

¿CÓMO HA SIDO LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIADA CON REGALÍAS EN LA GUAJIRA?

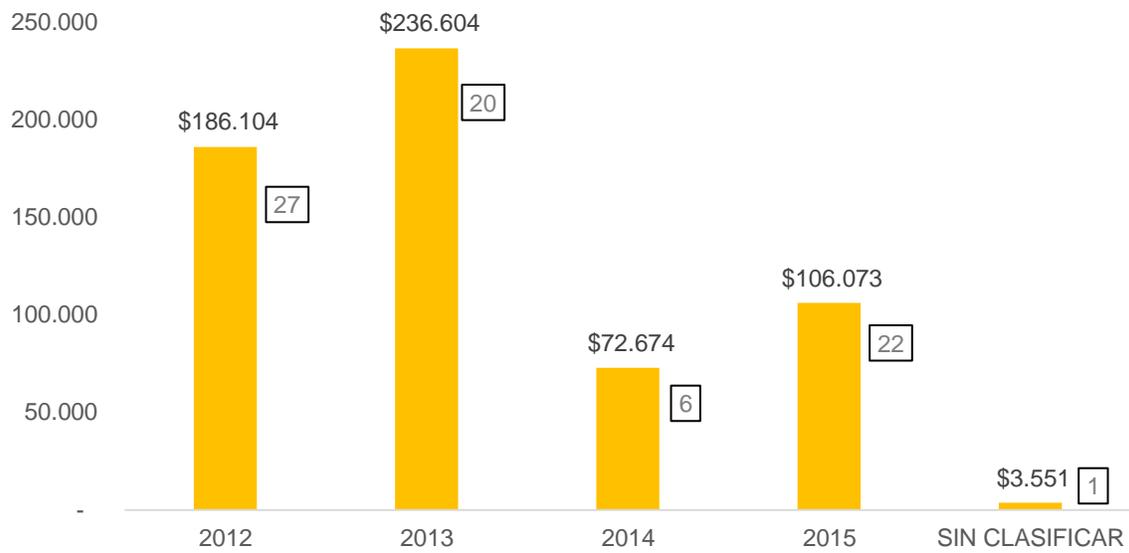
El actual sistema de regalías reglamentado por la Ley 1530 de 2012, buscó principalmente cinco objetivos: propiciar la restauración social económica de las zonas productoras; ampliar la distribución de los recursos; mejorar la calidad del gasto a través de una mayor pertinencia; garantizar una mayor transparencia y control de los dineros públicos. Adicionalmente, establecer un instrumento de asignación de recursos a los cuales todas las entidades públicas del país pueden acceder a través de la formulación de proyectos que cumplan con la pertinencia y la calidad técnica.

Luego de 5 años de implementación, resulta válido analizar cómo el departamento de La Guajira ha venido asumiendo este esquema y cómo ha sido la distribución por monto y destino de la inversión, en consistencia con los proyectos aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y los recursos destinados a cubrir las inflexibilidades entre 2012 – 2016.

Monto y destino de la inversión con regalías

Durante el periodo 2012 – 2016, la Gobernación de La Guajira, logró la aprobación de 76 proyectos por valor de \$605.006 millones. Para el 2012, primer año de funcionamiento del sistema, esta tuvo el mayor número de proyectos aprobados (27). Sin embargo, haciendo la comparación con base en los costos de los proyectos, en el 2013 se logró la aprobación de la mayor cuantía, con un valor de \$236 mil millones. Sin embargo, la crisis de gobernabilidad afectó las gestiones en los años posteriores, reflejándose en una disminución tanto en montos como en número de proyectos. Gráfica 1.

Gráfica 1. Valor total proyectos aprobados en la gobernación de La Guajira como entidad territorial según recursos del SGR. 2012 - 2015. (Millones de pesos corrientes).



Fuente: Proyectos aprobados OCAD, portal SGR. Elaboración de los autores.

La Guajira frente a los demás departamentos productores

En la tabla 1 se observa que los departamentos productores, Meta, Casanare y Cesar son las entidades con mayor número de proyectos aprobados en el periodo. Si se ordenan, por valor Meta y Casanare ocupan los primeros lugares. La Guajira como entidad territorial productora, no se encuentra en el grupo de los que más proyectos aprobaron y recursos apropiados.

Tabla 1. Valor total de los proyectos aprobados por los OCAD en los departamentos productores, 2012 -2016. (Millones de pesos corrientes)

Municipio	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos	Ranking recursos disponibles
Meta	2.434.025	359	1
Casanare	1.227.219	214	2
Cesar	844.384	131	3

Municipio	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos	Ranking recursos disponibles
Santander	612.097	186	4
La Guajira	577.134	76	5
Huila	567.192	191	6
Arauca	500.105	137	7
Tolima	335.470	115	8

Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores.

Al relacionar la aprobación de recursos de los departamentos por proyectos en consistencia con los montos establecidos en las instrucciones de abono en cuenta, se puede obtener el grado de ejecución de los recursos del sistema por entidades territoriales.

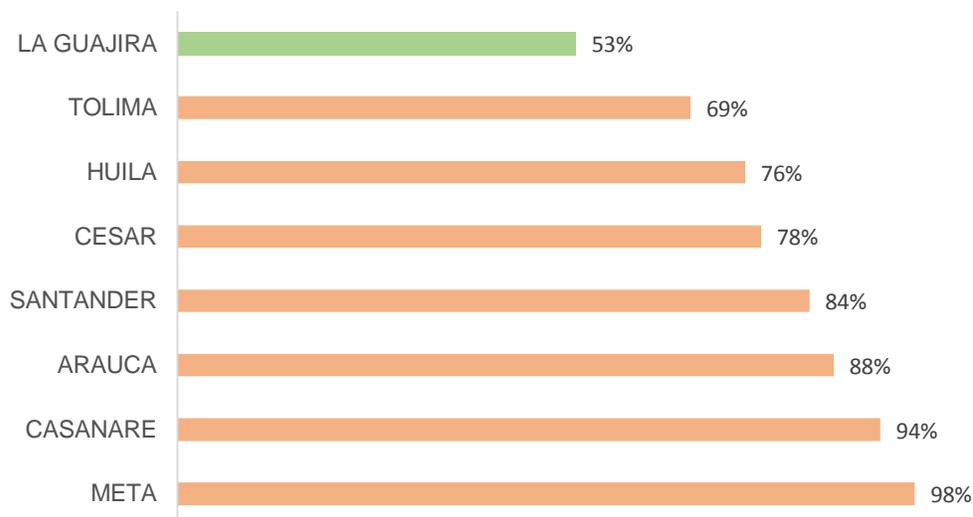
Para calcular este indicador, se tomó la sumatoria del valor de los proyectos aprobados por los OCADs financiados con los rubros de asignaciones directas, compensaciones y del Fondo de Compensación Regional del periodo 2012 – 2016 y se dividió por el valor total de las instrucciones de abono en cuenta de cada departamento para el mismo periodo.

En la gráfica 2, se identifica que mediante proyectos y sustrayendo las inflexibilidades, La Guajira presenta el grado de ejecución más baja de recursos disponibles dentro del grupo de departamentos productores, con el 53% a lo largo del periodo. El resto de departamentos presentan resultados por encima del 70%. En cuanto al destino de la inversión, esta se ha concentrado en los 5 años en 6 sectores que equivalen al 92% de la inversión financiada con regalías, en su mayoría (50%) son de educación y transporte a lo largo del periodo.

Cabe aclarar que en la apropiación total, no se incluyen los recursos utilizados para las inflexibilidades cuyos montos y tipos se presentan en las tablas 2 y 3, que suman hasta el 2016 \$ 253.287 millones¹. En La Guajira, estas acreencias se encuentran relacionadas con los recursos para pagar las vigencias futuras de mantenimiento y ampliación de la malla vial, el crédito del Plan Departamental de Agua, el Programa de Saneamiento Fiscal y el pago de un mayor valor de regalías recibido por el departamento durante el anterior sistema.

¹ La ley reglamentaria del Sistema General de Regalías, estableció el pago de las acreencias existentes en las entidades territoriales anteriores al 2011.

Gráfica 2. Grado de ejecución de los recursos disponibles de los departamentos productores, 2012 – 2016.



Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores sin incluir inflexibilidades.

Tabla 2. Monto aprobado para pago de inflexibilidades. 2012 – 2016. Valor en Millones de pesos.

Entidad Territorial	2013-2014	2015 - 2016	Total 2012 - 2016
Gobernación de La Guajira	155.920	97.367	253.287

Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, SICODIS. Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores.

Tabla 3. Tipo de inflexibilidades

Tipo Inflexibilidad	Concepto del Compromiso	Acto Administrativo de Autorización
Vigencia Futura	Contrato No. Lic-005 con la Concesión Unión Temporal Malla Vial de La Guajira cuyo objeto es: adecuación y/o rehabilitación de la red secundaria y terciaria del departamento.	Ordenanza No. 034 del 12 de septiembre de 1999 y No. 256 del 12 de noviembre de 2008.
Vigencia Futura	Contrapartida del departamento para el desarrollo del programa de agua potable y saneamiento básico en el departamento.	Ordenanza No. 302 del 24 de noviembre de 2010
Servicio de Deuda	Crédito externo - contrato de empréstito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Objeto: programa de infraestructura y gestión de servicios de agua y saneamiento para el departamento.	Ordenanza No. 175 de 2005
Programa de Saneamiento Fiscal	Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero autorizado según ordenanza No; 161 de 2005, prorrogada por la ordenanza No. 165 de 2005 y 178 de 2006, cuyo objeto es normalizar la situación financiera del departamento. Última modificación mediante el Decreto 187 de 19 de septiembre de 2011, autorizado por ordenanza No. 321 de 2011.	Ordenanza No. 321 de 2011

Fuente: Departamento de La Guajira. Secretaría de hacienda, 2015.

Sectores de inversión según proyectos aprobados en el departamento

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

Es importante señalar que en el departamento si bien se han hecho inversiones en sectores relacionados con la actividad del comercio, industria y turismo, generación de empleo e ingresos, y agricultura; los recursos se han priorizados en aquellos que son financiados por el Sistema General de Participaciones (SGP), especialmente, en educación.

Teniendo en cuenta la clasificación que se realiza desde los sistemas de gestión y seguimiento de regalías, al desagregar la inversión en subsectores, se encuentra que efectivamente los esfuerzos se han dirigido a complementar los rubros que ya son financiados por el SGP. Por ejemplo, en educación los proyectos se han orientado en mayor medida a construir y ampliar infraestructura educativa, alimentación escolar, transporte escolar. Adicionalmente, se encontró que a pesar de que el sistema fue diseñado para promover el desarrollo regional de las zonas más rezagadas, en la práctica las asignaciones fueron poco significativas para promover el crecimiento y la generación de riqueza de los territorios. En la tabla 4 se desagregan los subsectores con mayor la mayor inversión en los últimos 5 años.

Tablas 4. Ranking de sectores según proyectos aprobados en el departamento de La Guajira. Periodo 2012 - 2016. (Millones de pesos corrientes).

Ranking	Sector	Valor aprobado (millones de pesos)	Participación 2012 - 2016	Ranking Subsector
1	EDUCACION	159.044	28%	1. Preescolar y Básica y Media; 2. Superior
2	TRANSPORTE	128.404	22%	1. Red urbana; 2. Vial Red Primaria; 3. Secundaria; 4. Terciaria
3	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	128.132	22%	1. Formación del Capital Humano altamente Calificado; 2. Innovación; 3. Investigación y Desarrollo; 4. Servicios Científicos y Tecnológicos
4	AGRICULTURA	42.585	7%	1. Asistencia Técnica; 2. Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera; 3. Proyectos de Desarrollo Rural
5	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	35.594	6%	1. Acueducto alcantarillado y plantas de tratamiento; 2. Embalses y Represas

Fuente: Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores.

En el subsector de acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento, se resalta que el 82% de la inversión se concentró en cuatro proyectos en el municipio de Riohacha, relacionados con la construcción de sistemas de alcantarillado, acueducto y microacueductos por la suma de \$26.269 millones. Se destaca que del total del recurso en este subsector (\$32.000 millones), hubo una inversión del 36% en dos proyectos de suministro de agua a comunidades indígenas que sumaron aproximadamente \$11.638 millones.

Al discriminar por tipo de proyecto, el 66% se ha dirigido a otras inversiones distintas a infraestructura, con monto de \$379.030 millones en los últimos cinco años. Al profundizar, se identifica que el 68,6% se ha dirigido a programas de calidad con apoyo a gestiones, fortalecimiento cultural, mejoramiento de capacidades, entre otros. Otro 15% de los proyectos fue dirigido a mejoramiento o nuevas tecnologías o procesos tales como actualizaciones, formulaciones de proyectos, y diseño de planes vida para la comunidad indígena. El 17% restante, se dirigió a proyectos de estudios de maestrías y doctorados, investigaciones, dotación de parques y ampliación de cobertura en agua. Tabla 5.

Tablas 5. Discriminación de proyectos aprobados dedicados al resto de la inversión distinta a infraestructura en La Guajira. Periodo 2012 - 2016. (Millones de pesos corrientes).

Sector	Valor aprobado	Participación 2012 - 2016	# de proyectos	Tipos de proyectos de mayor recurrencia
Ampliación de cobertura	5.503	1,5%	1	Suministro de agua (1)
Dotación	267	0,1%	1	Dotación de parques (1)
Estudios o estadísticas	35.985	9,5%	3	1. Estudio para parque automotor (1); 2. Estudios genéticos de las enfermedades asociadas a la explotación del carbón (1); 3. Investigación dengue (1)

Sector	Valor aprobado	Participación 2012 - 2016	# de proyectos	Tipos de proyectos de mayor recurrencia
Mejoramiento o nuevas metodologías o procesos	57.895	15,3%	12	1. Actualizaciones (1); 2. Apoyo, asistencia técnica y fortalecimiento en distintos sectores (9); 3. Diagnóstico y formulación de proyectos (1); 4. Diseño de plan de vida indígena (1)
Programas de mejoramiento de calidad	260.102	68,6%	21	1. Apoyo a la gestión en distintos sectores (6); 2. Desarrollo de acciones y programas (5); 3. Fortalecimiento cultural (1); 4. Implementación de estrategias y programas (5); 5. Mejoramiento de capacidades (2); 6. Protección al adulto y DDHH (2)
Otros	19.278	5,1%	1	Estudios de maestría y doctorado (1)
Total	379.031	100,0%	39	

Fuente: Proyectos aprobados, portal SGR. Elaboración de los autores.

Reflexiones finales

Si bien el actual sistema ha permitido una mayor cobertura en la distribución de los recursos de regalías a nivel nacional, es claro que La Guajira fue impactada negativamente, ya que una gran parte de los recursos se usaron en cancelar las inflexibilidades, limitando los montos para ejecutar mediante proyectos. La modalidad de administración a través de proyectos, ha exigido mayor rigurosidad en la gestión de la inversión. Por lo tanto, se requiere contar con capacidad instalada para estar a la altura de este modelo en aras de apropiar y ejecutar exitosamente los recursos.

En el análisis se observa que solo el 53% de los recursos disponibles se apropiaron en proyectos desde regalías directas y los fondos de compensación regional, desarrollo regional, ciencia y tecnología, lo que ha dado como resultado que el departamento

tenga la cifra más baja en montos aprobado entre las entidades productoras, ya que gran parte de los recursos se utilizaron en el pago de acreencias existentes antes de la entrada en vigencia del sistema, lo que redujo el espacio fiscal, determinándose así uno de los mayores impactos negativos de la reforma.

Muy a pesar de que parte de los recursos de regalías se utilizaron para el pago de inflexibilidades, de acuerdo al grado de ejecución de los recursos bajo autorizaciones especiales de giro a través de proyecto, el proceso aún mantiene vulnerabilidades administrativas por la baja apropiación del manejo del sistema por parte de los funcionarios del sector (de planta o contratistas). La alta rotación del personal encargado del SGR, los formatos adoptados para estructurar los proyectos que son poco flexibles, se convierten en obstáculos a la hora de presentar los proyectos, apropiar y ejecutar los recursos del sistema². Para finalizar en palabras de Bonet (2014): “se espera que el proceso de aprendizaje que tendrán que enfrentar las entidades territoriales y el régimen transitorio previsto en el nuevo esquema hacen que el impacto del sistema pueda ir cambiando en el tiempo”.

BIBLIOGRAFÍA

Bonet, J. y Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?. Documentos de trabajo sobre economía regional, 198, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.

Congreso de Colombia. (17 de mayo de 2012). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. [Ley 1530 de 2012]. DO: 48.433.

Departamento Nacional de Planeación (2017). Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales – SICODIS.

Departamento Nacional de Planeación (2017). Mapa de regalías.

² Trabajo de campo realizado entre noviembre y diciembre 2017.

Contáctenos

WWW.GUAJIRA360°.ORG
comunicaciones@guajira360.org