

INEQUIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA: UN BALANCE DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR) EN EL CIERRE DE LA BRECHA INTERREGIONAL

MARÍA ELENA BOTERO OSPINA*
 JUANA MARINA HOFMAN QUINTERO**
 DANIEL EDUARDO HERNÁNDEZ CHITIVA***

Resumen

La transformación del Sistema General de Regalías (SGR) atiende al desarrollo territorial y al mejoramiento de las condiciones de bienestar de los habitantes de municipios y departamentos, por lo que se esperaría un impacto significativo frente a las condiciones de desequilibrio territorial. Este artículo evalúa el impacto de la transformación del SGR en el desarrollo territorial. Primero, se examina el cambio en el sistema, sus causas y sus beneficios. Seguidamente, se

analizan las dinámicas de las economías departamentales, así como el crecimiento económico departamental en los últimos veinte años, para establecer las condiciones sobre las que partió el sistema. En tercer lugar, se establece su contribución al desarrollo territorial, los sectores que atiende y las entidades territoriales beneficiarias del mismo. Finalmente, se evalúa la relación entre capacidad administrativa municipal y asignación de recursos de regalías, que muestran indicios de influencia política en la aprobación de proyectos a las entidades territoriales.

* Doctora en Geografía. Directora del Centro de Estudios Urbanos (CEUS) de la Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia). maria.botero@urosario.edu.co

** Abogada. Estudiante de la Maestría en Planeación local y regional de la Universidad de Sheffield, Sheffield (Reino Unido). hofman.juana@urosario.edu.co

*** Politólogo. Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia). hernandezch.daniel@urosario.edu.co

Recibido: 15 de septiembre de 2015 / Modificado: 3 de noviembre de 2015 / Aceptado: 11 de noviembre de 2015.

Para citar este artículo

Botero, M. E., Hofman, J. M., y Hernández, D. E. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. *OPERA*, 17, pp. 27-66. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.03>

Palabras clave: desarrollo territorial, disparidades interregionales, regalías, sistema general de participaciones, capacidad administrativa.

TERRITORIAL INEQUALITIES IN COLOMBIA: AN ASSESSMENT OF THE GENERAL SYSTEM OF ROYALTIES (SGR) IN THE CLOSURE OF THE INTER-REGIONAL GAP

Abstract

The transformation of the General System of Royalties (Sistema General de Regalías) focuses on territorial development and the betterment of the conditions of wellbeing of municipal and departmental inhabitants. Because of this, a significant effect on the conditions of territorial imbalance is to be expected. This article evaluates the impact of the General System of Royalties transformation on territorial development. First, the change in the system, its causes and its benefits are examined. Second, the dynamics of departmental economies are analyzed, as well as the departmental economic growth in the last 20 years, to establish the economic conditions on which the system was founded. Third, its contribution to territorial development, the sectors that it tends to, and the territorial entities that benefit from it are established.

Finally, an evaluation of the relationship between municipal administrative capability and the distribution of resource royalties, which show indications of political influence in the approval of projects for territorial entities.

Key words: Territorial development, interregional disparity, royalties, General System of Participations, administrative capability

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el impacto de las regalías como motores de compensación de la disparidad regional.

Nuestra primera hipótesis de trabajo es que aunque el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) crea un mejor reparto de recursos, dado que los proyectos están llegando prioritariamente a los municipios de categorías 5 y 6^[1], estas entidades territoriales pertenecen a los departamentos centrales del país. La ilusión de un mejor reparto territorial a nivel municipal es evidente, pero a nivel departamental continúa la inequidad y concentración de los recursos.

La otra hipótesis que demostraremos es que las regalías están siendo usadas por las entidades territoriales como complemento de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)² lo cual, aunque mejora

¹ Cuando nos referimos a municipios de 5 y 6 categoría, se toma como base el artículo 6 de la Ley 136 de 1994, ya que los municipios de Colombia se clasifican, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas desde especiales hasta de sexta categoría.

² El Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, así como por la Ley 715 de 2001, a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y en agua potable y saneamiento

los niveles de bienestar de la población, no crea bases infraestructurales, productivas y tecnológicas suficientes para impulsar el desarrollo y la competitividad de los municipios y departamentos, al menos de la forma que se esperaba al hacer los cambios estructurales en la arquitectura de este sistema de financiamiento territorial.

El trabajo parte del contexto teórico de “la maldición de los recursos naturales”; examinará el carácter rentista de las instituciones económicas y sociales en buena parte del territorio colombiano, para ver cómo su comportamiento afecta de manera directa el funcionamiento de las economías departamentales.

Con el fin de establecer la importancia de los recursos mineros dentro de las economías regionales, en la segunda parte del trabajo se muestran las ramas de actividad de los departamentos colombianos, su peso dentro de cada uno de ellos, y el dinamismo que las actividades económicas imprimen al PIB departamental.

Estos elementos explican cómo las regalías impactan la promoción del desarrollo territorial a partir del destino de estos recursos; los sectores que atienden; quiénes se benefician, en términos territoriales, de la aplicación de estos recursos, y la forma en que la capacidad de gestión y el desempeño de las administraciones municipales y departamentales determinan el éxito o fracaso de las entidades territoriales en el SGR, en términos del número de proyectos aprobados por los

órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), y del monto de los recursos a los que corresponden tales asignaciones.

LA CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA QUE SE MATERIALIZA EN LAS REGALÍAS

Las regalías han sido definidas como una contraprestación económica que percibe el Estado por parte de las organizaciones a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables, en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado.

Hasta la reforma del sistema, la repartición de los recursos era considerada inequitativa en tanto que solo el 20 % de los municipios colombianos (municipios productores y regiones portuarias) tenían derecho a las regalías directas, generando una distinción con aquellos que no recibían beneficio alguno.

La base de la discusión se dio en el sentido de que las regalías son un derecho que tienen los territorios de participar en una riqueza que, si bien se asienta en las regiones, es de propiedad de la nación. Durante el primer periodo de 2011, 790 municipios del país recibieron el 60 % del total de las regalías que entregaban las empresas mineras, y de ese dinero, 17 departamentos y 60 municipios se apropiaron del 95 % de las regalías directas (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2012). Los demás territorios no lograban una participación efectiva en estos recursos. La situación resultaba aún más inequitativa si tenemos en cuenta que los

básico. De igual manera, la Ley 715 establece competencias financiadas por el SGR para los sectores de ordenamiento territorial, vivienda, mantenimiento del medio ambiente, prevención y atención de desastres, recreación y deporte, fortalecimiento institucional, promoción del desarrollo y desarrollo agropecuario.

departamentos altamente productores tienen bajas densidades de población.

EL CAMBIO HACIA EL ACTUAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

La Reforma Constitucional de 2011, con la que se formuló el SGR, se fundamentó en cuatro pilares: 1) ahorro para el futuro, 2) equidad social y regional, 3) competitividad y autonomía regional, y 4) manejo probado de los recursos de regalías. La reforma se fundamentaba en las siguientes razones:

a) Inequidad y concentración

Observamos que un total de 7 departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander), en donde se concentran el 17% de la población del país, recibieron el 80% del total de regalías directas giradas entre el periodo de 1995-2010.

Por lo anterior, 24 departamentos recibieron en ese periodo de tiempo tan solo un 20% del dinero de regalías, aunque es en estos departamentos en donde el 83% de la población se encontraba distribuida para el periodo de 1995 a 2010. Con esta distribución inequitativa se generó un aumento de la pobreza y de las brechas entre territorios.

El cambio de la ley estipuló una nueva forma de división de estas rentas para garantizar su distribución equitativa.

b) Bajo impacto y pocos resultados

Existían muchos proyectos fragmentados de bajo impacto social y económico, con de-

ficiente planeación y difícil ejecución, lo que daba como resultado un mayor costo de los mismos y una ejecución lenta e improvisada de los proyectos. Evidencia de lo anterior, es que para 2009 ninguna entidad territorial estaba certificada en todas las coberturas mínimas, lo que mostraba que la destinación de los recursos no se materializaba en los territorios.

c) Bajos impactos en crecimiento y productividad

El sistema limitaba los encadenamientos sectoriales y regionales, en tanto que el recurso se destinaba en buena parte de los casos a proyectos de bajo impacto que no permitían generar impulsos a nivel regional o departamental, toda vez que los sectores a los cuales la ley permitía aplicar los recursos de regalías eran muy limitados, lo que impedía a las entidades territoriales destinarlos para la innovación productiva, la incorporación de tecnología a las producciones locales, el financiamiento de programas de promoción económica territorial, la generación de empleo productivo o la promoción de la industria a nivel territorial.

d) Falta de planeación económica

Las bonanzas económicas a lo largo de los diferentes periodos conllevaban a que existiera una gran volatilidad económica que acarrearba una posterior recesión. Los presupuestos municipales y departamentales de los territorios productores se expandían al tenor de los recursos recibidos, así como su estructura de gasto, mayoritariamente improductiva, pero

cuando el precio de los bienes caía en el mercado externo, no existía manera de contraer esas estructuras de gasto para ajustarlas a las nuevas condiciones del entorno.

Ante estas disfunciones, la reforma pretende reorganizar el recibo y el reparto de los recursos. Para ello, se han establecido los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización. Dicha estructura permitiría, por un lado, corregir los problemas detectados, y, por el otro, convertirse en impulso del desarrollo territorial y de

la mejora de bienestar en todos los municipios y departamentos, y no solo en aquellos productores de hidrocarburos.

Los fondos son bolsas de recursos para asignar a través de proyectos presentados por las entidades territoriales ante los OCAD, que son ejecutados de manera directa por los departamentos y municipios formuladores y ejecutores de los proyectos.

Para exponer de mejor manera los cambios que estas normas acarrearán, en la tabla 1 se detallan las diferencias pre y pos del sistema:

TABLA 1. CAMBIOS PRODUCIDOS TRAS LA CREACIÓN DEL SGR

	Antes del SGR	Después del SGR
Porcentaje	<p>70 % de las regalías se destinaban a 7 de los 32 departamentos del país. El 30 % restante se dirigía a la nación y al FCR, que distribuía los recursos entre los departamentos no productores (después del 2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 49 %, departamentos productores • 23 %, municipios productores • 7 %, municipio portuario • 21 %, Fondo Nacional de Regalías 	<p>Distribución del 100 % de las regalías se da entre los siguientes rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondos creados a partir del SGR <ul style="list-style-type: none"> – FCTEI, 10 % del total del SGR – FONPET, 10 % del total del SGR – FAE, hasta el 30 % del total del SGR – Fondos Regionales, 25 % del total del SGR (su distribución está destinada a disminuir cada año, desde el 2012, con el fin de lograr en el 2015 una distribución del 80 % del 50 % del total de las regalías para los fondos regionales y el restante 20 % para la regalías directas) • Regalías directas <ul style="list-style-type: none"> – Corresponde actualmente al 25 % del total del SGR (su distribución está destinada a disminuir cada año, desde el 2012, con el fin de lograr en el 2015 una distribución del 80 % del 50 % del total de las regalías para los fondos regionales y el restante 20 % para la regalías directas) • Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo • Funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR • Funcionamiento del SGR <p>Esto con el fin de financiar proyectos de inversión en todas las entidades territoriales a las cuales los OCAD les aprueben dichos proyectos, el funcionamiento y el mantenimiento del SGR. Los últimos tres rubros carecen de asignación específica de los recursos a los territorios</p>

	Antes del SGR	Después del SGR
Fondos	<ul style="list-style-type: none"> Fondo Nacional de Regalías 	<ul style="list-style-type: none"> Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET) Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEI) <ul style="list-style-type: none"> Su objetivo principal es promover proyectos de investigación. Para esto se creó el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, único en el país. Desde el 2012 los recursos se han destinado a proyectos de investigación y programas de desarrollo tecnológico (ver cuadro de Proyectos Aprobados por Colciencias) Fondo de Desarrollo Regional (FDR) <ul style="list-style-type: none"> Hace parte del presupuesto de fondos regionales Su asignación de recursos no es fija como la de los demás fondos, ya que está sujeta a la asignación que se realice al FAE Fondo de Compensación Regional (FCR) <ul style="list-style-type: none"> Hace parte del presupuesto de fondos regionales El fondo que recibe el mayor valor de recursos para financiar proyectos de inversión. Desde el 2012 el fondo se divide en tres subrubros: <ol style="list-style-type: none"> Corresponde al 60% de todo el fondo y se reparte entre los departamentos con un NBI mayor al 30% o departamentos que tengan municipios con un NBI mayor al 35% Corresponde al 30% del fondo y se asigna a los municipios con mayor pobreza (NBI mayor al 35%) con el fin de financiar proyectos de impacto local Corresponde al 10% restante del Fondo y sirve para financiar igualmente proyectos de impacto local, pero en municipios de cuarta, quinta o sexta categoría que tengan un NBI menor o igual al 35% y que no reciban del 30% correspondiente al segundo rubro
Receptores	<ul style="list-style-type: none"> Departamentos productores y portuarios (antes del 2002): Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander (de estos, Casanare y Meta recibieron el 34% de las regalías) Departamentos productores, portuarios y departamentos no productores, a través del FNR (después del 2002) 	<p>Todas las entidades territoriales, siempre y cuando presenten proyectos a los OCAD y estos sean aprobados</p>
Entidades involucradas en el proceso	<ul style="list-style-type: none"> Fondo Nacional de Regalías (FNR) Comisión Nacional de Regalías (CNR) Ministerio de Minas y Energía Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) Departamento Nacional de Planeación (DNP) 	<ul style="list-style-type: none"> Departamento Nacional de Planeación (DNP) Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) Entidades territoriales receptoras del recurso de regalías (municipios, departamentos y regiones) Entidades territoriales productoras, portuarias, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), etc.

	Antes del SGR	Después del SGR
Sectores de inversión	<ul style="list-style-type: none"> • 90 % de la inversión en proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo de municipios o departamentos • 5 % en interventoría técnica de proyectos finalizados con recursos de regalías • 5 % en gastos de funcionamiento u operación de proyectos finalizados con recursos de regalías <ul style="list-style-type: none"> – Departamentos: deben invertir en los municipios no receptores el 45 % de los recursos recibidos en salud, educación, agua potable y alcantarillado. De ser necesario deben invertir un 15 % adicional hasta alcanzar las coberturas mínimas. Asimismo, deben realizar inversiones en infraestructura social (vías, parques, polideportivos, etc.) – Municipios: deben destinar un 75 % de las regalías que perciben en saneamiento ambiental, salud, educación, agua potable, alcantarillado y otros servicios públicos 	<p>Los sectores de inversión, que deben cumplir con los criterios de viabilidad, priorización y coordinación, son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua potable y saneamiento básico • Transporte • Educación • Vivienda • Ciencia, tecnología e innovación • Minas y energía • Agricultura • Servicios sociales y salud • Deporte y recreación • Comercio, industria y turismo • Inclusión social y reconciliación • Planeación • Otros <p>Los proyectos presentados a los OCAD deben enfocarse en algunos de estos sectores</p>

Fuente: elaboración de los autores con base en: Acto Legislativo 5, 2011; Ley 1530, 2012; DNP (s. f.).

BENEFICIOS DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Entre los puntos de mejora del sistema se pueden señalar como los más importantes, los siguientes:

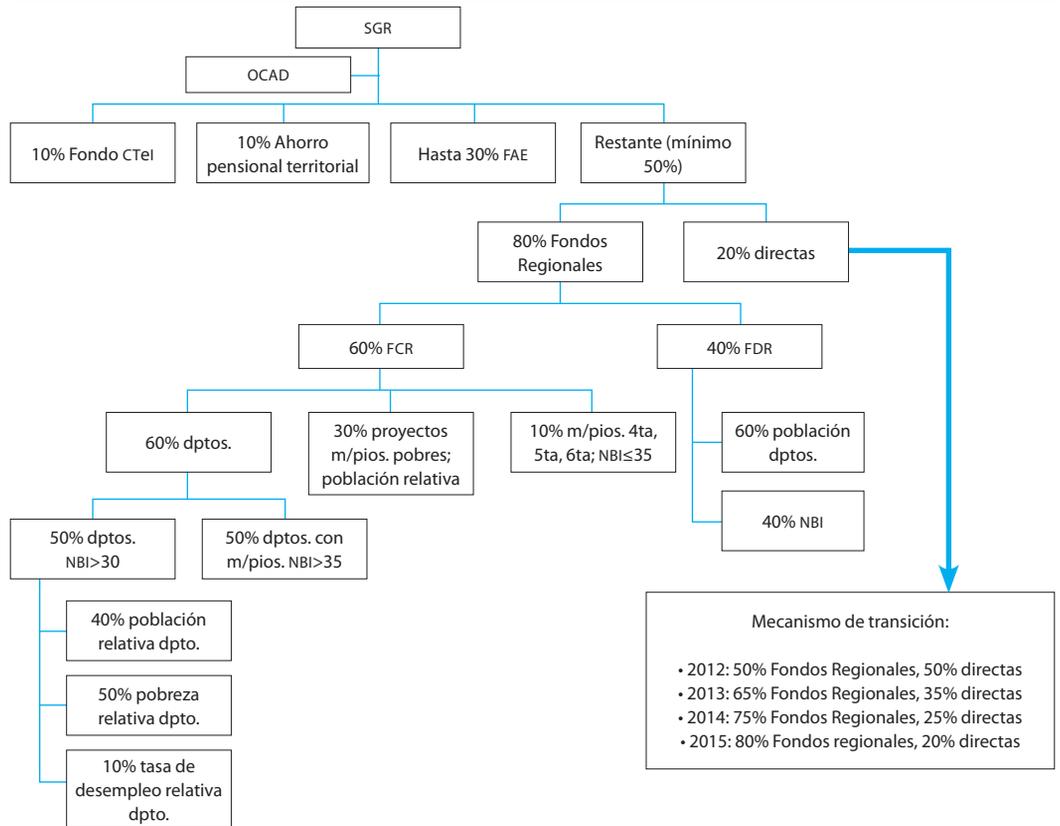
- Aumento en el capital, dado que en el SGR se proyectan \$18 billones para inversión entre 2012-2020.
- La mayoría de los proyectos aprobados buscan atacar las falencias de los proyectos de bajo impacto y su fragmentación.
- Los recursos de regalías son una fuente adicional para dinamizar las economías

de las regiones, buscando encadenamientos sectoriales y nuevas inversiones.

- Las regalías están más orientadas a inversión que a funcionamiento. Esta nueva orientación tiene más efectos en crecimiento y distribución dentro de los territorios.
- Hay más recursos destinados a ciencia, tecnología e investigación.

Estos elementos de estructuración del nuevo SGR se muestran a continuación en la figura 1:

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS DEL SGR



Fuente: Bonet y Urrego (2014, p. 9).

Después de los conceptos dados en esta introducción se continuará con el contexto teórico de la investigación, en donde a partir de nociones claves se explicará el impacto de las regalías y su relación con el cierre de las brechas y disparidades regionales.

1. CONTEXTO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Con el fin de comprender de una manera más profunda el modo en el que una contra-

prestación como las regalías influye sobre el desarrollo económico y la competitividad de los territorios en Colombia, revisaremos algunos aportes teóricos provenientes del enfoque de “la maldición de los recursos”. De igual manera, serán esenciales los enfoques del rentismo social y de los grupos de interés para tener una visión más clara del funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas a nivel territorial.

El trabajo de Mehlum, Moene y Torvik (2005) sugiere que la riqueza en recursos naturales puede constituir tanto un insumo

de pérdida como de ganancia con respecto al crecimiento. Afirma además que es la calidad de las instituciones la que determina si los recursos naturales serán usados como insumos para la creación de una riqueza socialmente construida y base del bienestar, o serán acaparados en su explotación y uso por actores e instituciones de naturaleza rentista, que no contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Nuestros trabajos previos³ sobre disparidades territoriales han mostrado que la calidad de las instituciones y, sobre todo, la transparencia en la gestión de lo público, son el elemento explicativo principal sobre la captura o producción de ingresos para los territorios y su impacto sobre la inversión y el crecimiento de las economías departamentales y municipales.

En este enfoque las instituciones son asumidas como las estructuras y reglas de conducta que contribuyen a crear y estabilizar las expectativas de los individuos respecto a la conducta de los otros. Los elementos principales de este enfoque son los derechos de propiedad, los costos de transacción, el modelo Principal-Agente, la teoría del rentismo y la teoría de los grupos de interés. De todos estos componentes, el análisis sobre el funcionamiento de las instituciones territoriales que afectan el desarrollo económico departamental, estará centrado en las teorías del rentismo y de los grupos de interés.

Si bien es cierto que la abundancia de recursos naturales crea oportunidades para

un manejo rentista de las economías, también lo es que la maldición de los recursos ha mostrado sus efectos principalmente en países y regiones donde los arreglos institucionales son precarios, como en el caso colombiano.

Entre las actividades rentistas que pueden desarrollar los actores económicos se encuentran la persuasión a los agentes gubernamentales para que adopten ciertas políticas económicas y comerciales proteccionistas, el intento de los grupos de presión de influir a través de medios legales e ilegales sobre los políticos para obtener ciertas ventajas y privilegios especiales. Hablamos en todo caso de privilegios unilaterales que no cubren el conjunto de actores económicos, sino solo de aquellos con capacidad de influencia política en un determinado territorio.

En un régimen autoritario, como lo es el régimen político territorial en Colombia, la legitimidad se obtiene a partir de los beneficios relativos que los políticos puedan proveerles a aquellos grupos de la población de cuyo apoyo dependen, y de ejercer una cierta represión sobre las actividades que puedan desarrollar grupos sociales y políticos contrarios al régimen. La simbiosis entre elementos políticos y económicos constituye el eje central de la legitimación de este tipo de regímenes.

En este contexto, donde los funcionarios públicos responden primero a su jefe político y luego al Estado como su empleador, los servidores públicos tendrán gran interés en que las actividades económicas de los individuos

³ Este trabajo tiene su base en la tesis de la profesora María Helena Botero, para la obtención del título de doctorado en Geografía por la Universidad de Varsovia.

y de los sectores dependan en buena medida de los subsidios y las dádivas que pueda entregarles el Estado, o de la protección que este pueda brindarles, tratando de mantener esta situación a favor de sus capacidades de negociación o del simple clientelismo.

La corrupción política se convierte así en un recurso ampliamente difundido cuya función es reducir la inseguridad omnipresente en los procesos decisionales del Estado y la discrecionalidad de los funcionarios. Las relaciones personales sustituyen la “seguridad jurídica” por múltiples formas de influencia personal, siendo la corrupción la más común de ellas. Desde esta perspectiva, los recursos naturales de los que se derivan las regalías se destinan a instituciones y actores económicos de carácter rentista, que con arreglos institucionales débiles –como los que tienen los municipios y departamentos del país–, logran cooptar las rentas hacia destinos distintos al bienestar de la población o la promoción del crecimiento económico y productivo de los territorios.

RECURSOS NATURALES Y ECONOMÍAS DEPARTAMENTALES

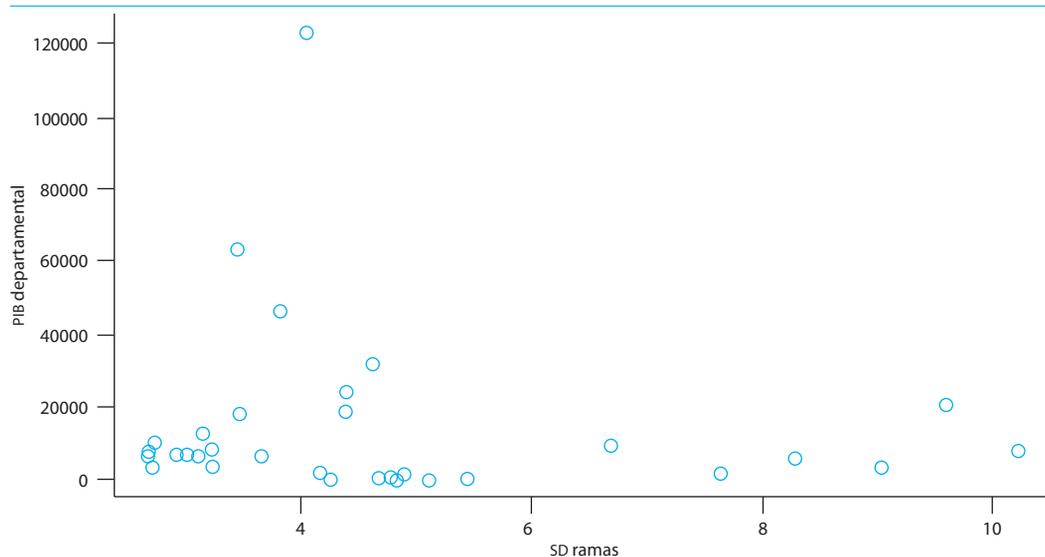
Para mostrar la importancia que tienen los recursos naturales en las economías departamentales de Colombia, de los cuales se derivan las regalías, hicimos primero un análisis de la diversificación de las ramas de actividad con relación al PIB departamental, y luego una comparación entre actividad agrícola y actividad minera como se sigue a continuación.

La participación de la producción del sector primario en el PIB es una variable fuertemente relacionada con el crecimiento (Barro

y Sala-i-Martin, 1992). Sachs y Warner (1995) intentan explicar la relación negativa observada entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento económico. En particular, encuentran que los países con una alta fracción de productos primarios en las exportaciones totales en 1971 tienden a presentar bajas tasas de crecimiento en el periodo de 1971 a 1989. Los autores atribuyen este hecho al fenómeno de la “enfermedad holandesa”, y no a efectos indirectos de la abundancia de recursos naturales como el proteccionismo comercial o la búsqueda de rentas.

Sin embargo, no todos los estudios encuentran una relación negativa entre la producción del sector primario y el crecimiento. Manzano y Rigobón (2001) muestran que los resultados de Sachs y Warner no son robustos al uso de efectos fijos en un panel de datos. Davis (1995) encuentra que el desarrollo económico de largo plazo de las economías mineras es significativamente más alto que el de las economías no mineras. Bravo-Ortega y de Gregorio (2005), utilizando un panel de datos a nivel de países entre 1970 y 1990, proveen evidencia de que los recursos naturales llevan a una caída en el crecimiento de los países con niveles muy bajos de capital humano, pero en países con un capital humano por encima de cierto nivel mínimo, se acelera el crecimiento.

Más aún, encuentran que la participación de la exportación de recursos naturales en el PIB se correlaciona positivamente con el mismo; de allí concluyen que los países con grandes dotaciones de recursos naturales, como el caso de Colombia, disfrutan de un bienestar mayor.

FIGURA 2. RELACIÓN PIB Y DIVERSIFICACIÓN EN LAS RAMAS DE ACTIVIDADES⁴

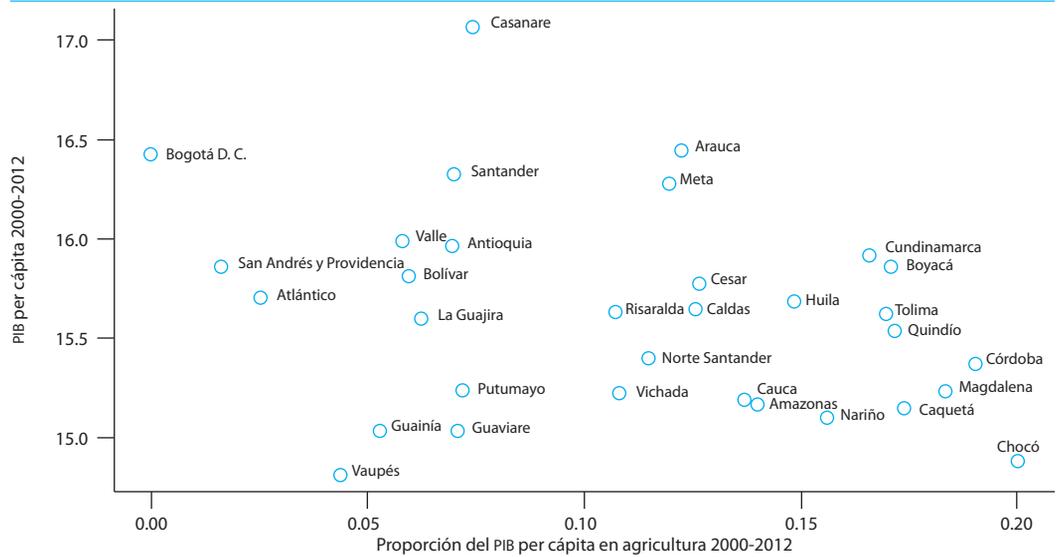
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DANE (2013).

Para medir las relaciones entre el PIB, el crecimiento y la participación de las ramas de actividad en el PIB (figura 2), se usó un panel de datos a nivel departamental entre 2001 y 2012. Dado que es posible que existan variables no observadas que afecten el comportamiento de las variables de interés, se utilizaron estimaciones por efectos fijos o aleatorios, según fuese apropiado. De acuerdo con los resultados, las ramas de actividad agrícola se relacionan negativamente con el PIB. Para el caso del cultivo de productos agrícolas dife-

rentes al café, estas actividades se relacionan, además, negativamente con el crecimiento.

La figura 3 nos muestra de qué manera los departamentos con mayor dependencia de las economías agrícolas tienen menores dinanismos en lo que hace al PIB per cápita departamental para el periodo 2000-2012. Es el caso Chocó, Caquetá, Nariño, Córdoba, Amazonas, Cauca y Vichada; todos ellos pertenecientes a las periferias territoriales colombianas.

⁴ La información de PIB departamental aparece representada en miles de millones de pesos colombianos (COP). Por su parte, la información del Eje “SD ramas” hace referencia al número de sectores de actividades económicas presentes en cada economía departamental. Así, departamentos monoprodutores pero con alto valor de sus bienes, como Casanare, estarán bajos en el Eje SD ramas, pero altos en su PIB departamental. Lo contrario ocurre para el caso de departamentos como Cundinamarca y Antioquia.

FIGURA 3. PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA EN AGRICULTURA 2000-2012

Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DANE (2013).

En las ramas de actividad minera, se encuentra que estas se relacionan positivamente con el PIB, excepto la extracción de minerales no metálicos, y la extracción de petróleo y gas natural que se relaciona positivamente con el crecimiento. Para el caso de nuestros departamentos, esto explicaría el comportamiento y los resultados del PIB departamental de Casanare, Cesar, La Guajira, Arauca y Meta.

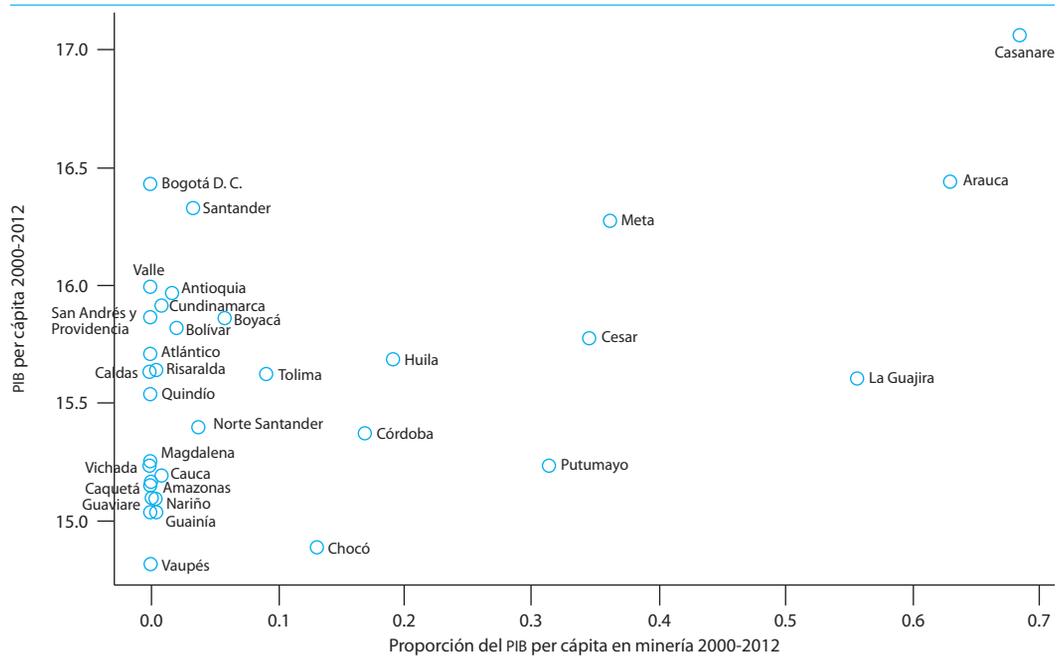
Los resultados muestran de manera contundente cómo la minería es un recurso que, usado de manera adecuada, puede no simplemente proveer recursos de regalías para la inversión territorial, sino impactar de manera positiva el crecimiento tanto del PIB como del PIB per cápita departamental, por lo que la respuesta institucional y, en particular, la calidad de la acción estatal, determinará si efectivamente tales impactos pueden darse

o no en los departamentos y municipios colombianos, como nos ocupamos de exponer a continuación (figura 4).

DINÁMICAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Uno de los objetivos de la reforma al Sistema General de Regalías tiene que ver con el impulso al crecimiento de las economías departamentales, no solo para cerrar la brecha interdepartamental, sino para que los niveles de bienestar de la población tengan su sustento en la misma producción del territorio. Por esto, decidimos hacer una medición del crecimiento económico a nivel de los departamentos previo a la reforma del SGR con el fin de evidenciar cómo se encontraba el país antes de la reforma, y poder a partir de allí

FIGURA 4. PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA EN MINERÍA 2000-2012



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DANE (2013).

hacer con posterioridad estudios que nos permitan ver si la aplicación de recursos de regalías para el desarrollo territorial, específicamente a través de los fondos regionales, aportan a la dinámica de crecimiento económico departamental como se espera.

Para ello se ha hecho uso del cálculo de las matrices de transición de Markov⁵. Estas matrices muestran la probabilidad de que los departamentos transiten entre los quintiles

de ingreso entre el periodo considerado. Esta matriz nos indica en cada una de sus entradas M_{ij} , la probabilidad de alcanzar un estado j , dado que en el periodo anterior un departamento se encontraba en la posición i .

De acuerdo con este análisis, en la figura 5 podemos ver que la probabilidad de que los departamentos más pobres (quintil 1) en el año 1990 sigan siéndolo en el año 2000 es del 92,86 %. En general, las tres matrices mues-

⁵ Un sistema de Markov muestra de manera sucesiva cómo se puede pasar de un estado a otro durante cada instante de acuerdo a probabilidades determinadas. Si un sistema de Markov está en estado i , hay una determinada probabilidad, p_{ij} , de ir al estado j , el próximo paso, y p_{ij} es llamado la probabilidad de transición. Estos pueden ser ilustrados por significados de un diagrama de transición de estados, que muestra todos los estados y las probabilidades de transición. La matriz P cuya ij o entrada p_{ij} se llama la matriz de transición asociada con el sistema.

tran que existe una persistencia casi absoluta en la distribución del ingreso año tras año, y que si existe una transición en los quintiles de ingreso es más probable que sea hacia una situación peor, es decir hacia un retroceso en las condiciones de distribución del ingreso en los departamentos colombianos. También es importante notar que la matriz del periodo 2000-2011 muestra una menor movilidad que la matriz del periodo 1990-2000.

Todo lo anterior significa que a pesar de los esfuerzos de política territorial para equilibrar las dinámicas de crecimiento interdepartamental, la situación de esas economías ha sido prácticamente inamovible en los últimos veinte años. Ni los incentivos de política macroeconómica para movilizar la inversión hacia zonas periféricas, ni las políticas directas de inversión de la nación a través de las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, han logrado imprimir un mayor dinamismo en el crecimiento del PIB departamental de los departamentos más pobres y rezagados del país. ¿Qué podemos esperar entonces de la aplicación de los recursos de regalías?

FIGURA 5. MATRICES DE TRANSICIÓN DE MARKOV. COLOMBIA 1990-2012

		1	2	3	4	5
Quintil 1990	1	92,86	7,14	0	0	0
	2	7,14	78,57	12,86	1,43	0
	3	0	15	71,67	13,33	0
	4	0	0	11,43	78,57	10
	5	0	1,67	0	10	88,33

		1	2	3	4	5
Quintil 2000	1	89,61	10,39	0	0	0
	2	10,39	87,01	2,6	0	0
	3	0	3,03	92,42	4,55	0
	4	0	0	3,9	93,51	2,6
	5	0	0	0	3,03	96,97

		1	2	3	4	5
Quintil 1990	1	90,26	9,74	0	0	0
	2	9,74	82,47	7,14	0,65	0
	3	0	8,33	82,58	9,09	0
	4	0	0	7,79	86,36	5,84
	5	0	0,76	0	6,06	93,18

Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DANE (2013).

La otra pregunta que se desagrega de los resultados anteriores es qué tan largo puede ser el camino por recorrer de los departamentos de menor dinamismo económico, para llegar a desempeños como los que tienen actualmente los departamentos con crecimientos económicos más importantes en el país. Para ellos decidimos calcular las probabilidades de transición, las cuales permiten medir lo que se denomina el tiempo medio de primera pasada (TMPP), que es el valor esperado del número de pasos en el tiempo para alcanzar el estado j , dado que la cadena de Markov estaba inicialmente en el estado i .

Los resultados nos indican que, manteniéndose la matriz de transiciones, a un departamento que se encuentre en quintil más bajo de la distribución le tomará en promedio

FIGURA 6. MATRICES DE TRANSICIÓN DE MARKOV. COLOMBIA 1990-2012. QUINTIL 2012

Cuadro 4: Periodo 1990-2012. Quintil 2012						
		1	2	3	4	5
Quintil 1990	1	5	11	40	68	129
	2	38	5	29	57	118
	3	69	32	5	32	94
	4	88	51	24	5	61
	5	96	59	38	20	6

Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DANE (2013).

11 años alcanzar por primera vez el quintil 2, 40 años alcanzar por primera vez el quintil 3, y 129 años llegar al quintil más alto de la distribución (figura 6). Esto sugiere que los más prósperos van a mantenerse de forma persistente en la parte alta de la distribución, y que para que un departamento pobre alcance niveles altos de la distribución se requiere que pase por lo menos un siglo.

Si a la inmovilidad ya registrada en los datos, se le suma el inalcanzable dinamismo de los territorios en el tiempo en términos económicos, tendremos que preguntarnos acerca de los instrumentos que han sido puestos en marcha como mecanismos de política pública territorial, y de la forma en que los recursos destinados a proveer los territorios de condiciones de base para la producción y el crecimiento han venido siendo usados hasta la fecha. De ahí la importancia de establecer el destino actual que están teniendo las regalías en los departamentos y municipios, toda vez que sus fondos se deben destinar prioritariamente a generar la movilidad y el equilibrio

territorial que claramente está faltando entre los departamentos colombianos.

¿LE SIRVEN LAS REGALÍAS AL DESARROLLO TERRITORIAL?

La reforma del SGR tiene dentro de sus objetivos principales la promoción del desarrollo territorial, y con él, la búsqueda de la disminución de la brecha interdepartamental por la vía de la inversión pública directa en aspectos asociados al crecimiento económico, a la competitividad de los territorios y a la dinamización de la ciencia y la tecnología como motores del crecimiento de las economías departamentales y municipales.

Por esa razón, hemos explorado los resultados del funcionamiento del sistema en lo referente al tipo de proyectos a los que se vienen aplicando los recursos del SGR, y la priorización que tienen según la ley y los campos de interés, los departamentos y municipios a los que se orientan las inversiones y la relación entre la capacidad administrativa de los entes territoriales con su éxito en la gestión de recursos de regalías, a través de la presentación de proyectos para sus municipios y departamentos.

En ese sentido, nuestro análisis se centra en el número de proyectos aprobados por entidad territorial mas no en el monto de los proyectos, toda vez que estando en el inicio del proceso de reforma, la primera base de ruptura de los desequilibrios es la garantía de acceso a recursos de las regalías para la mayor cantidad posible de entidades territoriales en Colombia. En nuevas fases de la investigación

se hará énfasis en el equilibrio del reparto de los montos de inversión de los proyectos⁶.

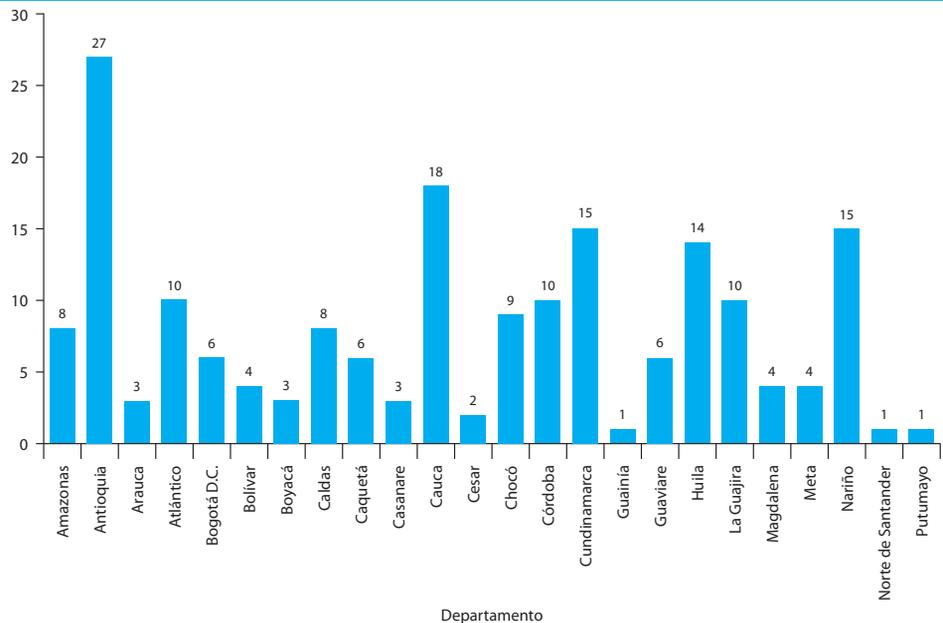
Con el fin de evidenciar la forma en que los fondos van distribuyendo recursos a nivel territorial, se presentan a continuación gráficas que muestran a nivel departamental, tanto el monto de ellos como el número de proyectos adjudicados en el periodo 2012 a 2014, durante el cual ha operado la reforma.

Como se muestra en la figura 7, de los 8.083 proyectos asignados hasta el momento, solo 171 han sido adjudicados al FCTEI, es de-

cir solo el 2% del banco de proyectos actual. Asimismo, los departamentos con índices altos de presentación de proyectos financiados por dicho fondo han sido Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Nariño, Cauca, Córdoba, Huila y La Guajira. De estos, los primeros cuatro son nuevos receptores de regalías, mientras que los demás han sido productores beneficiados de estas desde antes de la creación del nuevo sistema.

No obstante, a excepción de La Guajira, todos estos departamentos corresponden a

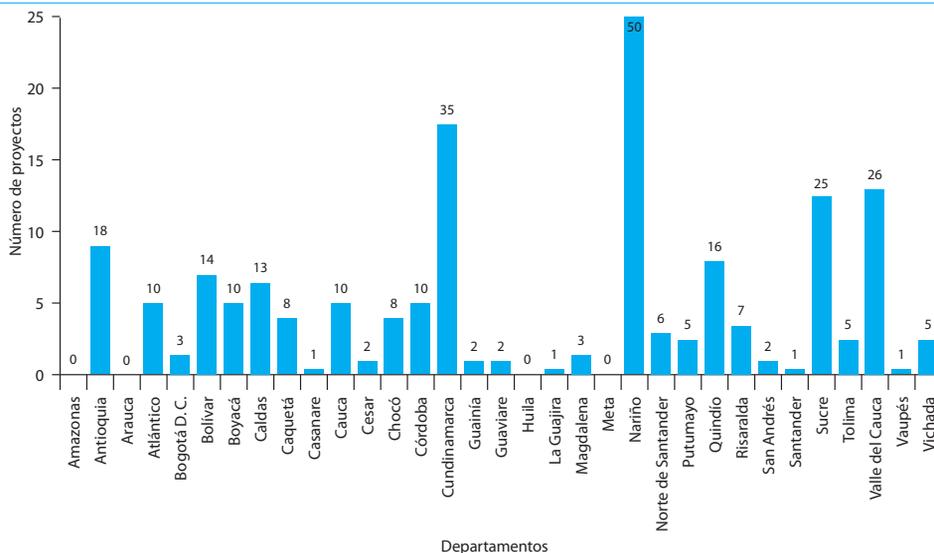
FIGURA 7. PROYECTOS ASIGNADOS POR DEPARTAMENTO DE ACUERDO CON LA DESTINACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (FCTEI) 2012-2014



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

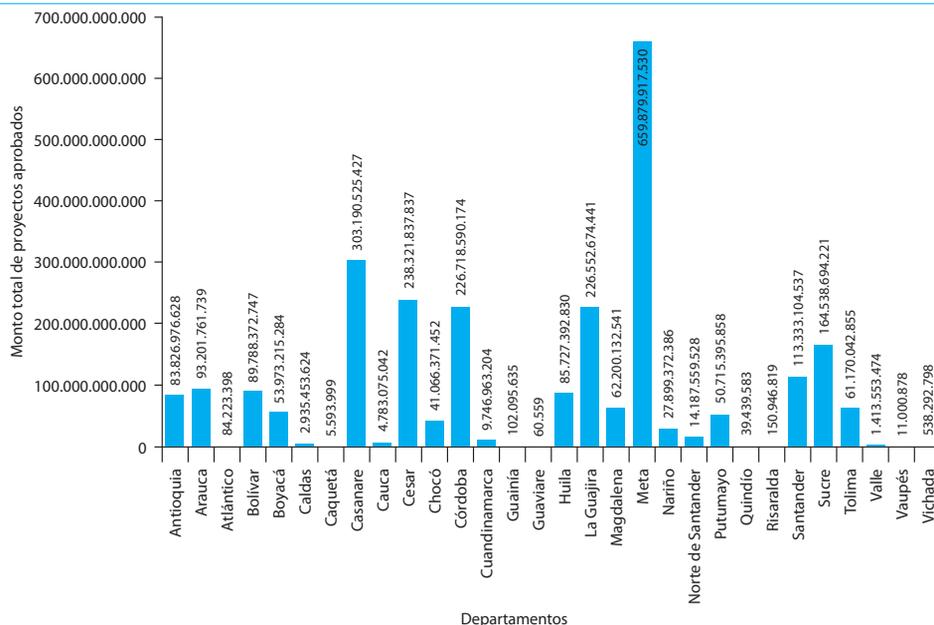
⁶ El presente análisis parte del supuesto de que los municipios no productores de regalías inician su participación en el sistema con pequeños proyectos y que, a lo largo del tiempo, la adquisición de experiencia en la gestión del SGR les permitirá presentar proyectos de mayor complejidad técnica y financiera, con arreglo al tamaño y categoría de la entidad territorial correspondiente.

FIGURA 8. PROYECTOS ASIGNADOS POR DEPARTAMENTO DE ACUERDO CON LA DESTINACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR) 2012-2014



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 9. MONTO TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO DE ACUERDO CON LA DESTINACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LAS REGALÍAS DIRECTAS, 2012-2014



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

entidades territoriales centrales del país y de los departamentos con mayor PIB; es decir que estos proyectos no están siendo impulsados por los departamentos que más lo requieren como mecanismo para cerrar las brechas interregionales. Observese cómo en la figura 8 no se encuentra ni un solo departamento periférico con un comportamiento destacable en la asignación de proyectos de ciencia y tecnología.

De igual manera, la información suministrada por el DNP (2014 y 2015), nos permite visualizar un panorama general del tipo de proyectos, basados en una clasificación por sectores, que se están financiando con los dineros del Fondo de Ciencia y Tecnología. La mayoría de proyectos ejecutados con presupuesto de este fondo se han centrado en los sectores: agrícola (54 en total), medio ambiente (32), salud (29) y educación (24). Los demás proyectos pertenecen a los sectores: minero (10), cultural (10) y comunicaciones (8), así como otros que no especifican su naturaleza (2). Hay que resaltar la existencia de proyectos que pertenecen al Programa ONDAS de Colciencias⁷ (16) y de otros que están destinados a la apropiación social del conocimiento en las regiones (3). Sobre esta distribución basta decir que es positivo el hecho de que se le esté prestando atención especial en algunos departamentos al desarrollo de tecnologías y prácticas innovadoras en sectores clave para los entornos locales y regionales, como es el caso del agro y el medio ambiente.

No obstante, para medir el impacto real de la ejecución de proyectos provenientes de

este Fondo sobre las regiones del país, es necesario profundizar en el análisis de los mecanismos por medio de los cuales se seleccionan los proyectos, así como en la pertinencia de estos para cada sector y para cada contexto territorial específico. Lo anterior puede ser una justificación más que válida para el desarrollo de futuras investigaciones.

De los proyectos presentados gracias a la financiación del Fondo de Desarrollo Regional, los departamentos líderes han sido Antioquia, Cundinamarca, Nariño y Valle del Cauca. De estos, Nariño se presenta como un caso particular, ya que ha venido siendo uno de los departamentos con mayor índice de capacidad institucional y de regalías otorgadas, aun cuando en el pasado no figuraba como uno de los receptores tradicionales de regalías. Al igual que con el fondo de ciencia y tecnología, son los departamentos centrales y más ricos del país los que resultan beneficiados con la mayor cantidad de proyectos de desarrollo regional, por lo que la finalidad del cierre de la brecha tampoco se cumple.

Sectorialmente hablando, los dineros del Fondo de Desarrollo Regional se han destinado sobre todo a la ejecución de proyectos de transporte (119 en total), agricultura (40), educación (30) y vivienda (17). Son prioritarios los proyectos destinados a la ampliación de la red vial urbana, primaria, secundaria y terciaria, al igual que los proyectos de desarrollo rural, y, en alguna medida, el fortalecimiento y mejoramiento de los niveles de

⁷ El Programa ONDAS es una “estrategia [...] de Colciencias para el fomento de una cultura ciudadana y democrática en CTEI en la población infantil y juvenil de Colombia, a través de la Investigación como Estrategia Pedagógica - IEP” (Colciencias, 2015).

educación preescolar, básica y media. Los proyectos dirigidos a la producción de energías renovables, a la creación de corredores tecnológicos, entre otras prácticas que conduzcan al mejoramiento del desarrollo de las regiones, son escasos, si no inexistentes.

En cuanto a los proyectos financiados por vía de regalías directas, la figura 10 evidencia que el departamento del Meta recibe un poco más del 25 % del monto total otorgado a través de este fondo hasta el momento (\$2.616.102.637.058). Esto podría leerse como una contradicción a las manifestaciones hechas por funcionarios y políticos del departamento en cuanto a su desventaja frente a la reducción porcentual en el monto de regalías directas asignadas a los territorios productores de minerales e hidrocarburos. Lo mismo ocurre para el caso de otros departamentos con la misma condición, como es el caso de Casanare, La Guajira, Cesar y Córdoba, pues la suma del dinero recibido por estos cuatro departamentos, rondaría un 38 % del monto total que reciben los 32 departamentos por concepto de regalías directas.

En lo referente al tipo de inversiones que se están financiando con los recursos de las regalías, el análisis de la información disponible en las bases de datos del DNP corrobora que aunque hay una diversificación en la distribución regional de los proyectos, los sectores en los que se concentra la inversión no alcanzan a potenciar con suficiencia el crecimiento económico de las entidades territoriales más pobres.

Tal es el caso, por ejemplo, del sector Minas y Energía. La mayoría de proyectos destinados a este sector se encuentran en departamentos que tradicionalmente han si-

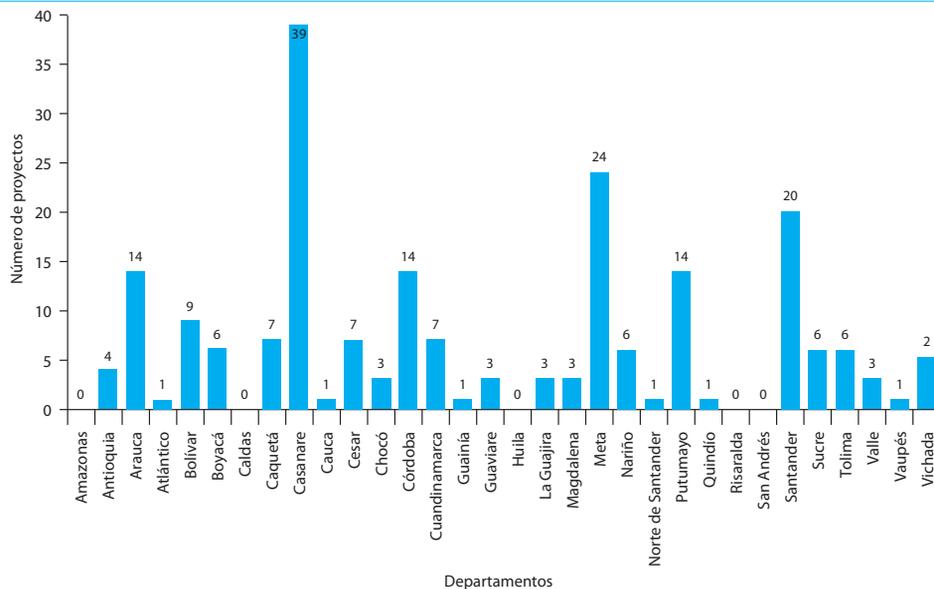
do determinados como productores, lo cual mantiene las brechas regionales que el sistema pretende romper (figura 10).

En el caso del sector Agricultura (figura 11), la diversificación es mayor, pero no alcanza a tener la misma relevancia en departamentos periféricos como Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés, Arauca, Caquetá y Chocó. El sector Transporte muestra una concentración de proyectos que favorece a los departamentos del centro y a los de la costa Caribe en detrimento de los departamentos periféricos, lo que refuerza el círculo de aislamiento territorial y débil integración al mercado nacional e internacional de estas economías departamentales.

El número de proyectos de inversión asignados al sector vivienda se concentra sobre todo en Antioquia, Meta y Nariño (figura 12). Por otro lado, sectores clave para el desarrollo económico sostenido y sostenible de las entidades territoriales como es el caso de Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial, Comunicaciones y Puertos, a duras penas tienen proyectos aprobados en unos pocos departamentos.

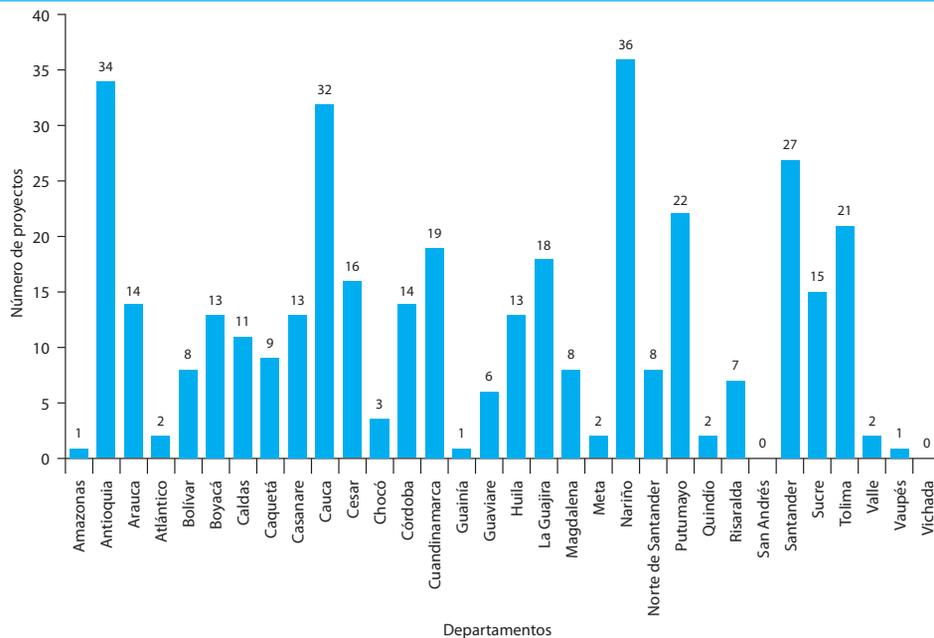
Como se sigue de la información presentada, el número de proyectos asignados y, por consiguiente, los recursos aplicados a dinamizar las economías territoriales a través de sectores estratégicos para el crecimiento, la competitividad de los territorios y la ampliación de la base productiva, resultan largamente insuficientes, y, lo que es peor, se siguen concentrando en las regiones ya integradas del territorio. Los datos no muestran nuevos actores territoriales en estos sectores, lo que haría pensar que los propósitos de desarrollo territorial con recursos de regalías no se están cumpliendo.

FIGURA 10. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR MINAS Y ENERGÍA



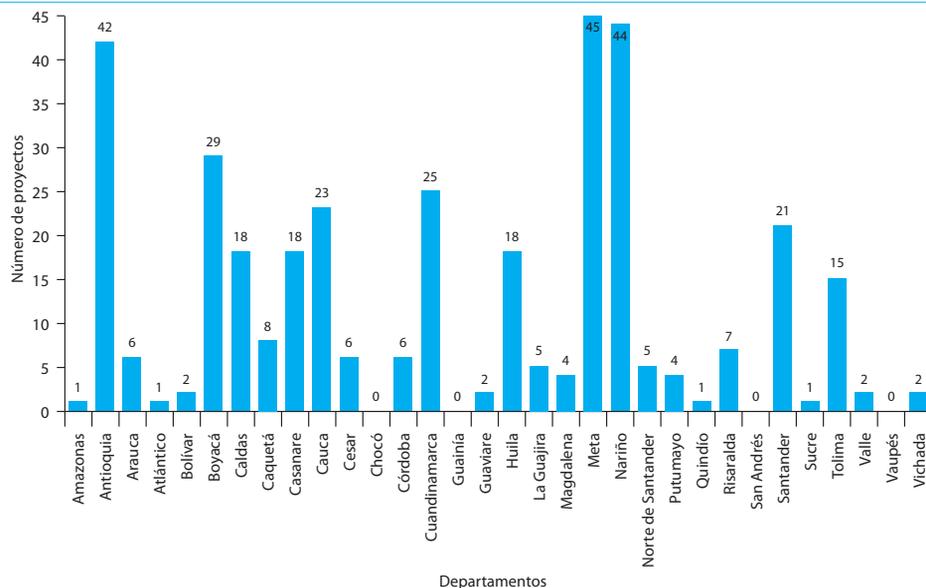
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 11. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR AGRICULTURA



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 12. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR VIVIENDA



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

El desarrollo de investigaciones recientes (Bonet *et al.*, 2014) ha suscitado una especial preocupación alrededor de los efectos que los recursos distribuidos a través del Sistema General de Regalías –sobre todo aquellos que son girados directamente– tienen sobre la gestión y la administración de las entidades territoriales en general, y sobre los indicadores de desempeño fiscal en particular.

En ese sentido, a través de un análisis Dosis-Respuesta, Jaime Bonet y otros investigadores, han llegado a la conclusión de que la puesta en marcha en 2012 del nuevo sistema ha producido un deterioro en el desempeño fiscal de aquellas entidades territoriales que no han sido receptoras tradicionales de estas contraprestaciones, y que progresivamente se van haciendo más dependientes hacia dichos recursos. Por el contrario, en el caso de los

destinatarios tradicionales de regalías, el desempeño fiscal mejora aunque la magnitud de la inversión disminuye.

Dicho panorama se torna alarmante si se tiene en cuenta que:

...de los 1.025 municipios que conforman la muestra, en 956 (el 93%) la participación de las regalías en los ingresos totales es menor o igual al 20% [receptores no tradicionales de regalías], mientras que en 69 entidades territoriales dicha participación es superior al 20% [receptores tradicionales de regalías]. Del primer grupo, el 47% son receptores de regalías directas; mientras que este porcentaje es 93% en el segundo grupo. Así mismo, los municipios de categoría seis representan respectivamente el 95 y el 86% de cada grupo. [...] En el 49% de las localidades de la muestra, la dependencia de las regalías está entre el 5 y el 10% (Bonet *et al.*, 2014, p. 22)

El deterioro del desempeño fiscal de las entidades territoriales implica el desarrollo de los siguientes fenómenos: a) un aumento de los gastos de operación administrativos financiados con recursos de libre destinación; b) la disminución de los recursos propios obtenidos por los municipios, principalmente por vía de recaudo tributario; c) el aumento de la inversión en el gasto total; d) la disminución de la capacidad de ahorro de los municipios; e) balances financieros negativos; entre otros (Bonet *et al.*, 2014, pp. 26-27).

Según lo dicho hasta ahora, una incipiente “pereza fiscal” estaría impactando a los nuevos receptores, de los cuales, la gran mayoría son municipios de categoría 6.

Más aún, la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, se dirigen primordialmente a municipios con NBI altos, condición que la mayoría de las veces viene acompañada por índices bajos de capacidad y gestión administrativa.

Otro componente que suscita preocupación es el recorte de corto plazo que vienen registrando los recursos de la nación por concepto de regalías, lo que ha generado una disminución abrupta del presupuesto del SGR para la vigencia actual y muy seguramente para las futuras. En ese sentido la “Comisión Rectora del SGR ha planteado la necesidad de ‘aplazar’ el 30% de la inversión prevista en el Presupuesto 2015-2016 [...] ello significa que [...] los recursos de inversión disponibles para los departamentos pasarán de \$7,4 billones \$5,1 billones” (Acosta, 2015).

Un panorama de esta naturaleza supone unos retos titánicos para la inversión regional,

para el desempeño eficiente de los municipios como instancias impulsoras del desarrollo y el bienestar social, así como para las metas propuestas por el gobierno en el Plan de Desarrollo recientemente aprobado.

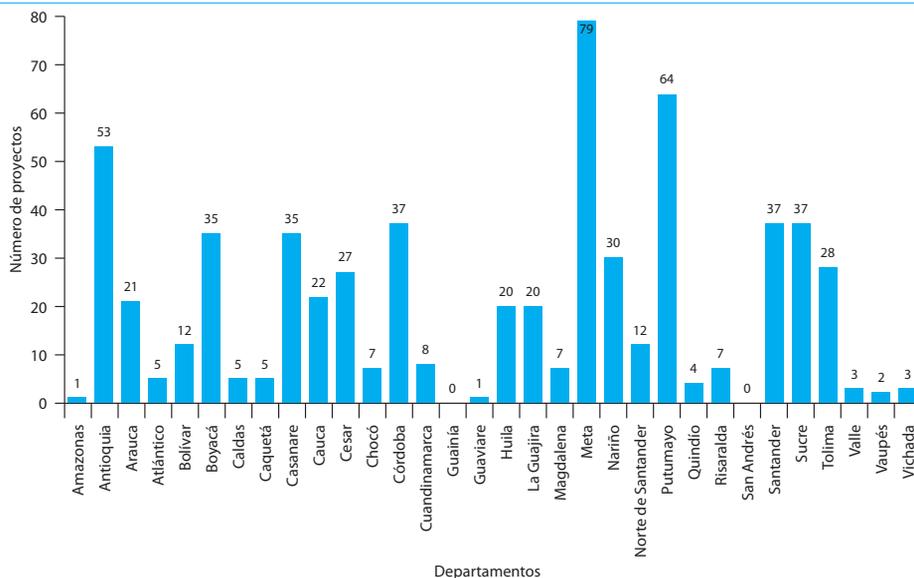
¿A QUÉ Y A QUIÉNES SE DESTINAN LOS RECURSOS DE LAS REGALÍAS?

La información corrobora que los recursos de las regalías se están orientando a complementar recursos del sistema General de Participaciones para la atención de servicios ya asignados a las entidades territoriales por la ley de transferencias, pero no a sectores que impulsen ni el crecimiento económico ni la dinamización de los PIB departamentales.

Por ejemplo, en el caso del sector Agua Potable y Saneamiento Básico (figura 13), departamentos como Antioquia, Arauca, Boyacá, Casanare, Córdoba, Meta, Putumayo, Santander, Sucre y Tolima cuentan con un número importante de proyectos aprobados. Ocurre algo similar en el sector Educación (figura 14) y en el sector de Servicios Sociales y Salud (figura 15), los cuales se caracterizan por tener un gran número de proyectos aprobados, a pesar de que la fuente primordial de financiación de estos sectores provenga del Sistema General de Participaciones.

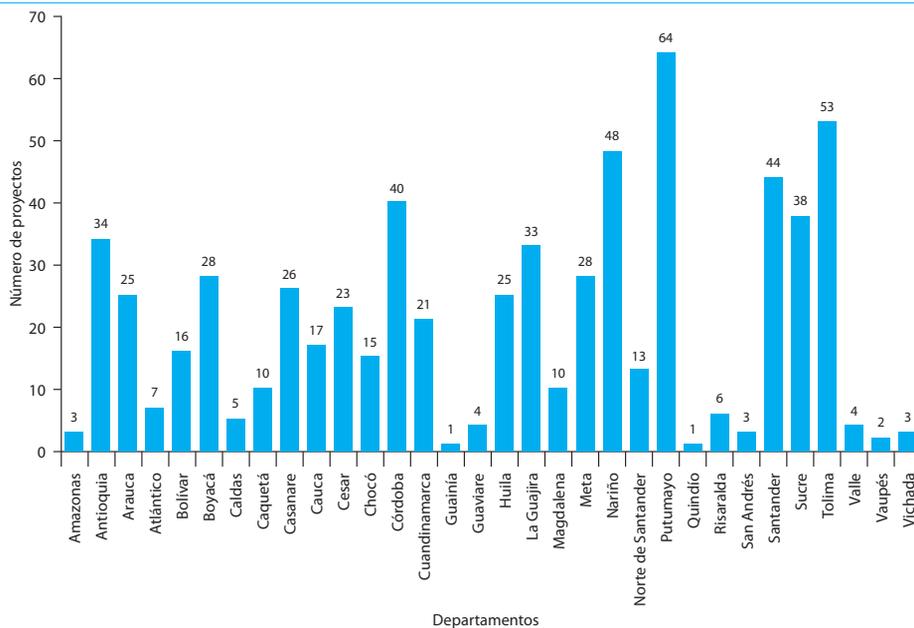
No deja de ser relevante que la mayor cantidad de proyectos presentados hasta la fecha han pertenecido al sector transporte (figura 16), el cual contribuye de una manera relativamente importante al proceso de dinamización económica de las regiones.

FIGURA 13. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO



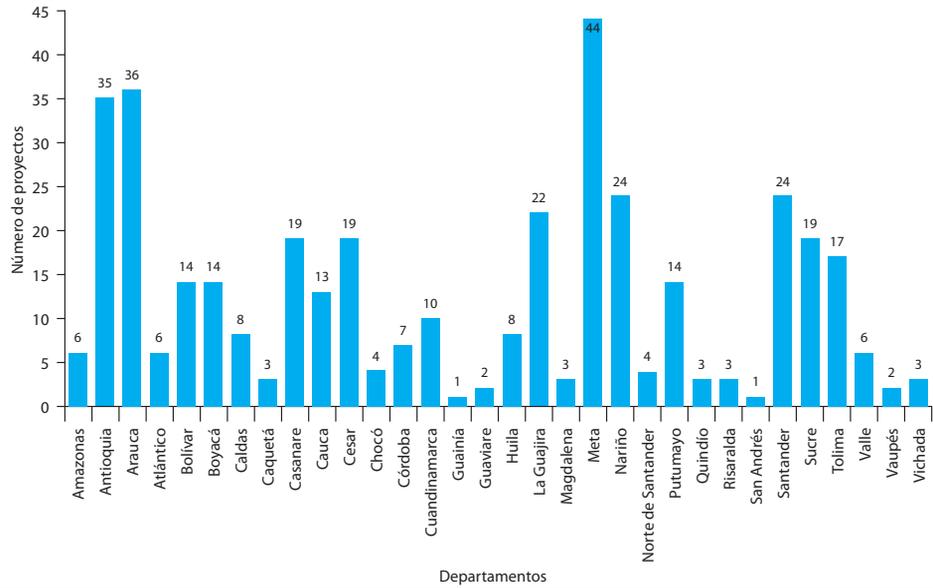
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 14. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR EDUCACIÓN



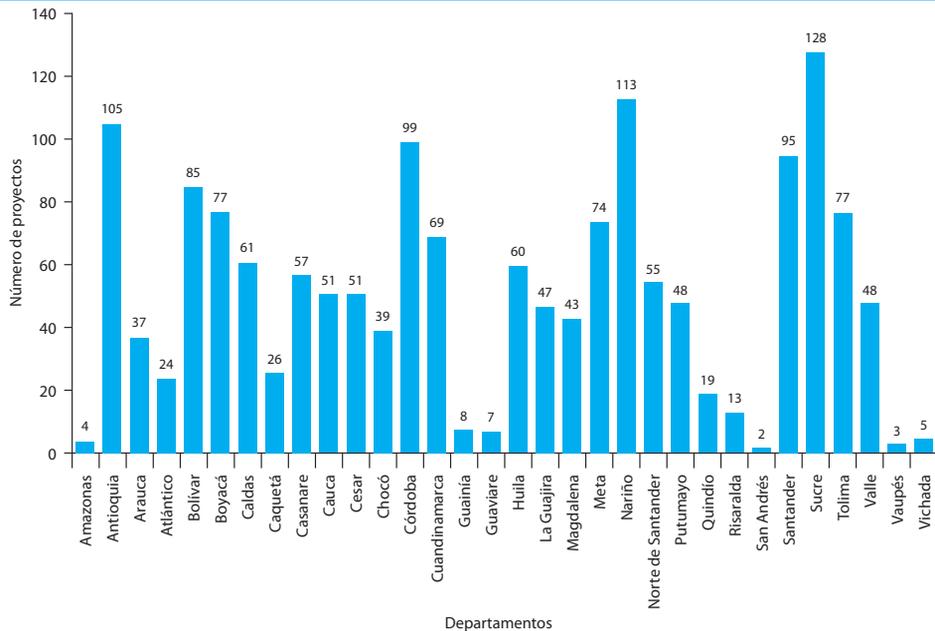
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 15. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR SERVICIOS SOCIALES Y SALUD



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 16. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR DEPARTAMENTO. SECTOR TRANSPORTE



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

Por tipología de las entidades territoriales se observa que aunque el sistema ha permitido la recepción masiva de las regalías en el país, la falta de presentación de proyectos por parte de las entidades territoriales periféricas ha demostrado que aún existen deficiencias que impiden mermer la desigualdad.

En el nuevo sistema, han sido beneficiarios de las regalías municipios de categorías 5 y 6, es decir, los municipios más pequeños. A pesar de ello, la equidad regional queda en entredicho toda vez que estos municipios pertenecen a los departamentos centrales del país, donde tradicionalmente se ha concentrado la inversión pública (figuras 17 y 18).

Para el caso de los municipios de la categoría 6, el grueso de los proyectos se concentra en el departamento de Antioquia (349 proyectos). Pese a que le siguen departamentos ubicados en periferia o en zona de frontera, como Nariño (338 proyectos) y Putumayo (250 proyectos); la tendencia favorece a otros departamentos del centro como Santander (256 proyectos), Tolima (214 proyectos) y Boyacá (207 proyectos), a departamentos de la costa Caribe como Córdoba (235 proyectos), Sucre (255 proyectos) y Bolívar (174 proyectos), así como a departamentos que fueron grandes beneficiarios del sistema anterior como el Meta (206). En contraste, los municipios de categoría 6 de la gran mayoría de departamentos periféricos tienen un número reducido de proyectos: La Guajira (90), Caquetá (73), Guainía (36), Guaviare (24), Vaupés (10) y Vichada (15).

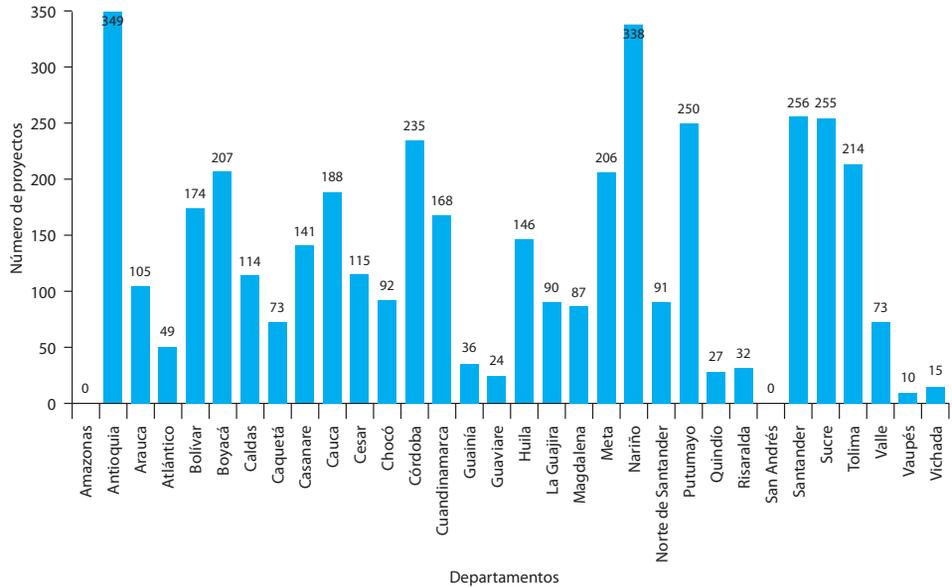
Si observamos el caso de los municipios de la categoría 5, resulta interesante que el

departamento con más proyectos aprobados en dicha categoría se ubique en la periferia y haya sido un gran beneficiario del sistema anterior: Casanare, con 69 proyectos aprobados; lo sigue Antioquia, con 50 proyectos. Los demás departamentos lograron aprobar muy pocos proyectos, se destacan Meta (22), Magdalena (13) y Tolima (11).

En la categoría 4, se destacan 4 departamentos productores: La Guajira (92), Cesar (67), Arauca (52) y Meta (25); así como Nariño (68), Norte de Santander (11), Tolima (10), Antioquia (8), Atlántico (6), Cundinamarca (5) y Valle (5) (figura 19). En la categoría 3, los únicos municipios que lograron aprobar proyectos se encuentran ubicados en Meta (32), Boyacá (21), Cundinamarca (11), Caquetá (2), Risaralda (2) y Valle (1) (figura 20).

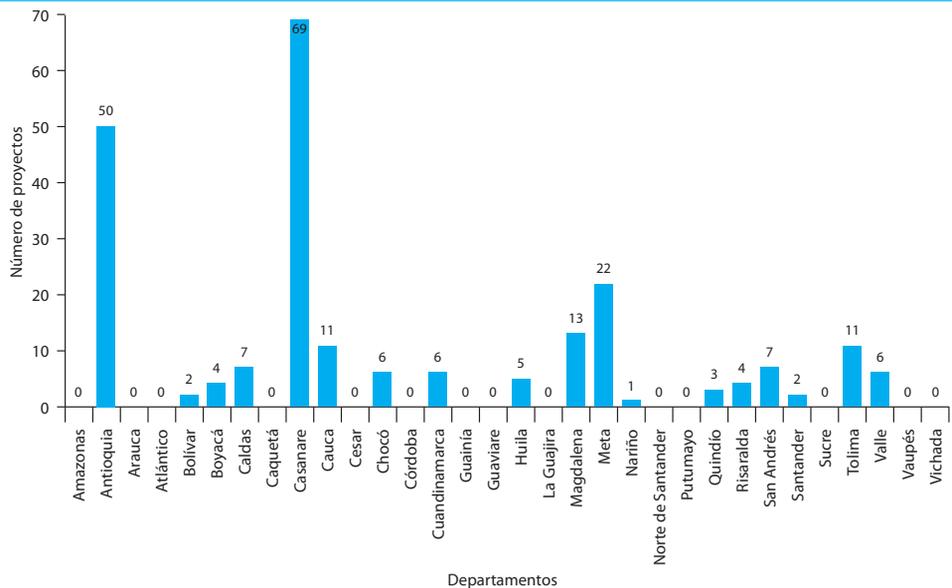
Para el caso de los municipios de categoría 2, vuelven a destacar departamentos productores como Casanare (33), Córdoba (12) y Cesar (12) (figura 21). Sucre, con 28 proyectos, también es interesante. Por su parte, vuelven a aparecer Nariño (9), Boyacá (3), Norte de Santander (3), así como Cundinamarca y Valle, con un proyecto respectivamente. Los municipios de categoría 1, que aprobaron proyectos, se encuentran mayoritariamente en Meta (38), Santander (25), Cesar (20) y Huila (17). También es el caso de Tolima (7), Magdalena (6), Valle (6), Quindío (4), Antioquia (3), Cundinamarca (3), Caldas (2), Risaralda (2), Casanare (1) y La Guajira (1) (figura 22).

FIGURA 17. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS CATEGORÍA 6



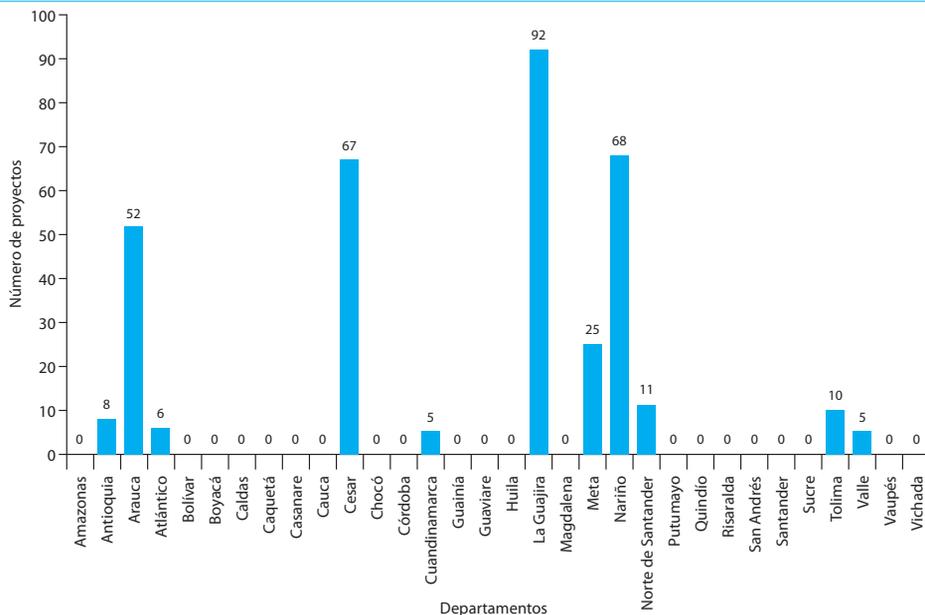
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 18. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS CATEGORÍA 5



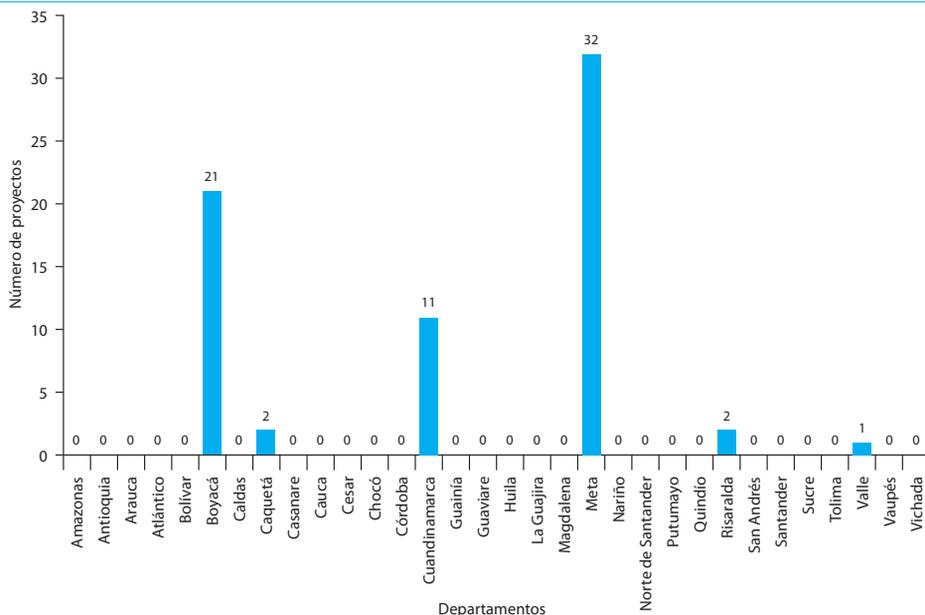
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 19. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS CATEGORÍA 4



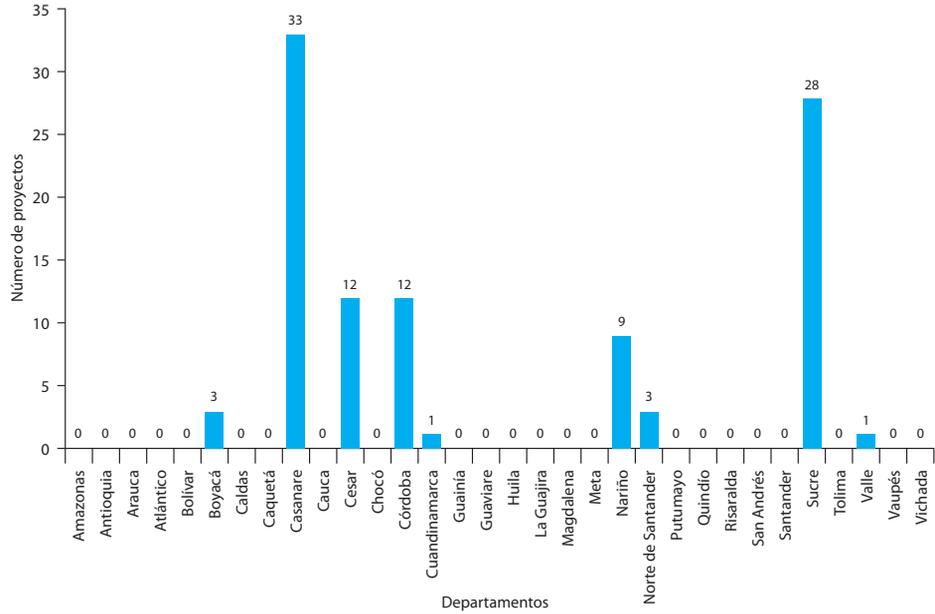
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 20. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS CATEGORÍA 3



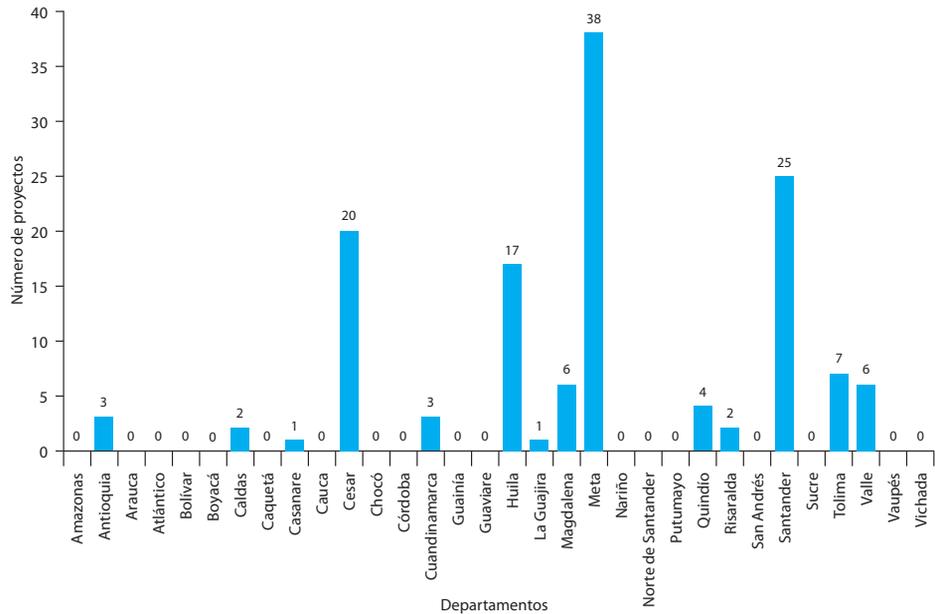
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 21. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS CATEGORÍA 2



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

FIGURA 22. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS CATEGORÍA 1



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

Los proyectos aprobados para municipios de categoría especial se encuentran principalmente concentrados en el departamento de Bolívar (33). Santander, Atlántico, Valle, Antioquia, Norte de Santander, Sucre y Magdalena agrupan el resto de proyectos aprobados para municipios de esta categoría (figura 23).

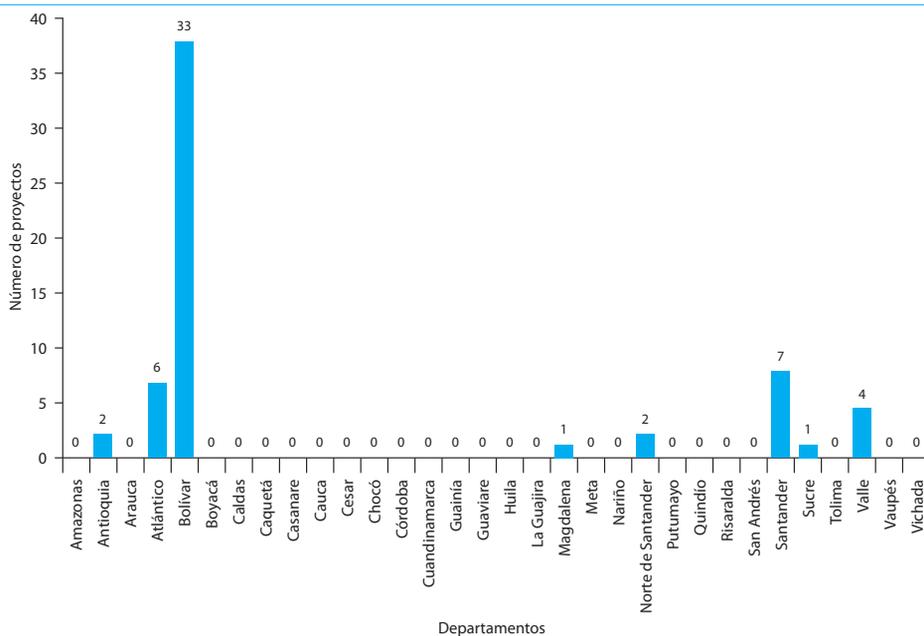
¿QUÉ TANTO INFLUYE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS?

No existe una marcada relación ni antes ni después de la reforma del SGR entre la capacidad administrativa de los departamentos y el número de proyectos aprobados con los recursos de regalías. El indicador de Capacidad Administrativa mide la disponibilidad de

recursos humanos, tecnológicos, la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial. Ninguno de estos aspectos parece ser determinante para el acceso y éxito dentro del SGR.

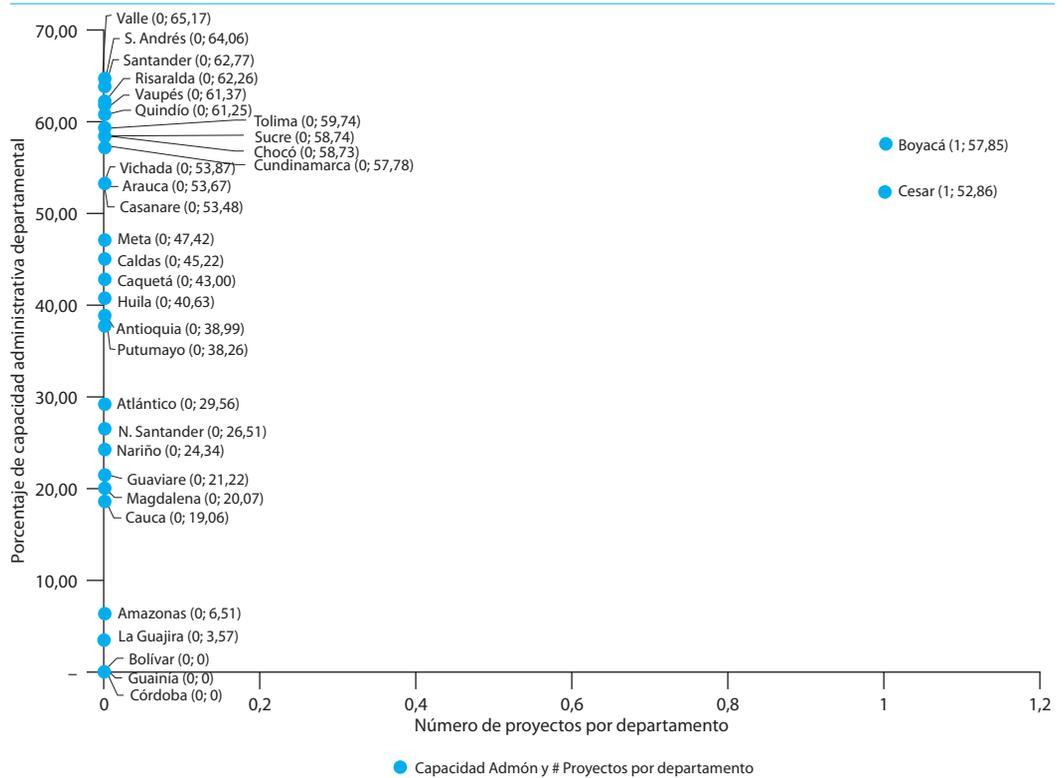
En ese sentido, si se tienen en cuenta las vigencias anteriores a la entrada en funcionamiento del nuevo sistema (2007-2010), se observa que los departamentos con proyectos aprobados resultan tener niveles bajos de este indicador. Por ejemplo, en el año 2007, los únicos departamentos que aprobaron al menos un proyecto fueron Boyacá y Cesar, a pesar de que su capacidad administrativa reportaba niveles del 57,89 y 52,86% respectivamente (figura 24).

FIGURA 23. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN MUNICIPIOS DE CATEGORÍA ESPECIAL



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2015).

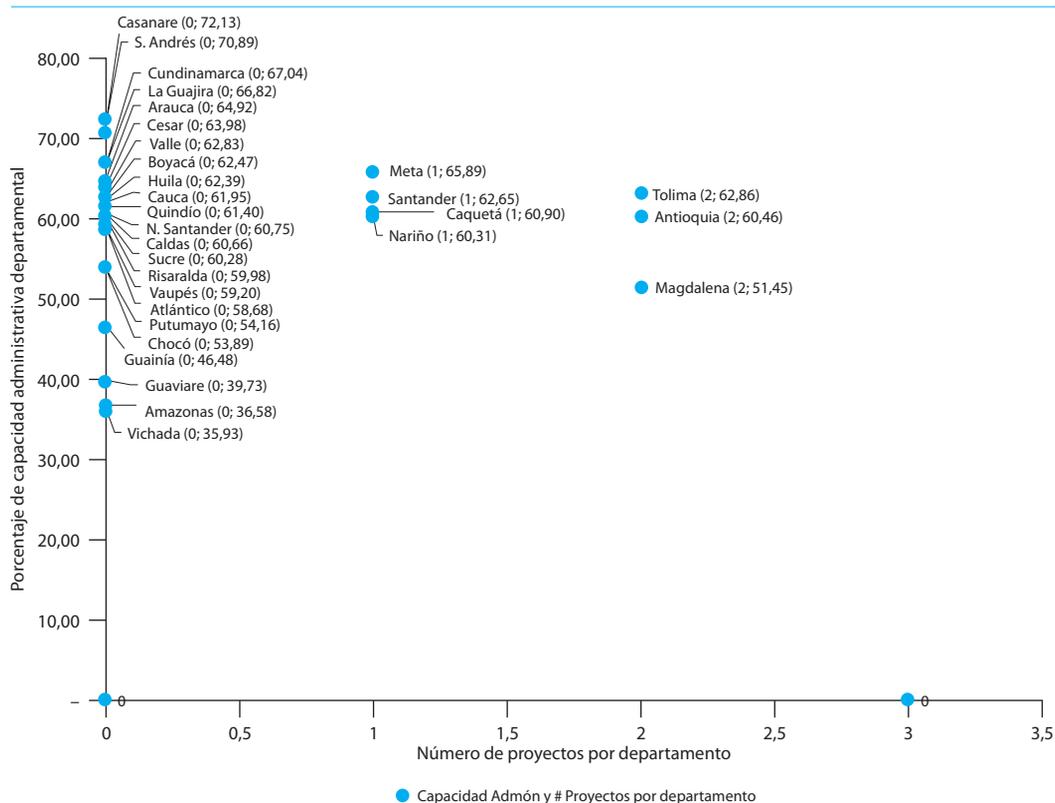
FIGURA 24. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, 2007



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

El 2009 muestra tendencias particulares. La mayoría de departamentos, entre los cuales es posible destacar a aquellos con más altos porcentajes de capacidad administrativa –tal es el caso de Tolima (80,23), Quindío (80,96), Antioquia (81,08), Casanare (82,38), Risaralda (82,45), Cundinamarca (82,18), Caldas (83,54), Valle (82,85), entre otros– no cuentan con proyecto alguno aprobado (figura 26).

En contraste, los departamentos con uno o más proyectos aprobados tienen índices de diverso nivel, desde los más bajos como Córdoba (42,29) y Bolívar (41,50), hasta los más altos como Caquetá (80,32). Para estos departamentos no significó nada el tener un índice por encima o por debajo de la media departamental.

FIGURA 25. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, 2008

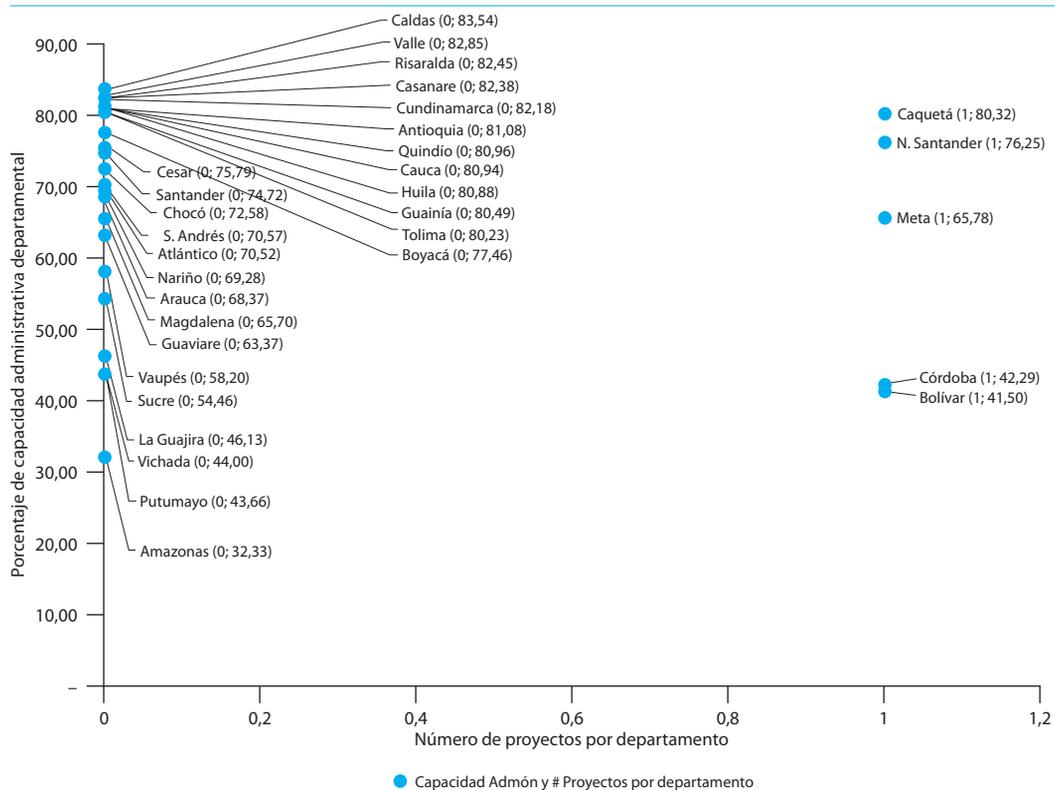
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

La vigencia de 2010 muestra un mayor dinamismo, pues el número de departamentos que aprobaron al menos un proyecto aumentó a 9 (Valle, Cundinamarca, Caldas, Tolima, Cauca, Santander, Norte de Santander, Córdoba y Bolívar). El caso de estos dos últimos departamentos sigue siendo bastante interesante, puesto que mantienen bajos porcentajes de capacidad administrativa —42,73 % en el caso de Córdoba y 46,63 % en el de Bolívar—. Incluso, pese a esto, Bolívar es el departa-

mento que más proyectos logró aprobar, con 3 (figura 27).

A partir de 2011, la asignación de proyectos por departamento empieza a tener un incremento significativo. Sin embargo, todavía hay 14 departamentos que no participaron gestionando proyectos. De aquellos a los que sí les fue aprobado al menos un proyecto, 10 lo lograron con un porcentaje de capacidad administrativa superior a la media departamental (70,96).

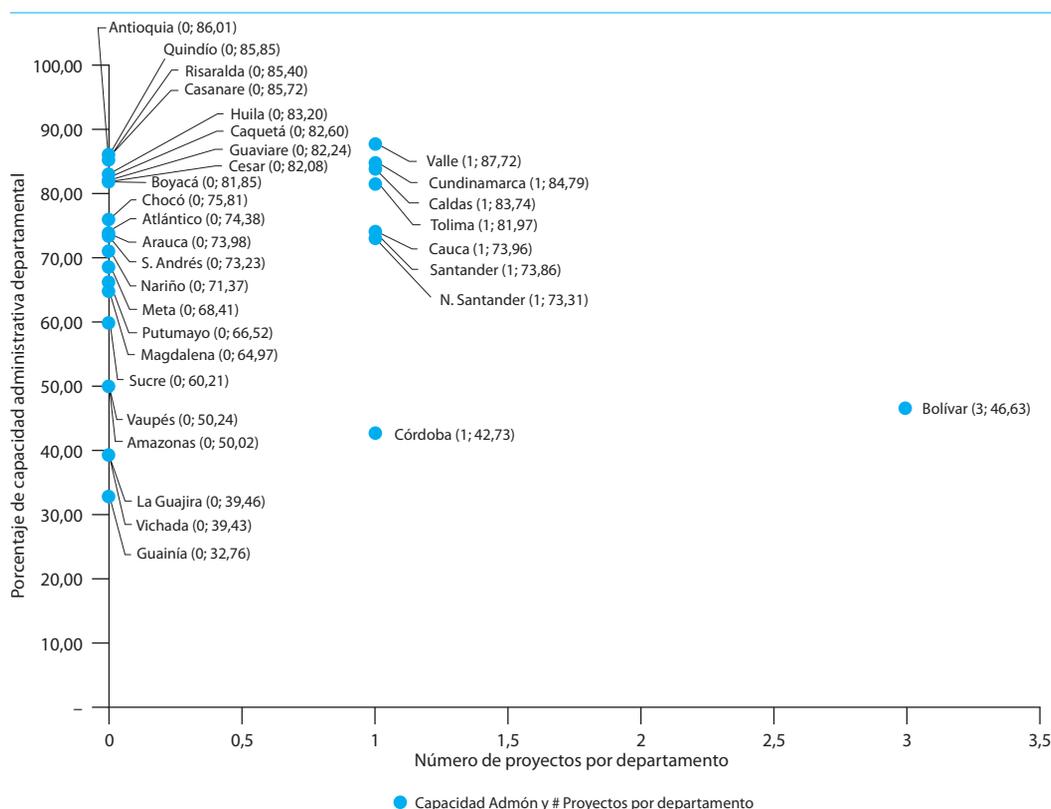
FIGURA 26. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, 2009



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

Sin embargo, 8 departamentos lograron financiación de proyectos a través de regalías conservando niveles de capacidad administrativa por debajo de la media departamental como en los casos de Santander (11 proyectos; 66,64%), Atlántico (1 proyecto; 66,07%), Caldas (2 proyectos; 63,12%), Sucre (3 proyectos; 59,56%), Bolívar (4 proyectos; 56,40%), Meta (7 proyectos; 42,69%), La Guajira (2 proyectos; 37,64%) y Córdoba (2 proyectos; 32,25%) (figura 28).

En el 2012, primera vigencia del nuevo sistema de distribución de las regalías, es posible identificar al menos tres fenómenos de importancia. Primero, el caso del departamento de Nariño con un muy alto porcentaje de capacidad administrativa (92,84%) y un elevado número de proyectos aprobados (130). Es también el caso de departamentos como Meta (194 proyectos; 76,86%) y Antioquia (177 proyectos; 84,74%).

FIGURA 27. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, 2010

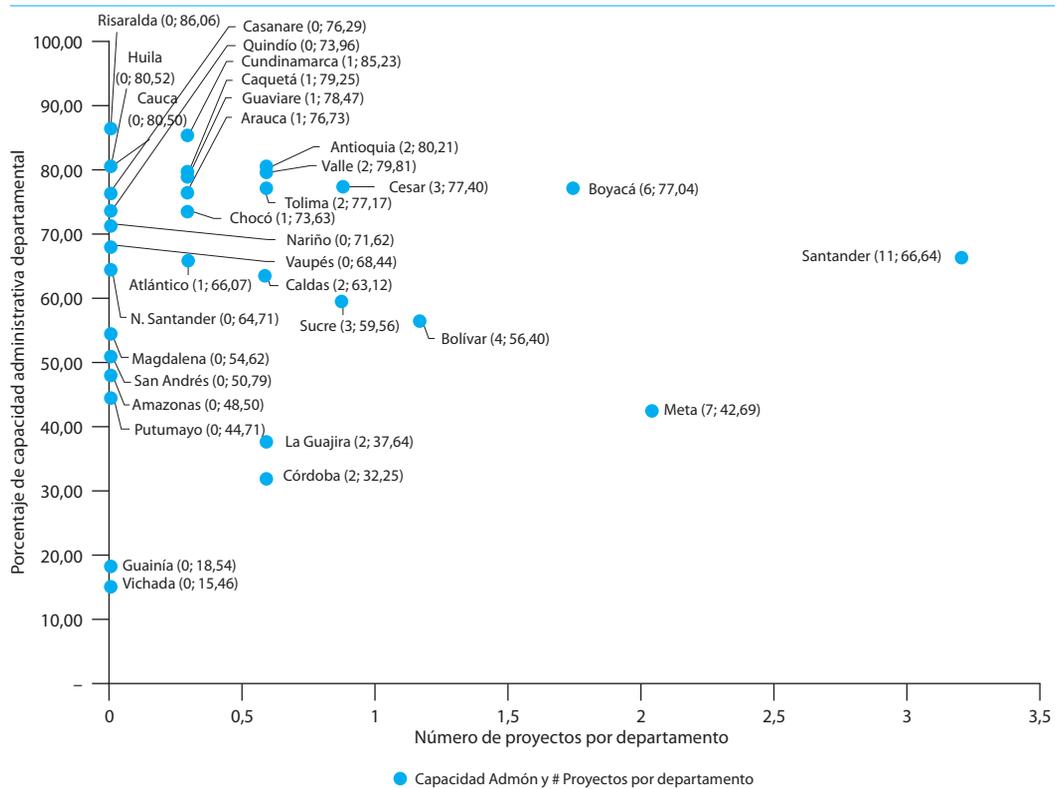
Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

No obstante, esta tendencia es puesta en cuestión por un departamento como Córdoba, con un bajísimo porcentaje de capacidad administrativa (33,24 %) y un gran número de proyectos aprobados (154).

Destaca el reducido número de proyectos aprobados para departamentos periféricos, sin que importen sus porcentajes de capacidad

administrativa. Esto ocurre con San Andrés y providencia (7 proyectos; 85,13 %), Guaviare (11 proyectos; 85,13 %), Amazonas (11 proyectos; 67,19 %), Vaupés (11 proyectos; 70,51 %) y Caquetá (29 proyectos; 80,72 %) (figura 29).

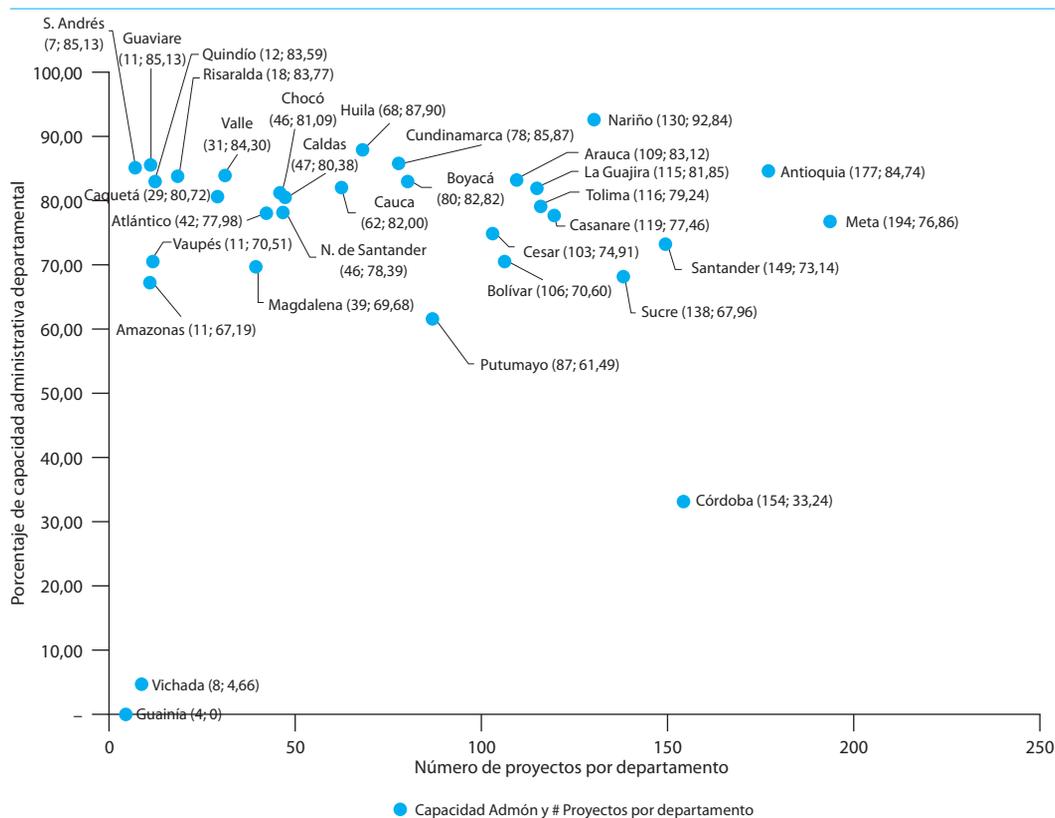
FIGURA 28. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, 2011



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

La vigencia del 2013, muestra fenómenos similares a los del año inmediatamente anterior: Antioquia y Nariño, poseen elevados porcentajes de capacidad administrativa (80,10 y 89,47 % respectivamente) y un gran número de proyectos aprobados (433 y 426). Por el otro lado, Sucre y Córdoba tienen un número elevado de proyectos aprobados: 287 y 305 respectivamente, con capacidades administrativas muy bajas (58,37 y 37,92 %) respecto de la media departamental (73,31 %).

Departamentos periféricos como Guaviare, Caquetá, Vichada, Vaupés y Guainía destacan nuevamente por el número reducido de proyectos aprobados (entre 11 y 72). El caso de Guaviare es significativo, puesto que durante dicha vigencia es el departamento con el mayor porcentaje de capacidad administrativa (91,92 %), pero paradójicamente logró la aprobación de tan solo 22 proyectos (figura 30).

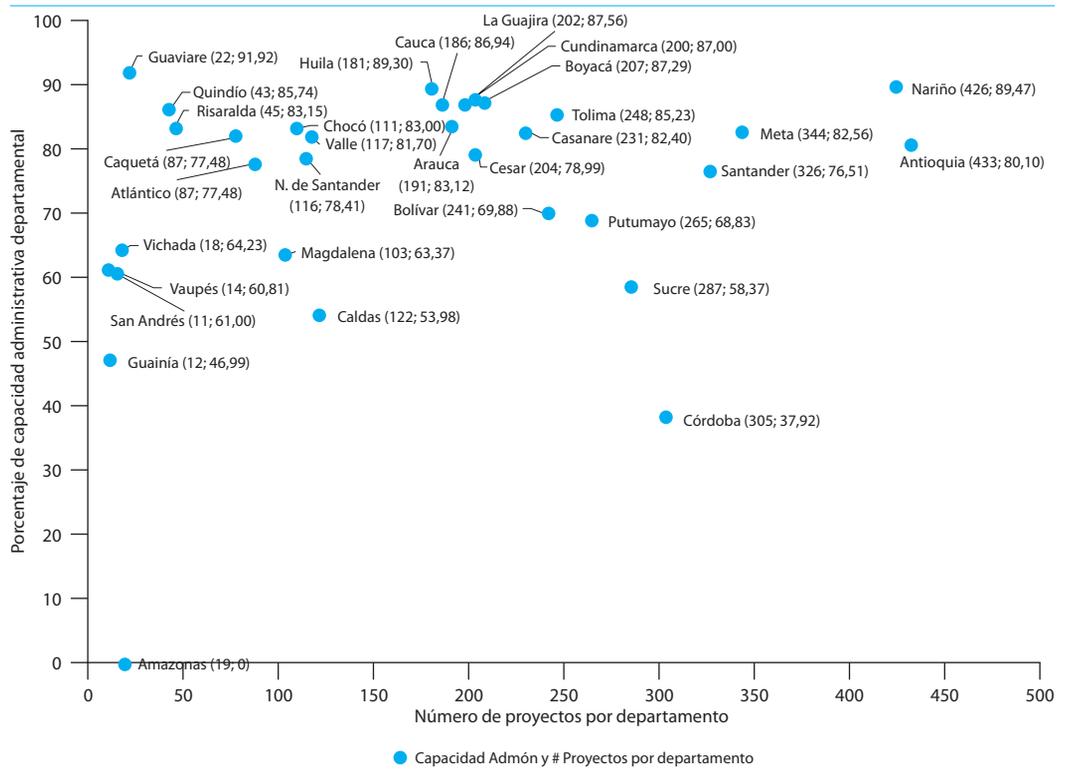
FIGURA 29. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, AÑO 2012

Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

Las investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación sugieren como explicación a este fenómeno la existencia de influencia política partidista en la conformación de los OCAD, lo que hace que departamentos y municipios que no poseen capacidades administrativas o índices de desempeño adecuados reciban un alto monto de recursos y un gran

número de proyectos, como consecuencia de la presencia de políticos como representantes de las entidades territoriales o delegados del Gobierno nacional que toman decisiones en el interés de ciertos municipios donde miembros de sus partidos son autoridades locales o departamentales (Valencia y Ávila, 2014).

FIGURA 30. GRÁFICO COMPARATIVO: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS APROBADOS POR DEPARTAMENTO, 2013



Fuente: elaboración de los autores con base en la información del DNP (2014 y 2015).

LA INVERSIÓN REGIONAL EN EL PLAN DE DESARROLLO 2014-2018

El Plan de Desarrollo actual incorpora unas “estrategias transversales y regionales” a través de las cuales se hace posible articular los pilares de “la paz, la equidad y la educación”.

Dentro del plan, las estrategias regionales permiten observar que por primera vez hay una delimitación geográfica tajante. Con ello, se pretenden establecer una serie de acciones concretas. Por un lado, se busca identificar

las brechas en infraestructura basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y las regiones del país. A su vez, se pretende realizar una caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional y una articulación del sistema de ciudades, corredores urbano-rurales en el territorio, así como la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas (DNP, 2014).

Para ello, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías serán necesarios, aunque en una proporción mínima. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015-2018, está estimado en \$703 billones de pesos, de los cuales alrededor de \$20 billones provenirían del SGR (un 2,8% del total). De esos 20 billones, un poco más de la mitad (\$10,6 billones) estaría destinado a la Estrategia de Infraestructura y Competitividad Estratégica. A través de esta se pretende impulsar el desarrollo minero-energético, el desarrollo productivo, las TIC, la consolidación de la estructura Ciencia-Tecnología-Innovación y la Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración regional.

Por su parte, la Estrategia de Movilidad Social dispondría de un rubro de aproximadamente \$6,6 billones provenientes del SGR. Aquí se busca cerrar la brecha con respecto al acceso y la calidad de la educación, impulsar la idea de ciudades amables y sostenibles, el fortalecimiento de las capacidades de la población en situación de pobreza extrema, el desarrollo de alternativas para el empleo de calidad, y el mejoramiento de las condiciones de salud.

La Estrategia Transformación del Campo dispondría de \$1,5 billones provenientes del SGR. Se pretende reducir la pobreza y ampliar el espectro de una clase media rural, impulsar la competitividad, establecer pautas para un ordenamiento del territorio rural y para el acceso a la tierra por parte de pobladores, así como cerrar brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social. Las demás estrategias (Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz; Buen Go-

bierno; Crecimiento Verde) dispondrían de aproximadamente \$1,6 billones del SGR para su desarrollo (DNP, 2014).

Lo anterior nos permite vislumbrar un panorama poco alentador para la inversión en las regiones, dado que el presupuesto previsto para el SGR es limitado y no se está dirigiendo al desarrollo de las estrategias que contribuyen al cierre real de la brecha. De ese 2,8% de recursos del Plan Nacional de Inversiones Públicas destinado para distribuir a través del SGR, al menos un 1,4% serviría para financiar proyectos de infraestructura y competitividad. El problema es que aunque la potencialización de este sector dinamiza la economía, lo hace a través de la penetración en mercados periféricos de actores económicos provenientes del centro que ya se encuentran consolidados. Por otro lado, las estrategias destinadas a la transformación del campo y a la movilidad social por vía del apoyo a las iniciativas locales, parecen destinadas a un segundo plano.

CONCLUSIONES

- La situación de disparidad regional es una historia de vieja data, que requiere de medidas combinadas tanto de política pública como de diseño institucional para crear condiciones de paridad entre los departamentos.
- El SGR ha concebido de manera adecuada los objetivos de desarrollo regional y la orientación de la inversión con esta finalidad, pero el funcionamiento del sistema ha permitido que los recursos lleguen mayoritariamente a complementar el SGR por

encima de la inversión que apalanca tanto el crecimiento como el PIB departamental.

- La reforma del SGR ha permitido la entrada en escena de municipios de categorías 4, 5 y 6, que con anterioridad no tenían acceso a los recursos del sistema, con excepción de los municipios productores. No obstante, el grueso de los proyectos se ubica en municipios de los departamentos centrales del país, lo que reequilibra de forma intradepartamental, pero no interdepartamental.
- A pesar de que las bases del SGR propenden por “premiar” la mejora de la capacidad administrativa de los departamentos y municipios, ni antes ni después de la reforma se observa una relación entre el indicador de capacidad y el número de proyectos aprobados.
- En el caso de los municipios que son nuevos receptores de recursos del SGR, se hace necesario advertir la reducción de los índices de desempeño fiscal de estos. Este fenómeno no se presenta en los municipios productores.
- Existen suficientes indicios que permiten pensar que la injerencia política electoral y la cooptación de las instituciones públicas locales y departamentales explican el destino de recursos y numerosos proyectos hacia territorios que en el conjunto de la nación no resultan prioritarios en atención a necesidades de la población, ni a inversiones que apalancen desarrollo territorial.
- Pese a que el Plan de Desarrollo del presente mandato se estructura alrededor de “estrategias transversales y regionales”, la inversión en las regiones a través del SGR

es mínima y se concentra en sectores que no permiten la dinamización real de las entidades territoriales.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2015). El Tijeretazo a las regalías. Recuperado de: <https://www.fcm.org.co/SalaDePrensa/SiteAssets/Paginas/EL-TIJERETAZO-A-LAS-REGAL%C3%8DAS/EL%20TIJERETAZO%20A%20LAS%20REGAL%C3%8DAS.pdf>
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (2012). Informe de Gestión 2011. Recuperado de [http://www.anh.gov.co/la-anh/Informes%20de%20Gestin/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202011%20\(PDF\).pdf](http://www.anh.gov.co/la-anh/Informes%20de%20Gestin/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202011%20(PDF).pdf)
- BARRO, R. y SALA-I-MARTIN, X. (1992). *Economic Growth*. EE.UU.: McGraw-Hill.
- BONET, J. y URREGO, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* (198). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/dtser-198>
- BONET, J., GUZMÁN, K., URREGO, J. y VILLA, J. (2014). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* (203). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/dtser-203>
- BRAVO-ORTEGA, C. y DE GREGORIO, J. (2005). *The relative richness of the poor? Natural resources, human capital, and economic growth*. Washington: World Bank.
- Congreso de la República de Colombia (2015). Proyecto de Ley. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un nuevo país”. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>

- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) (2015). Programa ONDAS. Recuperado de http://www.colciencias.gov.co/programa_estrategia/programa-ondas
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013). Resultados PIB departamental 2012 definitivo - 2013 provisional (Base 2005). Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Evaluación del desempeño integral de los municipios 2006-2013. [Libro de Excel]
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Mapa Regalías. Recuperado de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). Relación de Proyectos Cargados Gesproy. Corte a 15/Jul/2015. [Libro de Excel]
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s.f.) Sistema General de Regalías: Presentación General. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf
- MEHLUM, H., MOENE, K. y TORVIK, R. (2005). *Institutions and the Resource Curse*. Oslo: Department of Economics, University of Oslo.
- MANZANO, O. y RIGOBON, R. (2001). Resource Curse or Debt Overhang? *NBER Working Paper* (w8390). Recuperado de http://web.mit.edu/rigobon/www/Robertos_Web_Page/Research_files/resourcecurse.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013). Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales>
- República de Colombia (1991). Constitución Política.
- República de Colombia (2011). Acto Legislativo 05. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=E9g2P8ImArE%3d&tabid=95&mid=517>
- República de Colombia (1994). Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- República de Colombia (1994). Ley 141. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9153>
- República de Colombia (2002). Ley 756. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9154>
- República de Colombia (2012). Ley 1530. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=EZij8T5b0Jc%3d&tabid=95&mid=517>
- SACHS, J. y WARNER, A. (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth. *NBER Working Paper* (5398). Recuperado de http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf
- VALENCIA, L. y ÁVILA, A. (2014). *Herederos del mal. Clanes, mafias y mermelada. Congreso 2014-2018*. Bogotá: Ediciones B.

