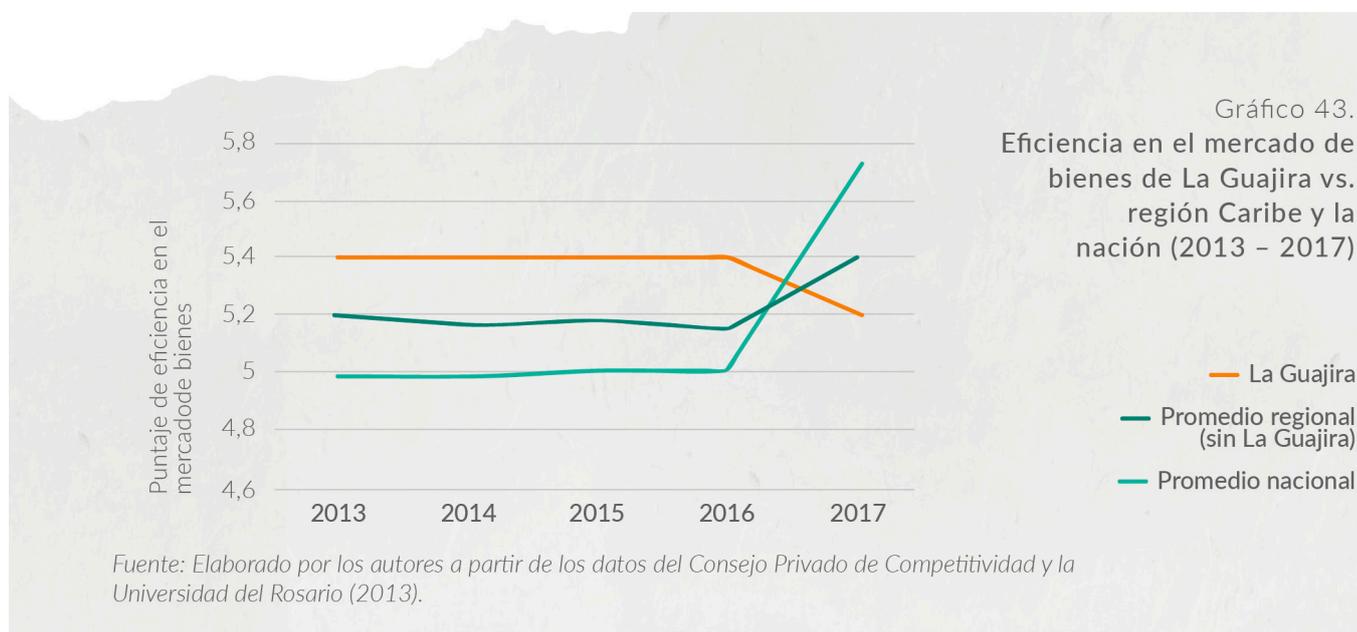
En relación con la eficiencia en el mercado de bienes, entre 2013 y 2016 La Guajira tuvo un desempeño alto alcanzando 5,36 puntos, por lo que llegó a superar el promedio de la región, que obtuvo 5,22 puntos, así como el de la nación, con 5,14 puntos. No obstante, entre 2016 y 2017 hay un punto de inflexión en el departamento debido a una disminución del 3,8 %, lo que por primera vez ocasionó que, en el periodo analizado, este se ubicara por debajo del promedio regional y nacional.

El grado de apertura comercial en La Guajira, que refleja el peso del sector exterior (importaciones y exportaciones) en relación con el PIB departamental, es el más alto en todo el país en todas las vigencias analizadas, lo que demuestra una amplia capacidad de interacción con otras economías. Esta medición está vinculada con el tamaño del mercado externo, que en el caso de La Guajira, como se vio anteriormente, es el más grande respecto al resto de departamentos de la región, e incluso frente al promedio nacional, el cual también supera.

En relación con la carga tributaria que cae sobre las empresas en las entidades territoriales, el departamento presenta los niveles más

bajos de la región con 5,82 puntos, siendo superada solo por Córdoba, con 6,97 puntos. Esta situación es un incentivo potencial para la ubicación de empresas en el territorio. Sin embargo, el departamento no se caracteriza por la facilidad para abrir empresas. De hecho, en el 2017 ocupó el último lugar de la región en este aspecto. Por otra parte, La Guajira cuenta con niveles muy similares al resto de departamentos de la región Caribe en relación con la facilidad para registrar propiedades y obtener permisos de construcción.

Por último, el departamento ostenta los peores resultados del país en el Índice de Gobierno Digital, que mide el nivel de reporte de información a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) sobre la implementación de la política de Gobierno Digital.



Por otra parte, en relación con la eficiencia del mercado laboral, con 5,91 puntos el departamento muestra un desempeño significativamente superior en relación con sus pares regionales, que obtuvieron en promedio 4,72 puntos, y con el promedio nacional, que alcanzó 5,16 puntos. No obstante, hay que mencionar que ha tenido un comportamiento decreciente, disminuyendo un 15 % entre 2013 y 2017.

La Guajira es el departamento del Caribe con la tasa global de participación laboral más alta. Con 8,55 puntos, supera los 4,24 puntos de la región Caribe y los 5,7 del promedio nacional, lo que implica que es la entidad territorial que tiene el mayor tamaño relativo de la fuerza de trabajo, hecho que contrasta con la baja tasa de formalidad laboral de 0,45 puntos frente a los 2,16 puntos de la región y los 3,7 puntos del promedio nacional. Lo anterior, afecta directamente la competitividad del departamento ya que reduce la productividad, los recaudos tributarios y las posibilidades

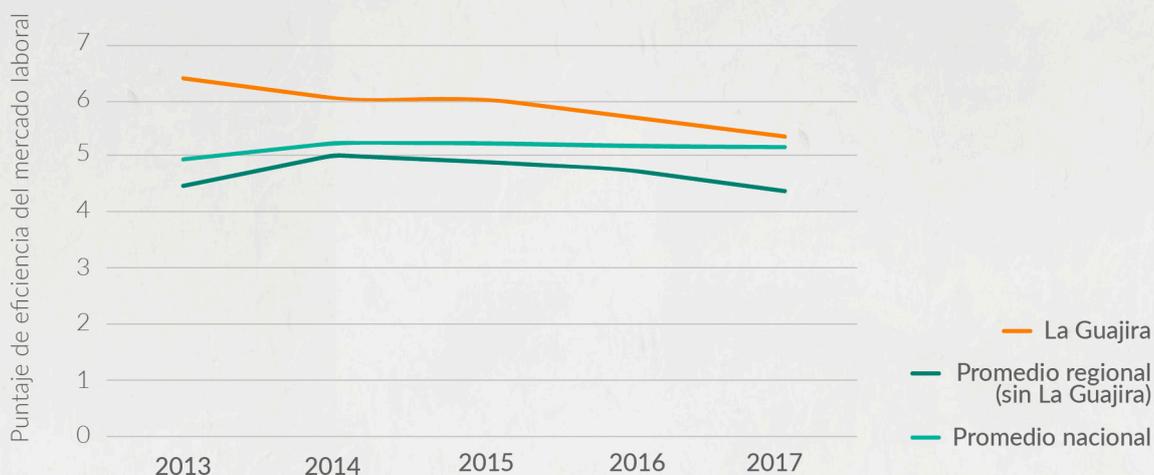
de los trabajadores de obtener una pensión adecuada.

Asimismo, el departamento tiene bajas tasas de desempleo, por lo que obtuvo un puntaje alto de 8,82, significativamente superior al promedio de la región Caribe (8,01) y el promedio nacional (6,17). Desafortunadamente, entre 2015 y 2017 tuvo un comportamiento creciente, lo que generó una disminución del puntaje para 2017 de un 26 %.

En cuanto al subempleo objetivo, La Guajira -con un promedio de 3,63 puntos- superó a la región (5,06) y al promedio nacional (4,71), por lo que alcanzó puntajes del IDC más bajos entre 2013 y 2017. Esto nos lleva a concluir que en el territorio hay una fuerza laboral importante, pero tanto la calidad del empleo en relación con las condiciones laborales como el aprovechamiento de la cualificación de los individuos son bajas.

Gráfico 44.

Eficiencia del mercado laboral de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 -2017)

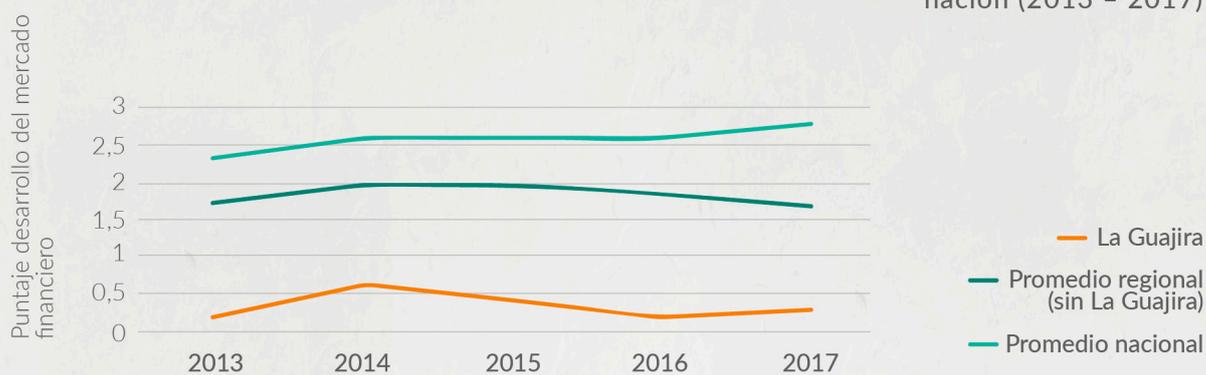


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Si bien de manera general La Guajira se puede considerar como un departamento eficiente en su mercado de bienes y su mercado laboral, no ocurre lo mismo con el desarrollo del mercado financiero. Su nivel es bajo en relación tanto con el promedio regional como con el nacional. Mientras en conjunto, sin este departamento, la región Caribe obtuvo puntajes entre 1,3 y 3,5 entre 2012 y 2017, por su parte, La Guajira alcanzó solo 0,36 puntos en promedio. Lo anterior, como resultado de la baja cobertura de establecimientos financieros -que resulta ser la peor a nivel nacional-, por su bajo desempeño en el índice de bancarización del Caribe, así como por la poca cobertura de seguros.



Gráfico 45.
Desarrollo del mercado financiero de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



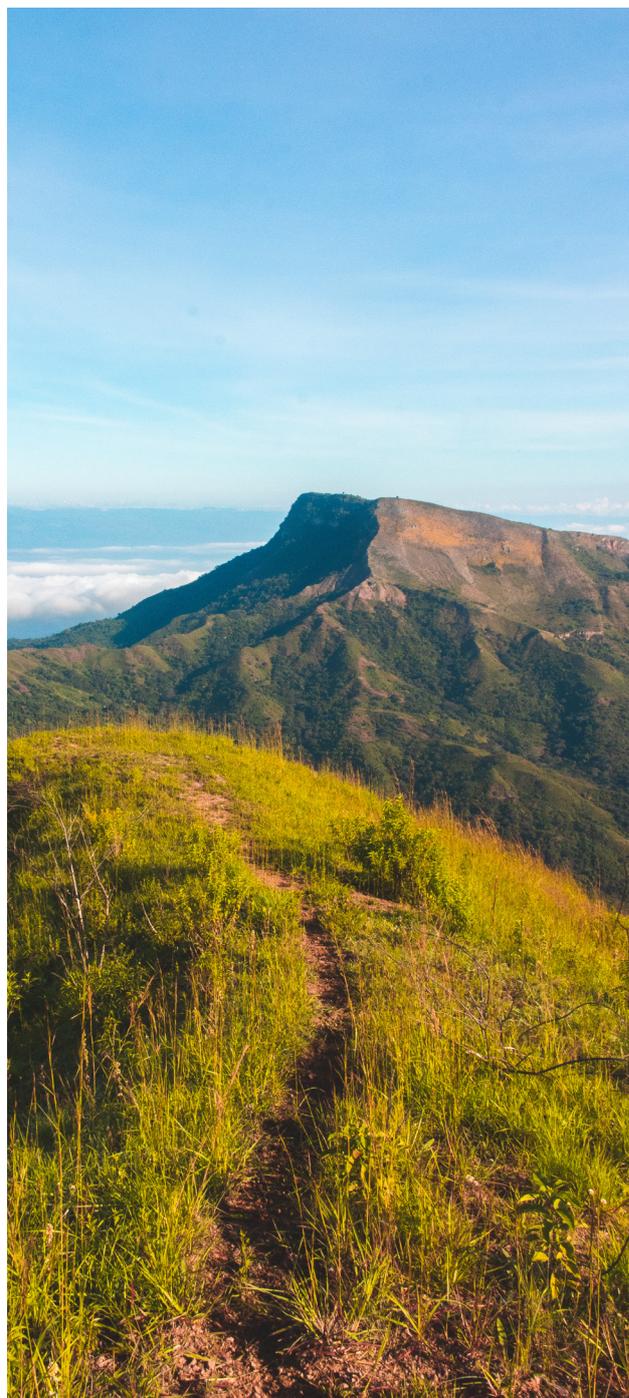
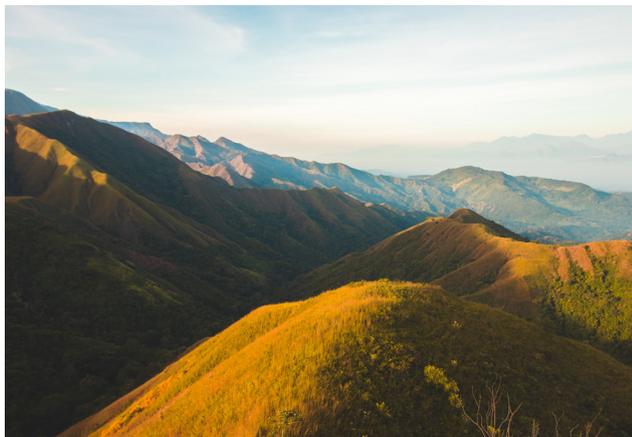
Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Factor 3: **Sofisticación e innovación**

El factor de sofisticación e innovación, cuyo progreso se ubica como prioritario en los departamentos con el grado de desarrollo más alto, es el último en la medición del IDC. De acuerdo al Consejo Nacional de Competitividad (2013), este factor mide “la capacidad que tienen los departamentos

de producir bienes y servicios de alto valor agregado, así como la fortaleza de su tejido empresarial y la relevancia de sus esfuerzos en materia de ciencia, tecnología e innovación” (p. 13). Además, está conformado por el pilar de sofisticación y diversificación, que atiende a las lógicas del aparato productivo y su diversificación, así como por el pilar de innovación y dinámica empresarial, que como su nombre lo indica, tiene como objetivo medir la producción investigativa, la inversión

en ciencia, tecnología e innovación y todos los aspectos relacionados con las dinámicas empresariales.



Pilar 9: Sofisticación y diversificación

Generalmente, las altas tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo están relacionadas, entre otros factores, con la sofisticación y diversificación de las economías. En el caso de La Guajira, la complejidad de su aparato productivo, cuya medición está basada en la diversidad y la presencia de sectores productivos, evidencia un bajo nivel de sofisticación en su economía. Con apenas 0,73 puntos, el departamento quedó rezagado en relación con los departamentos del Caribe, que alcanzaron un puntaje promedio de 2,48, al igual que con la nación, con un promedio de 3,30 puntos.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por otra parte, la diversificación de mercados con destino de exportaciones, que da cuenta del nivel de concentración de los mercados a los que exporta cada departamento, muestra que La Guajira, con 9,37 puntos, se ubicó por encima del promedio regional de 8,95 puntos. Adicionalmente, tanto La Guajira como el conjunto de departamentos del Caribe superan considerablemente el promedio nacional que, para el periodo de 2013 a 2017, fue de 7,96 puntos. Esto se debe al buen desempeño que el departamento ha mostrado anteriormente en relación con el tamaño del mercado externo y al grado de apertura comercial.

No obstante, la diversificación de la canasta exportadora, que hace referencia a la concentración económica de un mercado en relación con la diversificación de productos que exporta el departamento, no tuvo el mismo desempeño. De hecho, entre 2013 y 2017 la entidad territorial obtuvo el sexto puesto entre los siete departamentos del Caribe al haber alcanzado solo 1,56 puntos, frente a los 5,72 puntos promedio de la región, afectando de manera significativa el desempeño final del Caribe y ubicándolo por debajo del agrupado nacional.

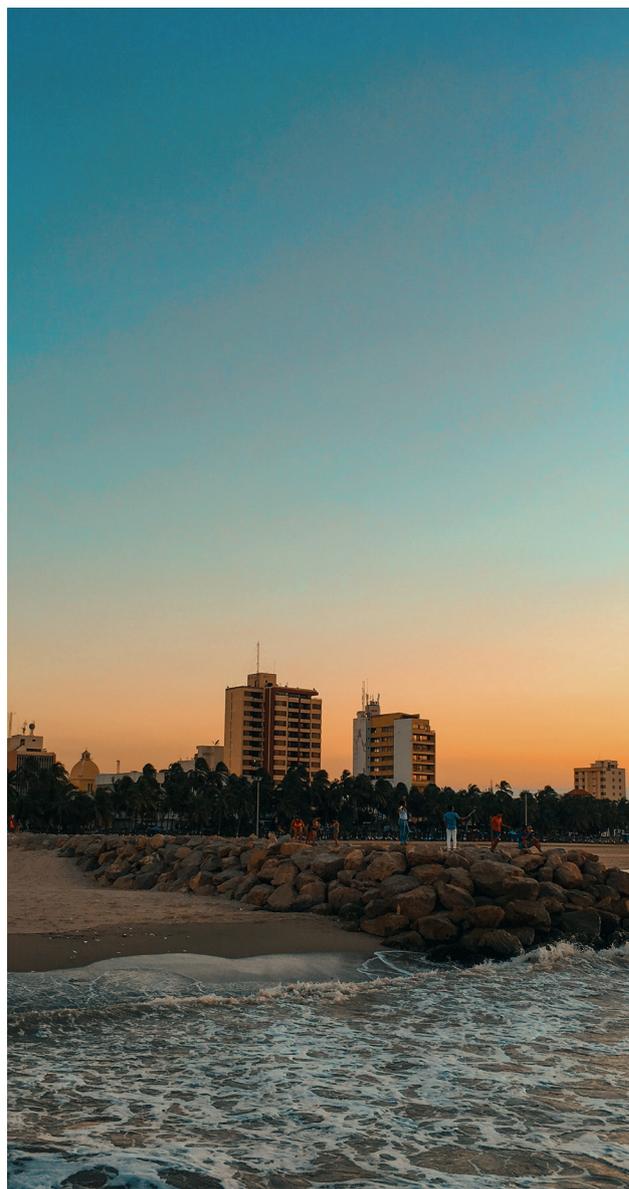


Gráfico 47.
Diversificación de La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Pilar 10: Innovación y dinámica empresarial

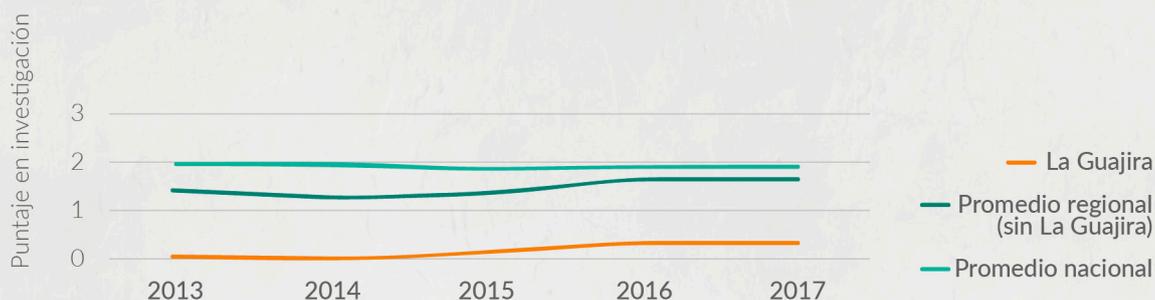
Por último, el pilar de innovación y dinámica empresarial juega un papel relevante en relación con la competitividad ya que es fundamental para que los aparatos productivos de los territorios incrementen su productividad y generen además mayor valor agregado.

En el país, solo Antioquia y el Distrito Especial de Bogotá tienen altos desempeños en la producción de investigaciones de alta calidad, así como de revistas indexadas, con 5,87 y 9,45 puntos, respectivamente, frente a los 27 departamentos valorados, cuyo promedio fue de 1,92 puntos. Entre 2013 y 2017, Atlántico fue el único en la región Caribe que alcanzó puntajes superiores al promedio nacional con 3,92 puntos promedio. En contraste, departamentos como Cesar, Sucre y La Guajira obtuvieron las puntuaciones más bajas, con 0,27, 0,21 y 0,15 puntos, respectivamente.



Gráfico 48.

Investigación en La Guajira vs. región Caribe y la nación (2013 - 2017)

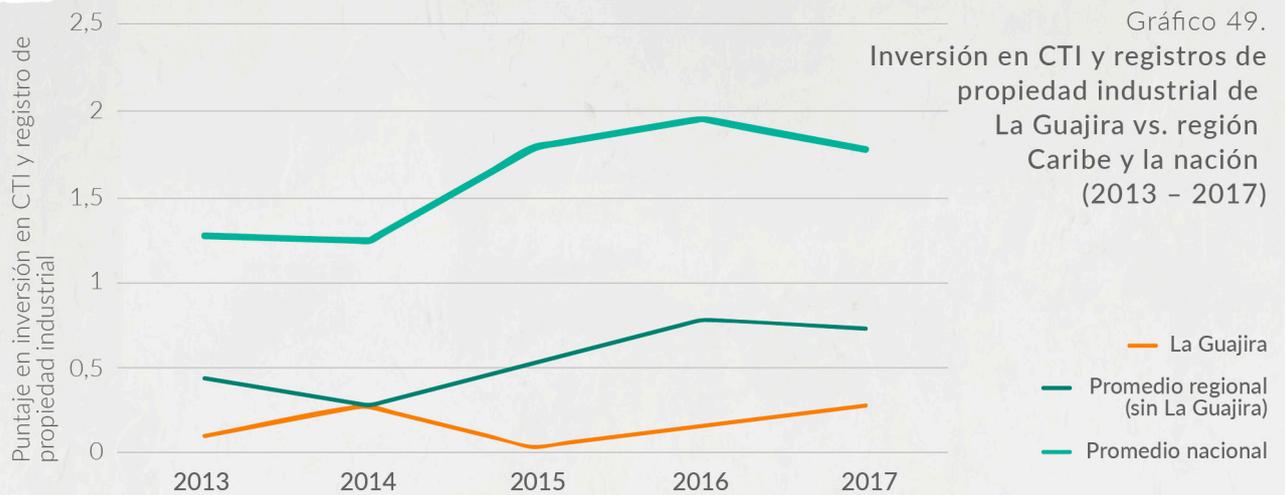


Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

En cuanto a la inversión en ciencia, tecnología e innovación, La Guajira (0,28) y Córdoba (0,63) presentaron las inversiones más bajas de la región, que alcanzó un puntaje promedio de 0,55 entre 2013 y 2017. A su vez, la región se encuentra significativamente por debajo

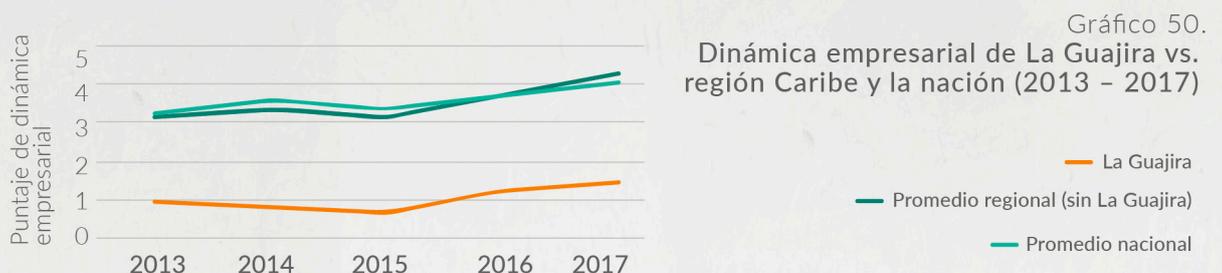
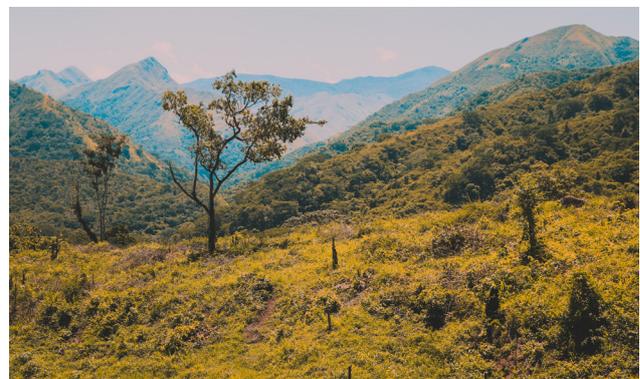
del promedio nacional que, para el mismo periodo, fue de 1,76 puntos, lo que revela un rezago en relación con la inversión en este rubro. Como es sabido, sobre este asunto se podría generar un conjunto de externalidades positivas contando con conocimientos

científicos relevantes para las necesidades del sector privado. Lo anterior permitiría incrementar la sofisticación y la productividad de los bienes y servicios potencialmente. Esta misma situación ocurre con los registros de propiedad industrial, que resultan casi nulos de manera generalizada en la región.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por último, la dinámica empresarial de La Guajira está marcada por ciertas dificultades para la creación de empresas, una baja participación de medianas y grandes empresas en la región, así como una baja densidad empresarial. Solo Atlántico, con 6 puntos, y en menor medida Bolívar, con 4,45 puntos, tienen un desempeño por encima de la media nacional de 3,56 puntos.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

► 5.2.

Priorización de apuestas

Después de revisar los resultados del Índice Departamental de Competitividad es conveniente destacar los principales temas que merecen especial atención con el objetivo de mejorar la competitividad departamental y avanzar en el cierre de brechas entre este y sus pares en la región Caribe, así como con el resto de los departamentos de la nación. Como se comentó anteriormente, La Guajira ha sido ubicada en la segunda categoría o etapa de desarrollo, principalmente por sus condiciones geográficas y productivas. En ese sentido, se reconoce la necesidad de priorizar inicialmente la mejora de los aspectos relacionados con las “condiciones básicas” y la “eficiencia”. En consecuencia, solo hasta que se logre avanzar en su desarrollo, cobrará sentido enfocarse en el progreso de la “sofisticación e innovación”.

Un proyecto es un instrumento de cambio, pues transforma una situación actual negativa en una situación deseada a futuro, es decir, mejorada. En virtud de lo anterior, los proyectos estratégicos del orden territorial deben ser pertinentes y de alto impacto para el progreso económico y social del departamento.

Los proyectos que requiere el departamento para su avance económico y social tienen que ver con el desarrollo institucional, el desenclave del carbón, el gas y la sal, la construcción, recuperación y complementación de la red vial, el desarrollo del mercado interno a través del desarrollo portuario, la disponibilidad de energía renovable, el desarrollo agroindustrial, el desarrollo turístico, el desarrollo fronterizo, el mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos, así como con la salud y la educación.

A continuación, se recogen y se priorizan los temas más urgentes en el departamento, al igual que los proyectos, programas o políticas que potencialmente permitirían mejorar y subsanar las dificultades que afectan directamente la competitividad de La Guajira.

Debilidades en la conectividad vial

La **carretera de La integración**, que uniría a Distracción con Tomarrazón, es la vía llamada a convertirse en el corredor de carga entre el norte del Cesar y el sur de La Guajira con Puerto Brisa sobre el mar Caribe. Este tramo, que uniría entonces a Riohacha con Valledupar por el antiguo Camino Real, comunica a los municipios de Distracción con Tomarrazón (35 km) y a Tomarrazón con La Florida (13 km) en Riohacha. En cuanto a las características del terreno, la gran mayoría del área es plana, con topografía de franjas de terreno de pendientes altas. Los tramos Riohacha – La Florida se encuentran pavimentados, al igual que los de Valledupar – Badillo – San Juan – Distracción. A partir de su construcción se espera fortalecer el desarrollo agroproductivo, el comercio y el turismo en Cesar y La Guajira.

Sobre la importancia de este proyecto, hay que destacar que “el nuevo trazado de esta vía acortará la distancia entre Riohacha y Valledupar en 30 kilómetros e incorporará a la economía una vasta región agrícola actualmente aislada por falta de vías de comunicación” (Acosta, 2016).

En la actualidad el proyecto se encuentra en estudios y diseño a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) por un valor total de \$4800 millones de pesos. Sin embargo, de acuerdo con la Ministra de Transporte, Ángela María Orozco, la inversión ascendería a los \$994 000 millones, entre obra, interventoría y costos prediales (Ministerio de Transporte, 2018).

Por otra parte, en términos de competitividad también es fundamental la pavimentación de **la carretera Uribia – Portete**, así como de **la carretera de La soberanía**, vía perimetral que unirá a Uribia con Puerto Estrella, Punta Espada, Castilletes y Maicao.

Para unir la alta Guajira y sus territorios étnicos a los circuitos de movilidad de la nación, se requiere desarrollar una vasta infraestructura vial. Actualmente, con una longitud de 157 km, el proyecto de pavimentación y mejoramiento de **la carretera Uribia – Nazareth** se encuentra en estudios y diseño a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, por valor total de \$4800 millones de pesos. De acuerdo con la Ministra de Transporte, Ángela María Orozco (2018), se requerirán inversiones por \$864 000 millones, tanto para completar estudios como para adelantar obras (Ministerio de Transporte, 2018).

Por último, en relación con la conectividad vial destaca el proyecto del **tramo férreo de Puerto de Dibulla** con la Red Férrea del Atlántico y la Red Férrea Nacional. Lo anterior, ya que la conectividad entre los modos de transporte férreo, vial y marítimo permite disminuir de manera significativa los costos de manejo de carga e incrementar la celeridad en los procesos y cadenas logísticas de producción, además de promover economías de escala de amplia proyección de desarrollo en La Guajira, específicamente en el sector minero.

Paralelo a la vía Riohacha – Tomarrazón – Distracción, se proyecta construir -con una longitud de 326 km- el ferrocarril que conectaría Puerto Brisa (Dibulla) con Chiriguaná (Cesar), para aprovechar la carga de productos de exportación que puede generarse desde los Llanos Orientales, Boyacá, los santanderes, Cesar y el sur de La Guajira.

En la actualidad, con un valor estimado de

\$2.1 billones de pesos corrientes del año 2015, el proyecto se encuentra en gestión por iniciativa privada de la empresa CENTROMIN S.A.S. Por su parte, el Gobierno nacional ha incluido este proyecto dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.



Debilidad en el desarrollo del mercado interno

Como se mencionó anteriormente, con el objetivo de mejorar la capacidad de absorción económica a partir de la producción del departamento, resulta pertinente realizar un análisis de su realidad económica, de su estructura productiva, así como de sus potencialidades y ventajas competitivas en relación con los departamentos de la región y en general del país.

En esta línea, es importante resaltar el proyecto de la represa del río Ranchería, y particularmente, el establecimiento de los distritos de riego de Ranchería y San Juan del Cesar, como herramientas de desarrollo de la agricultura en el departamento.

La **represa del Ranchería** se encuentra localizada en El Cercado, en los contornos rurales de los corregimientos de Caracolí (San Juan del Cesar) y Chorreras (Distracción). La puesta en funcionamiento de esta

infraestructura puede iniciar el cambio en la tendencia del desarrollo económico que tiene la región, caracterizada por una alta dependencia de la minería. De acuerdo con el documento CONPES 3362 del 14 de julio de 2005, su objetivo era adecuar obras de riego y drenaje en 18 820 hectáreas, de las cuales 18 030 son explotables físicamente con riego, y suministrar agua a los acueductos de los municipios de Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca, Hatonuevo, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar y Uribia.

Particularmente, los distritos de riego pretendendiversificarymodernizarlossistemas productivos en los municipios de San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Barrancas, fomentando las inversiones, aumentando

el empleo y la generación de ingresos, fortaleciendo la capacidad organizacional y empresarial de los productores, preservando el medio ambiente y beneficiando de manera directa a 1029 usuarios a partir del desarrollo productivo de 18 536 ha.

Las obras e inversiones determinadas comprenden la construcción de los Distritos de Adecuación de Tierras de Ranchería y San Juan del Cesar. Las inversiones incluyen las redes de conducción, la interventoría, los ajustes por vigencia, las inversiones ambientales y la adquisición predial, por un valor aproximado de \$450 000 millones, discriminados así:

- Obra extra prediales (redes principales, secundarias y terciarias): \$260 000 millones
- Obra intrapredial: \$190 000 millones.

Tabla 5.
Características de las conducciones principales

Descripción	Longitud	Diámetro	Caudal
Conducción Ranchería	10 km	1,9 m/s	10 m ³
Conducción San Juan del Cesar	17 km	1.4 m/s	2.5 m ³

Fuente: CONPES 3362 del 14 de julio de 2005.

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010), la mano de obra que demandará el proyecto en el año de pleno desarrollo alcanzará los 1 911 915 jornales, de los cuales 1 556 945 jornales son imputables a la agricultura y 354 970 a la ganadería. En empleos permanentes estos jornales equivalen a 11 000 puestos de trabajo.

Las actividades promovidas desde los distritos de riego se enmarcan en las políticas nacionales, en la participación consensuada de los productores asociados a ASORANCHERIA y ASOSANJUAN, y en las características, potencialidades, particularidades físicas y sociales de los distritos de riego. El Plan

de Desarrollo Agropecuario propone los siguientes cultivos en las 18 536 hectáreas:

- Cultivos transitorios: arroz con riego, auyama, ají, berenjena, cebolla dulce (el frijol actuará como cultivo de rotación, a excepción del arroz), melón, páprika, patilla, pepino, pimentón, tomate y zanahoria.
- Cultivos semipermanentes: malanga, papaya, plátano y pancoger (se incluyen yuca, maíz, frijol, entre otros).
- Cultivos permanentes: cacao en arreglo agroforestal (con maderables y plátano), limón, mandarina, toronja y palma africana.

Tabla 6.
Plan de Desarrollo Agropecuario - Proyecto río Ranchería

Actividad	Barrancas	Fonseca	Distracción	San Juan del Cesar	Distrito San Juan del Cesar (h)	Total (ha)
Agricultura						
Cultivos Transitorios	663	1529	1142	270	656	4260
Arroz con riego	40	895	616			1551
Auyama	100				50	150
Ají	35				25	60
Berenjena	51				33	84
Cebolla dulce	35				25	60
Melón	42				130	172
Páprika	150	600	500	250	100	1600
Patilla	50				80	130
Pepino	25				20	45
Pimentón		34	26	20	50	130
Tomate	65				93	158
Zanahoria	70				50	120
Cultivos semipermanentes	240	890	451	244	380	2205
Malanga	100	600	311	194	300	1505
Pancoger	60	100	40	40	60	300
Papaya		100	80		20	200
Plátano asociado						
Plátano monocultivo	80	90	20	10		200
Cultivos permanentes	850	2660	1094	820	1576	7000
Cacao agroforestal	850	1300	500	320	1300	4270
Forestales						
Limón		40	40		20	100
Mandarina		40	40		20	100
Palma africana		1200	434	500	196	2330
Toronja		80	80		40	200
Total Agricultura	1753	5079	2687	1334	2612	13 465
Ganadería						
Lechería tropical						
Leche	1156	1789	1102	346	678	5071
Carne	1156	1789	1102	346	678	5071
Ceba novillos						
Carne	1156	1789	1102	346	678	5071
Total Ganadería	1156	1789	1102	346	678	5071
Total Agropecuario	2909	6868	3798	1680	3290	18 536

Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2013).

Por otra parte, otro proyecto para desarrollar turísticamente el departamento y aportar al progreso del mercado interno es la **Marina de Riohacha**, que podría llegar a ser interesante en términos de servicios, pues la idea es que se llegue a explotar el atractivo turístico que tiene la capital del departamento de La Guajira. Su objetivo es organizar, desarrollar y promover el turismo náutico y las embarcaciones deportivas: veleros, lanchas y yates a motor en el Distrito Turístico de Riohacha.

De acuerdo con los estudios de factibilidad desarrollados por OceanMet Ltda (2012), la Marina se puede construir entre los espolones 2 y 3 ya que no son depósitos naturales de arena y pueden mantener la profundidad requerida por el proyecto, convirtiéndolo en el sitio más adecuado desde el punto de vista oceanográfico y morfodinámico. Esto genera las siguientes ventajas significativas:

- La marina se ubicaría dentro del Distrito Turístico de Riohacha.
- El área para usar sería de 4.2 ha.
- El área para usar como patio debe ser de 2.1 ha.
- La ubicación en un territorio por fuera de la influencia de los huracanes durante todo el año.
- Los espacios y el acceso vial no desarrollado para este tipo de infraestructura, útiles como parqueaderos y logística de servicios.
- No contradice el POT de la ciudad.
- La marina se puede usar para proteger los débiles acantilados de la erosión y abrasión marina.
- El calado puede llegar a ser de 2.5 a 3 metros.
- La existencia de los espolones disminuye su costo.
- Se puede usar la arena del dragado para llenar otros espacios entre los espolones.
- El valor es de cerca de \$16 000 millones.

Ilustración 1.
Proyecto de construcción de la Marina de Riohacha



Fuente: Gobernación de La Guajira – OceanMet, 2012.

Por último, en la actualidad se encuentra en gestión el estudio de factibilidad, construcción y/o operación de una **planta de beneficio animal regional**. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental 2017 - 2019, una sola planta regional abastecerá y prestará servicio a todo el departamento. Esta se ubicará en la zona de Cuestecitas en un radio de 30 kilómetros a la redonda, en el área de jurisdicción de los municipios de Albania y Riohacha.

Para la vigencia 2018, la realización de dicho estudio se incluyó en el plan de acción de la Gobernación, por un valor de \$850 000 000 millones para ser gestionados ante el Sistema General de Regalías.

Debilidades en la infraestructura de servicios públicos

Las debilidades se evidencian tanto en la infraestructura eléctrica como en el servicio de acueducto. En ese sentido, resulta fundamental insistir nuevamente en la represa del río Ranchería, particularmente, en la línea de conducción regional.

Vale la pena destacar que el embalse artificial generado por la represa tiene una capacidad de almacenamiento de 198 millones de metros cúbicos de agua. De acuerdo con Benedetti y Romero (2016), su tamaño es 3,2 veces la capacidad de la represa San Carlos, que es un referente en generación de energía hidroeléctrica, y el doble de la capacidad del embalse del Neusa, que cumple funciones de abastecimiento y control de inundaciones en la Sabana de Bogotá.

Con una descarga de 7760 litros por segundo, esta represa tiene el potencial de generar (7) siete megavatios de energía eléctrica. Con ello, La Guajira sería pionera en la región en generación hidroeléctrica, lo cual subsanaría

los déficits de energía que se vienen padeciendo en la costa Caribe colombiana. Si bien no se tienen costos asociados al proyecto, de acuerdo con Incoder (2010) se estaría beneficiando a 2500 habitantes del área de influencia.

Ilustración 2.
Represa del río Ranchería



Fuente: INCODER, 2008.

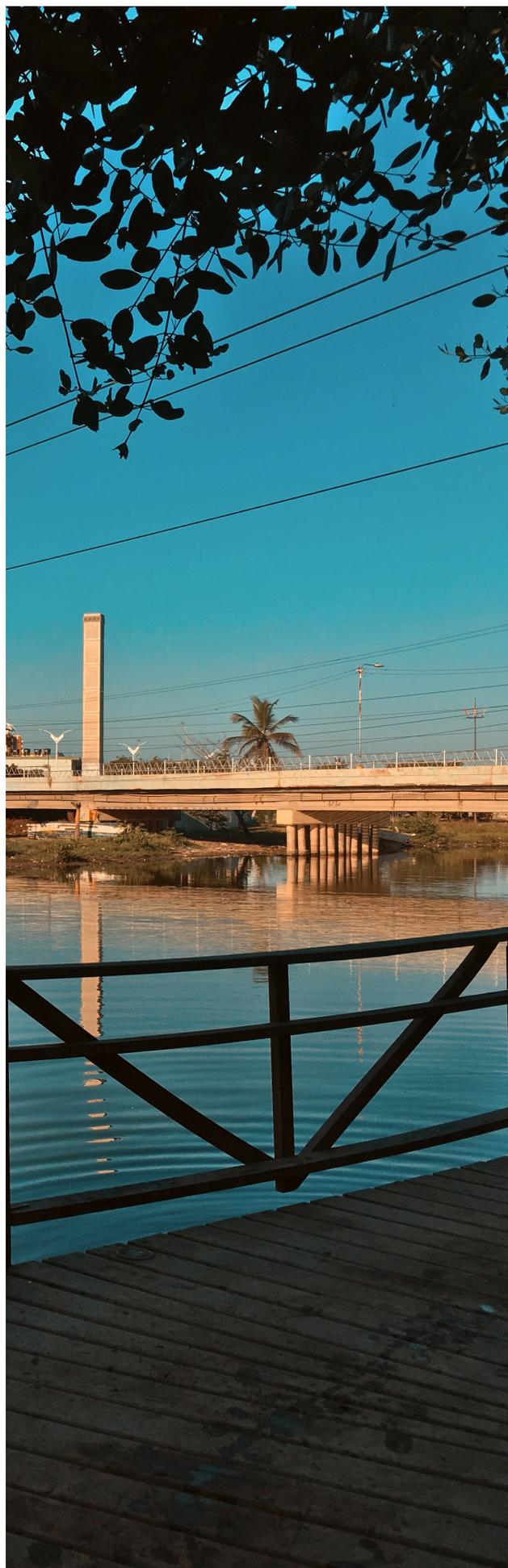
Si bien el proyecto fue declarado por el Gobierno nacional como obra de importancia estratégica para el país, apenas se culminó su fase I. Actualmente se está esperando dar inicio a la construcción de la fase II.

En el caso particular de la línea de conducción, con una longitud de 190 kilómetros, esta sirve para suministrar agua potable a los municipios de Distracción, Fonseca, Barrancas, Hatonuevo, Albania, Maicao, Uribia y Manaure. A la fecha, el proyecto -contemplado en dos fases- tiene un costo estimado de \$350 000 millones de pesos. La fase I comprende los tramos Metesusto-Carraipía, con una longitud

de 96,3 kilómetros, y Carraipía-Maicao, con 18,4 kilómetros. La fase II, con 75 kilómetros, estaría dedicada al tramo Paradero-Uribia-Manaure. Cabe resaltar que es una oportunidad única para la generación de un suministro de agua potable para los municipios de Albania, Maicao, Uribia y Manaure, pues a partir de una fuente superficial de agua dulce se eliminarían los bombeos y la operación de costosas plantas ablandadoras y desalinizadoras (Gobernación de La Guajira, 2014).

En 2015, el Plan Departamental de Agua asumió la financiación de la ampliación de la planta de tratamiento de Metesusto, a orillas de la vía que conduce a la represa del río Ranchería, la cual abastece al corregimiento de Chorreras, algunos barrios de la cabecera municipal y a los municipios de Fonseca y Barrancas. El objetivo fue aumentar el suministro de agua en 230 lps, que puedan servir para iniciar el transporte de agua a los demás municipios del proyecto. El contrato asignado es el 377-2015 y tiene un valor de \$18 797 099 707 (Gobernación de La Guajira, 2015). Los puntos críticos del proyecto se encuentran en la financiación de la línea de conducción y los consensos que hay que establecer con las comunidades para el uso de la servidumbre en un territorio que, en su mayoría, se encuentra bajo la modalidad de resguardo indígena.

Por último, es importante tener en cuenta no solo la construcción de acueductos, sino también la garantía de los recursos para su mantenimiento. Asimismo, la ampliación de la cobertura eléctrica es crucial ya que esta es particularmente importante para el desarrollo del sector turístico que se busca explotar.



06.

**ESTADO DE FACTORES Y
PRÁCTICAS DE GESTIÓN
Y ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA EN EL
DEPARTAMENTO DE
LA GUAJIRA**

En los últimos años, La Guajira ha vivido una situación de interinidad recurrente. En 2013, el entonces gobernador Juan Francisco Gómez Cechar fue encarcelado por diversos cargos en su contra. En febrero de 2014, presentó su renuncia que fue aceptada por el Presidente de la República. Ese mismo año se realizaron elecciones atípicas que dieron como ganador de la contienda a José María Ballesteros Valdivieso, quien ocuparía el cargo de gobernador hasta 2015. Ballesteros también sería investigado tras habersele impuesto una medida de aseguramiento por presuntas irregularidades en la contratación de la entidad territorial.

En 2015, Oneida Rayeth Pinto Pérez llegaría a la gobernación por elección popular, cargo que ocuparía solo durante cinco meses después de que el Consejo de Estado decidiera anular su elección. La entonces gobernadora incurrió en una violación al régimen de inhabilidades por no renunciar a la Alcaldía de Albania dentro de los 12 meses anteriores a su inscripción como candidata a la gobernación. Durante su mandato en Albania, Pinto también fue investigada por presuntas irregularidades en la contratación.

En junio de 2016, el Gobierno nacional decidió nombrar gobernador encargado a Jorge Enrique Vélez, quien ejercería el cargo durante solo tres meses ya que ese mismo año se celebrarían elecciones atípicas para que los guajiros escogieran a su nuevo gobernador. Fue así como, ese mismo año, Wilmer González Brito se convertiría en el nuevo gobernador electo. González Brito estaría solo 100 días en el cargo antes de su detención en 2017 y permanecería encarcelado hasta septiembre de 2018. Luego de ser puesto nuevamente en libertad, retornaría al cargo por poco más de un mes, antes de volver a ser condenado y detenido por varios delitos. A su salida, Wilson Rojas Vanegas asumiría el cargo bajo

designación del presidente Iván Duque. Antes de la llegada de Nemesio Roys Garzón, actual gobernador electo para el periodo 2020-2023, como gobernadores encargados designados por Duque también pasarían Weildler Guerra, Tania Buitrago y Wilbert Hernández.

Como se ha podido constatar, desde 2015 hasta la fecha, el departamento de La Guajira ha tenido nueve gobernadores, contando al mandatario actual. Sumada a la inestabilidad política evidenciada en los párrafos anteriores, se encuentra también la agudización de la crisis diplomática con Venezuela.

Resulta pues evidente la importancia de analizar el estado de factores y prácticas de gestión y administración tributaria en el departamento con el fin de identificar las principales debilidades, así como las oportunidades que tiene para superar las dificultades que enfrenta como entidad territorial.

▶ 6.1.

Planta de personal de la Secretaría de Hacienda

La planta de personal está constituida por pocas personas en relación con las funciones establecidas para la dependencia. Solo tres de los funcionarios están vinculados a la entidad dentro de la planta y dos como funcionarios de libre nombramiento y remoción, incluyendo al secretario. El resto de personal trabajando para la Secretaría lo hace a través de la modalidad de contratos de prestación de servicios.

Ilustración 3.

Organigrama de la Secretaría de Hacienda – Gobernación de La Guajira



Fuente: Datos de la Gobernación de La Guajira consultados el 16 de marzo de 2019 en <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/organigrama.html> y de la entrevista realizada a funcionarios.

Como se describió al inicio de la sección, la aguda crisis política genera importantes afectaciones en la contratación, situación que empeora aún más por la vinculación del personal a través de la modalidad de prestación de servicio. Estos impactos negativos se ven reflejados en la alta tasa de rotación de personal, que a su vez genera un desgaste significativo para la entidad debido a la necesidad de capacitar personal nuevo constantemente, así como al detenimiento de los procesos en curso.

Es importante destacar la presión que los embargos, producidos por decisiones judiciales en contra de la entidad, ejercen sobre esta, pues afectan el flujo de recursos y la capacidad de inversión. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que las posibles debilidades jurídicas están relacionadas con el reducido número de la planta de personal para asumir los pasivos contingentes, situación que degenera en un ciclo vicioso de embargos que aumentan cada vez más estos pasivos contingentes.

Por tanto, se requieren recursos humanos suficientes que estén capacitados en normas ISO 9000 y en otros procesos relacionados con las normativas internacionales de contabilidad en el sector público.



► 6.2.

Estado del software y equipos

El software contable de la entidad es el PST. Con una arquitectura cliente-servidor, el PST funciona de la siguiente manera: el cliente, en este caso la entidad territorial, está conectada a un servidor en el que se centralizan los recursos y aplicaciones con que se cuenta. A solicitud del cliente -la entidad- el sistema muestra dichos recursos lo que quiere decir que todas las gestiones que se realizan en el sistema se concentran en el servidor. Sin embargo, es precisamente en esa característica que radica una de sus principales desventajas. Justamente, la centralización de los tiempos de respuesta ante fallos ocasiona falencias en el tiempo de procesamiento y en la confiabilidad de los datos.

Asimismo, también se evidencian inconvenientes en la parametrización del software, que es difícilmente actualizable, y por lo tanto, en la aplicación de las normas actuales relacionadas con el manejo de la información financiera. Además, la Gobernación de La Guajira cuenta con licencia para solo tres módulos (tesorería, contabilidad y presupuesto), quedando hasta el momento excluido el módulo de renta.

Por otra parte, el sistema no realiza backups automáticos lo que ocasiona que los funcionarios de la Secretaría deban realizar tres copias de seguridad diarias. Además, esta deficiencia se ha visto reflejada y agravada por la obsolescencia de los equipos con los que cuenta la entidad. El sistema, que depende de un servidor obsoleto, presenta fallas constantes que afectan la seguridad de la información. Como consecuencia, se destaca el cese del flujo de la información necesaria para todos los procedimientos y para el

funcionamiento de Hacienda, así como el cese del reporte de la información financiera a la nación, que puede acarrear implicaciones legales y disciplinarias por parte de los órganos de control y del Gobierno nacional.

En el caso particular de la Oficina de Rentas, que no está incluida dentro de los módulos del PST, la gobernación viene adelantando un convenio como operador con el BBVA, que incluye la capacitación de los funcionarios en relación con el software para cada renta que percibe la entidad. De esta manera, se busca sistematizar la mayoría de las rentas y facilitar al contribuyente el pago por concepto de estos impuestos. No obstante, este proceso se ha visto afectado por la situación de interinidad en la entidad.

Adicionalmente, debido al estado de la infraestructura eléctrica del departamento, las fallas en el suministro eléctrico son frecuentes. Sumado a esto, las oficinas no cuentan con una planta de respaldo adecuada para contrarrestar los apagones generalizados de los equipos y la pérdida de información que esto conlleva. Como es lógico, esta situación genera un impacto negativo en el avance de los procesos que se llevan a cabo.

Por último, las oficinas cuentan con acceso a internet a través de dos operadores, y como se señaló anteriormente, el estado de los equipos de cómputo y de otras herramientas como impresoras, escáneres e implementos de papelería es deficiente.

▶ 6.3.

Estado de los procesos

El Estatuto Tributario de La Guajira fue expedido a través de la Ordenanza 2302 de 2014, y por lo tanto, no cuenta con la actualización de la reforma tributaria realizada en 2017, que incluyó algunos cambios en relación con las medidas para fomentar el pago de impuestos.

Como se detalló anteriormente, el sistema que maneja la gobernación no permite el registro contable ni la sistematización de los paz y salvo, lo que desincentiva el pago de los ciudadanos, genera dificultades técnicas e incide de manera negativa en la eficiencia de los procesos.

Por su parte, los procesos contables no están estandarizados, es decir, no existe un manual de procedimiento. Lo anterior tiene consecuencias negativas para el funcionamiento de la entidad ya que, sumado a la alta rotación de personal, genera que estos se estanquen o en algunos casos se pierdan.

Por otra parte, el estado de avance de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en el departamento es deficiente. Estas normas, a cargo de la Contaduría General de la Nación, se establecieron en el marco del proceso de modernización de la regulación contable pública en Colombia y son un conjunto de estándares internacionales de contabilidad planteados por el Comité Internacional de Estándares de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB, por sus siglas en inglés).

Las NICSP son normas basadas en el método contable de acumulación que establecen los requisitos para la elaboración de informes

financieros que realizan los gobiernos y otras entidades del sector público que no sean empresas públicas comerciales. Las NICSP se basan en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), y su adaptación surgió de la necesidad de estandarizar este tipo de normas al sector público. Con estas se busca mejorar la calidad y comparabilidad de la información financiera públicamente disponible para la evaluación y toma de decisiones informadas en relación con la asignación de recursos públicos.

La Contaduría Nacional ha realizado un acompañamiento a la entidad con el objetivo de analizar su estado contable y formular recomendaciones. En la actualidad, se espera que se establezcan estrategias para mejorar aspectos logísticos, humanos y tecnológicos que permitan actualizar la contabilidad del departamento.

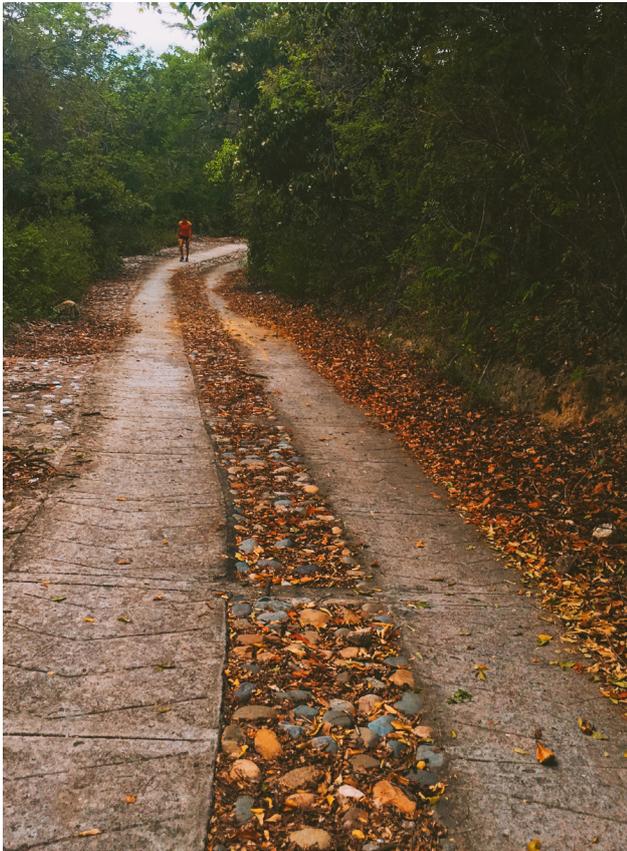
Por último, la Secretaría de Hacienda no cuenta con una oficina particular de control interno, si bien la Oficina de Control Interno Administrativo hace sus veces, realizando auditorías a la dependencia.

07.

**REFLEXIONES Y
RECOMENDACIONES**

▶ 7.1.

Reflexiones y conclusiones



En términos de ingresos departamentales, la generación de recursos propios es uno de los grandes retos. Si bien es cierto que la mayoría de departamentos del país tiene dificultades en este campo, el escenario de La Guajira es aún menos alentador, pues su desempeño en los indicadores relacionados con la efectividad en el recaudo de ingresos propios es lejano al de sus pares. Por ejemplo, el indicador de presión fiscal, que es el resultado de la división entre el recaudo tributario departamental sobre el PIB, es el más bajo entre los departamentos de la región Caribe.

A pesar de que en 2017 hubo una mejoría considerable con respecto al resultado promedio de la década de los noventa tras el proceso de descentralización fiscal en Colombia, no fue suficiente para cerrar las brechas en relación con el resto de departamentos de la región.

Esta situación también se ve reflejada en el indicador de ingresos tributarios per cápita, que es el resultado de la división entre el total de ingresos tributarios departamentales sobre el total de la población en el departamento. Si bien en los últimos 20 años hubo una mejoría en el desempeño en este indicador, La Guajira -junto con Córdoba- estuvo entre los departamentos con puntajes más bajos de la región.

De acuerdo a estudios anteriores de algunos autores, una de las principales explicaciones para ese bajo desempeño puede ser consecuencia de que su PIB se constituye principalmente por 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 susceptible al contrabando, situación que se puede agravar en un contexto de alza del dólar.

Por otro lado, si bien en términos globales 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 las transferencias del sector salud han presentado un deterioro constante, mientras las orientadas al agua potable, al saneamiento básico y al sector educación han presentado un crecimiento significativo.

Sin embargo, valga la pena indicar una vez más que, actualmente, la ejecución de los recursos y la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico está a cargo del Gobierno nacional, debido a los hallazgos en materia de irregularidades en el manejo de los recursos educativos, a los incumplimientos de los compromisos del plan de desempeño en el sector salud y a la persistencia en la mala prestación del servicio de agua potable.

Para el caso de los recursos de regalías, una de las principales problemáticas recientes es la ineffectividad en la ejecución de los recursos recibidos, a causa de las dificultades que enfrenta la entidad en la formulación y ejecución de proyectos dadas las condiciones del nuevo sistema. De hecho, por ejemplo, en 2016 no fue aprobado ningún proyecto por parte del OCAD departamental. 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 a comparación de sus pares en la región. Lo anterior se refleja las debilidades en la capacidad institucional y de gestión al interior de la entidad territorial.

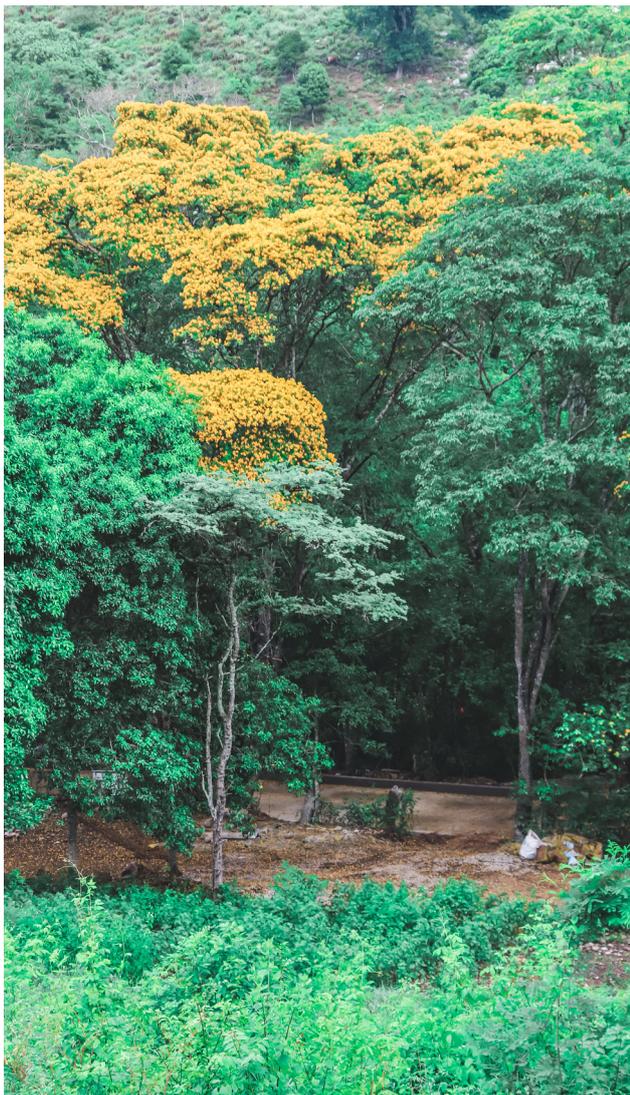
Por su parte, en relación con la gestión, el indicador de gasto de funcionamiento per cápita permite establecer si el departamento tiene una capacidad instalada administrativa muy onerosa frente a sus pares en la región. Al revisarlo, se encuentra que su desempeño es el menor entre los departamentos 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. Los retos que deben ser priorizados por la administración son: actualizar el Estatuto Tributario, procurar un software contable de calidad y libre de fallos, mejorar las condiciones de protección de la información ante las fallas en el fluido eléctrico, culminar el proceso de implementación de las normas contables internacionales y procurar la estandarización de los procesos.

► 7.2.

Hoja de ruta para mejorar las finanzas del departamento

Para poder mejorar la disponibilidad de recursos, el desempeño en los indicadores de inversión y 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:



- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.



Bibliografía

Acosta, A. (2016). Hacia una Guajira competitiva. Recuperado de http://www.amylkaracosta.net/prueba1/index.php?option=com_content&view=article&id=210:hacia-una-guajira-competitiva&catid=101&Itemid=683

Acuerdo Número 012 (Mayo 31 de 2012) Por medio del cual se adopta el Plan De Desarrollo 2012-2015 "Distracción Bien Administrada". Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/distraccionlaguajirapd20122015.pdf>

Benedetti, C. y Romero, E. (2016). Inversión en La Guajira: oportunidades y restricciones. GUAJIRA360°. Recuperado de <http://guajira360.org/inversion-en-la-guajira-oportunidades-y-restricciones/>

Consejo Nacional de Competitividad y Universidad del Rosario. (2013 - 2017). Índice Departamental de Competitividad.

Corporación Autónoma Regional de La Guajira - Corpoguajira (2009). Plan de gestión ambiental regional (PGAR 2009 - 2019). Recuperado de http://www.corpoguajira.gov.co/web/attachments_Joom/article/216/PGAR_CORPOGUAJIRA_2009-2019_Consejo_

Directivoll.pdf

Castro, F., Arboleda, O. y Tibocho, A. (2011). Diseño de un Índice de Capacidad Institucional para la Efectividad del Gasto Público. Fedesarrollo, USAID. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/325>

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2013 - 2017) Índice Departamental de Competitividad. Recuperado de www.idc.compite.com.co/

Cuervo, L. y Arévalo, F. (2013). Descentralización en Colombia, las responsabilidades y autonomía fiscal del municipio de Cajicá. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada

De Dios, J. y Gómez, D. (2010). Midiendo las capacidades institucionales municipales de México: un mapa de su diversidad. En Gómez, D. (coord.) Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/javierbustamanteArismendi/elementos-basicossobreelestadocolombiano-dnp2010>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos vigencia 2013. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Índice de desempeño fiscal municipal. Recuperado el 24 de febrero de 2017 de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/>

Indice-de-desempe%C3%B1o-fiscal-municipal.aspx

Departamento Nacional de Planeación (s.f.) índice de Gestión de Proyectos de Regalías – IGPR. Recuperado de <https://www.sgr.gov.c/s.aspx>

Documento Conpes 3342. 2005. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3342.pdf>

Documento Conpes 3362. 2005. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3362.pdf>

Duque, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, Cuadernos de Administración, 28(47), 11-24..

Estudio oceanográfico con base en la modelación de los procesos hibromorfodinámicos en las aguas someras frente a la ciudad de Riohacha, con el fin de determinar la factibilidad técnica de la construcción de una marina y sus parámetros de diseño. 2012. OCEANMET LTDA. Recuperado de <http://guajira360.org/wp-content/uploads/2018/09/Estudio-Factibilidad-Marina-Riohacha.pdf>

Faguet, J.P. (2012). Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia. Ann Arbor: University of Michigan Press. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.175269>

Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública No. 12. Santiago de Chile, Chile: ILPES/CEPAL.

Fuentes, A. y Delgado, M. (2017). Contribución fiscal de la industria extractiva del carbón a las finanzas nacionales y territoriales: avances y retos para el departamento de La Guajira 2000 – 2016. Bogotá: Fedesarrollo.

Gobernación de La Guajira. (2015). Informe de Gestión 2015. Recuperado de http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/article/3107/3107_INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%202015_Part18.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). Informe de rendición de cuentas: gestión 2002 – 2010. República de Colombia. Recuperado de <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/6142/1/Informe%20de%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%202002-2010.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). Informe de Viabilidad Fiscal Territorial - MinHacienda. Recuperado de www.minhacienda.gov.co

Ministerio de Transporte. (2018). Conectividad regional entre Mayapo y Manaure ya es una realidad en La Guajira. Recuperado de <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/5881/conectividad-regional-entre-mayapo-y-manaure-ya-es-una-realidad-en-la-guajira/>

Ospina, S. (Octubre de 2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. La reforma del Estado y

de la administración pública. Ponencia llevada a cabo en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Lisboa, Portugal. Recuperado de https://www.academia.edu/29355273/Construyendo_capacidad_institucional_en_Am%C3%A9rica_Latina_el_papel_de_la_evaluaci%C3%B3n_como_herramienta_modernizadora

Gobernación de La Guajira. (2017). Plan De Desarrollo Departamental 2017 – 2019. Recuperado de <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/4221-plan-de-desarrollo-2017-2019.html>

Gobernación de La Guajira. (2016). Plan De Desarrollo Departamental 2016 – 2019. Recuperado de <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/3371-plan-de-desarrollo-2016-2019.html>

Gobernación de La Guajira. (2012). Plan De Desarrollo Departamental 2012 – 2015. Recuperado de <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/41-plan-de-desarrollo-2012-2015.html>

Gobernación de La Guajira. (2008). Plan De Desarrollo Departamental 2008 – 2011. Recuperado de <http://www.laguajira.gov.co/web/la-gobernacion/planes-de-desarrollo/40-plan-de-desarrollo-2008-2011.html>

Procuraduría (s.f.). Índice de Gobierno Abierto. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/porta/que_es_IGA.page

Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1), 123-149. Recuperado de: http://corpflorentino.org/wp-content/uploads/2016/11/Fiscal_Descentralizacion_evaluacion_fiscal.pdf

PNUD. (2010). Desarrollo de capacidades. Medición de la capacidad. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf

Bernal, R. y Camacho, A. (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Documento CEDE No. 33. Bogotá, Colombia: Universidad de Los Andes.

Restrepo, A., Arismendi, C., Romero, E. & Galvez, S. (2018). Análisis de pertinencia del gasto de regalías en el Departamento de La Guajira y municipios productores. Riohacha, Colombia: Centro de Pensamiento Guajira 360°.

Van de Walle, S. (2008). Comparing the Performance of National Public Sectors: Conceptual Problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4), 329-338. <https://doi.org/10.1108/17410400810867535>.

Viloria, J. (2001). Descentralización en el Caribe colombiano: Las finanzas departamentales en los noventa. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, 20. Centro de Estudios Económicos del Banco de la República. Colombia: Cartagena de Indias.

Normas consultadas

Presidencia de Colombia. (1986). *Decreto 1222 del 18 de abril de 1986 por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*. Bogotá: Presidencia de la República.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 136 del 2 de junio de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Congreso de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 489 del 29 de diciembre de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 617 del 6 de octubre de 2000 por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2001). *Acto Legislativo 1 del 17 de agosto de 2000 por el cual se modifica el inciso 1o. del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2001). *Ley 715 del 21 de diciembre de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2007). *Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007 por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 del 29 de junio de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. DO: 48.115.

Congreso de la República de Colombia.
(2011). *Ley 1450 del 16 de junio de 2011
por la cual se expide el Plan Nacional
de Desarrollo, 2010 - 2014*. Bogotá:
Congreso de Colombia. DO: 48.308.

Congreso de la República de Colombia.
(2012). *Ley 1508 del 10 de enero de 2012
por la cual se establece el régimen jurídico de
las Asociaciones Público Privadas, se dictan
normas orgánicas de presupuesto y se dictan
otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de
Colombia. DO: 48.308.



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

Documento de Investigación

Centro de Pensamiento Guajira 360° y Fundesarrollo

www.guajira360.org

📧 [guajira360](https://www.facebook.com/guajira360) | comunicaciones@guajira360.org | luis.baquero@guajira360.org