



Expectativas y realidades



2012-2014

Expectativas y realidades

República de Colombia
Contraloría General de la República

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Masmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Juan Carlos Rendón López
Contralor Delegado Intersectorial
Coordinador Grupo Control Fiscal Micro

Luz Amanda Granados Urrea
Contralora Delegada Intersectorial
Coordinadora Grupo Control Fiscal Macro

Elaboración y revisión del informe

Luz Amanda Granados Urrea
Contralora Delegada Intersectorial

David Isaac Botero
Contralor Delegado Intersectorial

Sandra Lucero Rodríguez Samacá
Contralora Delegada Intersectorial

Orlando Velandia Sepúlveda
Contralor Delegado Intersectorial

Martha Lucía Villa Restrepo
Asesora de Despacho Vicecontraloría General

Antonio Hernández Gamarra
Asesoría Técnica

Participaron en la elaboración de este informe:

Alexandra Acosta Herrera
Luis Alberto Giraldo Polanía
Héctor Hernán González Naranjo
Cesar Augusto Ocampo Sierra
María Isabel Solano Rondón
María Lucía Vargas Pardo
Carlos Eduardo Espinosa Velásquez
Nadezhda Araújo Quintero
Angélica Páez Vargas

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora

Luz María Sierra
Edición y corrección

Yenny Liliana Pérez Guzmán
Andrea Artunduaga Acosta
Diseño, diagramación y elaboración de gráficos

www.pixabay.com
www.co.fotolia.com
Fotografías

Imprenta Nacional de Colombia
Impresión

Contraloría General de la República
Cra. 9 No. 12C-10
PBX: 647 7000
Bogotá D.C., Colombia
Noviembre de 2015
www.contraloriagen.gov.co

Contenido

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	11
1. DISTRIBUCIÓN DE LAS REGALÍAS Y AVANCES EN EQUIDAD	15
1.1. El nuevo esquema de distribución	16
1.2. Distribución regional de las regalías: nuevo mapa de recursos	24
1.2.1. Cambios en la distribución regional de los recursos de regalías	24
1.2.2. Distribución departamental de los recursos de regalías per cápita	32
1.3. Avances de la distribución de regalías en equidad regional y social	34
2. PERTINENCIA DE LOS PROYECTOS, DISPERSIÓN Y PROBLEMAS DE EFICIENCIA DEL SISTEMA	41
2.1. Pertinencia de los proyectos	42
2.1.1. Diferencias en la distribución del gasto por sectores, según fuente de financiación	42
2.1.2. Pertinencia de los proyectos del FDR desde la perspectiva del impacto regional	49
2.1.3. Pertinencia de los proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación	54
2.2. Dispersión de los recursos	60
2.3. Buen gobierno y problemas de eficiencia del SGR	63
2.3.1. Ejecución de los proyectos de inversión	68
2.3.2. Debilidades en la estructuración de proyectos	71
2.3.3. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Agenda pendiente	73
3. PRIORIZACIÓN DE LOS PROYECTOS EN LOS DEPARTAMENTOS Y NECESIDADES DE LA POBLACIÓN	81
3.1. Distribución sectorial de las regalías por regiones e inversión social	81
3.1.1. Región Caribe	82
3.1.2. Región Llanos	87
3.1.3. Región Eje Cafetero	92
3.1.4. Región Pacífica	97
3.1.5. Región Centro Oriente	101
3.1.6. Región Centro-Sur	106
3.2. Inversión social y necesidades de la población	110
3.2.1. Región Caribe	113
3.2.2. Región Llanos	115
3.2.3. Región Eje Cafetero	117
3.2.4. Región Pacífica	119
3.2.5. Región Centro Oriente	122
3.2.6. Región Centro Sur	124
ANEXO METODOLÓGICO	130

Prólogo

El balance de la implementación del nuevo sistema de regalías 2012-2014 es oportuno y pertinente, no solo por la obligación que se le impone al Estado y a la sociedad de revisar y examinar modelos diseñados para garantizar la mejora de las condiciones de vida, especialmente de los más necesitados, como el caso del modelo de regalías, sino por el momento histórico que vivimos, que nos obliga a prever y planear, con el máximo rigor, el uso de los recursos públicos que deberán servir para consolidar una añorada situación de posconflicto.

El proceso de paz que avanza, dada su complejidad, exige vislumbrar una agenda pública que contribuya verdaderamente a superar los problemas de discriminación, exclusión y pobreza que han alimentado el conflicto armado que sufrimos hace más de 50 años, por eso esa agenda debe dar espacio concreto y especial a temas como lograr el desarrollo de las regiones fundado en sólidas bases de equidad e igualdad social; profundizar el modelo de descentralización; y alcanzar los cambios estructurales que exigirá la construcción de una paz sostenible.

Temas todos que coinciden con los propósitos que motivaron la modificación del sistema de regalías del país, impulsada por el gobierno y aprobada por el congreso nacional: garantizar el principio de equidad en la distribución de las regalías buscando que dichos recursos favorecieran a toda la población, que se priorizara la inversión hacia la más pobre y vulnerable, y que se apoyara el desarrollo regional de todos los departamentos y municipios.

Frente a este enorme reto, el diseño de escenarios propicios para la construcción de la paz se impone, aunque la situación económica que actualmente afrontamos no es la mejor. El país le apostó a un modelo basado en los recursos minero-energéticos, petróleo, carbón, níquel y demás minerales, que lo hacen sensible a los ciclos de la economía internacional.

En este sentido, en el escenario actual de desaceleración económica mundial y de caída de los precios de nuestros principales productos de exportación, se comprometen significativamente las metas de crecimiento e inversión que se requieren para lograr más equidad e igualdad social, lo que reclama un mayor esfuerzo y compromiso del gobierno, de los órganos de control y en general del Estado y la sociedad.

Bajo la coyuntura descrita, el balance que hace la Contraloría General de la República sobre la implementación del nuevo sistema de regalías muestra que efectivamente se han logrado resultados positivos. Los recursos se distribuyen mejor, con una tendencia general a beneficiar a los territorios más pobres. En este sentido para la Contraloría es importante resaltar lo siguiente:

Mejor distribución y mayor equidad:

En 2010, el 80% de la población recibía el 20% de las regalías; situación que cambió con la reforma de manera sustancial y en el bienio 2013-2014 ese 80% de la población se benefició del 70% de los recursos. Adicionalmente los municipios receptores de regalías pasaron de 655 en 2010 y 2011, a 1.078 en el bienio 2013-2014.

La reforma también produjo avances en equidad social, dado que la distribución de los recursos se dirige prioritariamente a los departamentos que acreditan los mayores niveles de pobreza; así, la relación por departamento entre la distribución de las regalías per cápita y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, muestra que el nuevo sistema de distribución en efecto tiende a asignar mayores recursos en los territorios que tienen más necesidades.

La mejor distribución territorial de las regalías y el poder orientador de los mandatarios locales respecto de las inversiones que ellos proponen, son oportunidades que deben ser aprovechadas para focalizar los proyectos hacia aquellos sectores en los que se presentan las mayores brechas sociales contribuyendo con las regalías a la equidad social y a la disminución de la condiciones de pobreza, así como también al desarrollo y competitividad de los territorios.

Implementación de prácticas de Buen Gobierno:

Uno de los propósitos de la modificación del régimen de regalías fue garantizar principios de eficiencia y racionalidad en el gasto, como parte central del concepto de buen gobierno a través de instrumentos que permitieran mejorar la estructuración, formulación y ejecución de los proyectos de inversión; así como el fomento a la participación al incentivar a los ciudadanos a presentar proyectos y a ejercer control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los mismos.

El arreglo institucional ha generado mayor transparencia con la creación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías administrado por el DNP, que permite conocer el uso de los recursos y el estado en tiempo real de los proyectos de inversión; de otra parte, el Sistema de Giros a Cuentas Maestras implementado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, permite saber la asignación y giro de los recursos a las regiones; herramientas que facilitan el seguimiento a la gestión y el ejercicio de control fiscal y social sobre los recursos.

Ahora bien, para que los avances antes descritos contribuyan a los objetivos constitucionales de reducir la pobreza y las brechas entre las regiones, es necesario garantizar la eficiencia y efectividad del gasto. Al efecto es importante atender algunas situaciones que mencionaré a continuación que permitirán mejorar y reorientar lo pertinente:

Baja ejecución y altos saldos en cuentas bancarias:

Los problemas de eficiencia del sistema de regalías se concentran todavía en las debilidades que tienen los territorios para estructurar proyectos y en la baja capacidad de gestión de los alcaldes y gobernadores para ejecutarlos en los tiempos planeados. Así la Contraloría evidenció que entre 2012 y 2014 el Sistema no ejecutó \$8,4 billones, entre funcionamiento e inversión.

Consecuencia de lo anterior es que permanecen durante mucho tiempo montos de recursos en los bancos, lo que no es admisible si se tiene en cuenta la urgencia de las necesidades, la mayoría inaplazables, de las poblaciones. A diciembre de 2014 los saldos en los bancos, de recursos de regalías, ascendían a más de \$7 billones

Lo anterior ocurre en parte, porque los plazos para iniciar los procesos de ejecución, una vez se han aprobado los proyectos, son muy laxos. Los proyectos de inversión tienen como máximo 12 meses para iniciar sus procesos de contratación o de lo contrario tienen que desaprobarse y los recursos pueden ser usados en otros proyectos de inversión. Desde 2012 a noviembre de 2015 hay 1.735 entre proyectos desaprobados o en riesgo de desaprobación de un total de casi 9.500 proyectos, alcanzado con esto \$3,5 billones sin ejecutar.

Por ejemplo, en una actuación especial de la Contraloría General de la República sobre la ejecución de los recursos de regalías destinados a vivienda, en uno de los departamentos se encontró que del total de proyectos aprobados, el 4% están suspendidos, el 17% sin contratar, el 25% ya fueron desaprobados y del 55% restante en ejecución solo 2 proyectos presentan un avance de obra no mayor al 50%, el resto tiene niveles de ejecución física inferior al 20%.

El modelo debería ajustarse, no permitir que la pérdida de oportunidad en el uso del recurso sea premiada. Hay que ser estrictos y sancionar a las entidades que sean lentas en ejecutar los recursos de regalías. Al mismo tiempo se requiere un mayor esfuerzo en la formación de capacidades técnicas para la formulación de proyectos de inversión en las regiones. En este sentido, los recursos asignados al fortalecimiento de las secretarías técnicas, no parecieran estar dando los resultados esperados.

Persisten debilidades en la pertinencia de los proyectos y en la calidad de las obras que se están ejecutando:

Con el nuevo modelo los criterios de distribución de las regalías benefician más a los departamentos que a los municipios. Actualmente los departamentos manejan más del 70% de los recursos del sistema. Esta decisión del legislador podría interpretarse como una opor-

tunidad para que los departamentos ejercieran un mayor liderazgo en el desarrollo de su territorio y en el desarrollo regional. No obstante, esa oportunidad se está perdiendo. Por ejemplo, a diciembre de 2014 en el Fondo de Desarrollo Regional, sólo 9 de 334 proyectos cumplieron la condición de ser interdepartamentales mientras que 106 proyectos impactan a solo un municipio.

Respecto a la calidad de las obras, la Contraloría en su ejercicio de auditoría regular, que cubrió recursos por \$6 billones durante el primer semestre de 2015, encontró hallazgos por más de \$112 mil millones en los sectores de agua potable y saneamiento básico, educación, vivienda y cultura, recreación y deporte. Por ejemplo, en un solo municipio los hallazgos por viviendas de mala calidad sumaron \$7 mil millones: agrietamientos, paredes que se desmoronan, debilidades en diseño de construcción.

Nuevos recursos pero baja efectividad del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación:

Con el sistema de regalías vigente, el 10% de los recursos se destina al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, decisión sin duda positiva dado el rezago que presenta el país en la materia. Son recursos importantes, máxime cuando para ciencia y tecnología, en Colciencias, se ejecutaban solo recursos del Presupuesto General de la Nación de \$1.2 billones en tres vigencias, mientras que en el sistema de regalías los recursos que en los tres últimos años se destinaron a este fondo, ascienden a unos \$2.5 billones. No obstante, debido a la falta de una política pública nacional y regional sobre ciencia y tecnología y a que la mayoría de los departamentos del país no cuenta con capacidades científicas propias que les permitan invertir estos recursos de una manera eficiente, eficaz y pertinente, se ha generado:

- Dispersión de los recursos en multiplicidad de proyectos, revelando la falta de líneas articuladoras en la inversión y debilidades en la presentación y formulación de proyectos y,
- ausencia de ejecutores idóneos en calidad de investigadores e instituciones que cuenten con grupos de investigación reconocidos por COLCIENCIAS.

Los recursos de ciencia y tecnología están siendo ejecutados entonces, en un alto porcentaje, por personas naturales y jurídicas que no tienen la calidad de investigadores o por instituciones que carecen de grupos de investigación reconocidos por COLCIENCIAS.

En efecto, de un total de 1.496 contratistas que están ejecutando recursos de ciencia y tecnología, solo 293 son investigadores que pertenecen a grupos avalados por COLCIENCIAS y solo 73 son entidades que tienen grupos de investigación avalados.

Baja responsabilidad en la toma de decisiones en los OCAD

Aunque con la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, se buscó garantizar un trabajo articulado entre la Nación y los entes territoriales, limitando en parte la alta discrecionalidad en la asignación de recursos de regalías que en el pasado tuvieron los gobernantes de estos últimos, en la práctica los OCAD no han logrado ser el espacio de toma de decisiones técnicas donde prevalezca el interés general de la población.

Vale la pena revisar la responsabilidad que tiene este órgano consultivo frente a la efectividad en las decisiones que se están tomando sobre la inversión de los recursos de regalías especialmente en el equilibrio de pesos y contrapesos en la aprobación de los proyectos y, sobre la calidad y oportunidad de los mismos.

Hoy más que nunca tenemos que cumplir a cabalidad con nuestro mandato y garantizar, desde el ejercicio de nuestras competencias, un óptimo y oportuno ejercicio de ejecución, vigilancia y control fiscal sobre las regalías, asumiendo responsablemente que se trata de recursos finitos, no renovables, de los cuales como sociedad nos beneficiaremos por un período de tiempo determinado.

Tenemos que ser conscientes que somos responsables de impedir que esos recursos se despilfarran y de garantizar que se inviertan en beneficio de las poblaciones y regiones más vulnerables. La inversión adecuada y oportuna de esos recursos con seguridad contribuirá a que en un futuro las brechas de exclusión y pobreza se superen y el país entre definitivamente en una etapa de consolidación de los principios democráticos que lo rigen, logrando una armónica y próspera convivencia.

Mi compromiso con el país, con la sociedad y los sectores más deprimidos, derivado del mandato constitucional que se le atribuye a la Contraloría es, a través de la vigilancia y el control fiscal, evitar que los recursos de regalías se dilapiden, que como en el pasado se inviertan en obras inconclusas, los llamados “elefantes blancos”; inocuas o no pertinentes en tanto no consultan las necesidades más sentidas de la población; o de baja calidad y alto riesgo; y que ello se propicie por la precaria capacidad técnica de las regiones, y, la mayoría de las veces, por problemas de clientelismo y corrupción.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Introducción

La reforma al régimen de regalías del país, que tuvo lugar en el año 2011 con la expedición del Acto Legislativo 05, se sustentó en el hecho de que si bien entre 1994 y 2009 se generaron \$42,2 billones provenientes de las regalías su impacto había sido mínimo en términos del bienestar y desarrollo de las regiones¹.

A esa conclusión llegó un estudio realizado por Economía Urbana y el Centro Nacional de Consultoría en 2011², para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que analizó el efecto de las regalías en las regiones receptoras. El estudio arrojó que, hasta 2011, los recursos de regalías no fueron un factor diferencial que explicara el cambio en algunos indicadores sociales³, al comparar el grupo de municipios receptores de regalías y el grupo de no receptores. El cambio en las condiciones de vida de la población en los municipios receptores fue positivo pero pequeño. Tampoco hubo convergencia en las condiciones de vida entre municipios no receptores y receptores, por lo que la inequidad regional aumentaba. Adicionalmente, el estudio muestra que las regalías generaron “pereza fiscal”⁴.

Estos resultados se asociaron, en primer lugar, con el esquema inequitativo de distribución de las regalías, en el que “el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, no tenía en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales y los impactos ambientales”⁵. En segundo lugar, se asociaron a la débil capacidad institucional de las entidades territoriales, el uso indebido de los recursos, la orientación del gasto hacia sectores no prioritarios, que derivaron en obras inconclusas, innecesarias o de deficiente calidad⁶.

1 Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, No 577, martes 31 de agosto de 2010; proyecto de Acto Legislativo No 13 de 2010, Senado, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

2 González Jorge Iván (coordinador) y otros, “Evaluación de las Regalías Directas, Análisis de Resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y Estudio de Sostenibilidad Financiera a Mediano Plazo de las 80 Entidades Territoriales Mayores Receptoras de Regalías en el País”, Economía Urbana, CNC, DNP, Bogotá, mimeo. Versión resumida, 2011.

3 El estudio citado utiliza los siguientes indicadores: NBI (Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas); el ICV (Índice de Condiciones de Vida); TMI (Tasa de Mortalidad Infantil) y las coberturas de acueducto y alcantarillado.

4 La pereza fiscal es un concepto relacionado con la capacidad de los entes territoriales de generar ingresos propios. Se considera que las regalías llevaron a la pereza fiscal en los territorios beneficiarios, porque desestimularon la generación de recursos propios.

5 Ver Gaceta del Congreso, Senado y Cámara, No 577, pag. 14

6 Ver: Hernández Antonio, Regalías y desarrollo, mimeo, 2010.

La distribución de las regalías en el esquema anterior no guardaba correspondencia con la población: el 70% se concentraban en siete departamentos que reunían el 14% de la población (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander). Aún más, dos de esos departamentos, Casanare y Meta, con una población cercana al 3%, recibieron el 34% de los recursos.

Y más allá de esa conclusión, ante el auge en la producción minera, y los altos precios internacionales de las materias primas, que llevaron al aumento de los ingresos por la explotación de recursos no renovables, el gobierno nacional se propuso buscar mecanismos apropiados para la estabilización de dichos ingresos y evitar así fuertes fluctuaciones de variables macroeconómicas fundamentales.

Con esos argumentos, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 05 de 2011, que dio lugar a la creación del Sistema General de Regalías (SGR). El objetivo del Acto Legislativo es el de garantizar el principio de equidad en la distribución de las regalías en tres dimensiones:

- Equidad intergeneracional, a través de un mecanismo que permita generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra-cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
- Equidad social, priorizando la inversión de los ingresos minero-energéticos hacia la población más pobre.
- Equidad regional, a partir de un cambio en la distribución, busca favorecer el desarrollo de todos los departamentos y municipios, como un reconocimiento de que los recursos del subsuelo de la Nación son propiedad de todos los colombianos.

El Acto Legislativo estableció que los ingresos se destinarían al “financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”⁷. También propuso introducir principios de eficiencia y racionalidad en el gasto como parte central del concepto de buen gobierno. El nuevo SGR incorpora además, una estrategia de ahorro *“de manera que en períodos de auge en la producción*

o en los precios, los recursos excedentarios sean ahorrados, mientras que en épocas de desaceleración o incluso de reducción en la producción, las regiones tengan acceso a dicho ahorro para mantener su gasto estable a través del tiempo”⁸.

Para facilitar la canalización de los recursos se crearon los Fondos de Ahorro y Estabilización, FAE; el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, FCTI; el Fondo de Desarrollo Regional, FDR; y el Fondo de Compensación Regional, FCR.

La Ley 1530 de 2012 reglamentó el Acto Legislativo y definió los objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y criterios de distribución, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. (art. 360 de la C/91).

El propósito de este documento es presentar los resultados más relevantes del nuevo Sistema General de Regalías, que a la fecha cumple tres años desde su creación. El documento analiza la implementación del SGR de 2012 a 2014, se concentra en los recursos de inversión y se divide en tres capítulos: En el primero se presentan los cambios al esquema de distribución de las regalías y los avances en equidad regional y social; en el segundo, se analiza la pertinencia de los proyectos, la evidencia de dispersión de los recursos y los avances y retos relacionados con la eficiencia del sistema; y el tercer capítulo presenta las cifras por región y describe la distribución sectorial de los proyectos aprobados.



Distribución de las Regalías y avances en equidad



1. Distribución de las Regalías y avances en equidad⁹

El Sistema General de Regalías se construyó en 2011 en un escenario de altos ingresos futuros proyectados. De una parte, se pronosticó que el nivel máximo de producción llegaría a los 1,4 millones de barriles de petróleo diarios en 2018, y a partir de ese año se reduciría gradualmente la producción en la medida que el proceso exploratorio no adicionara reservas suficientes de crudo y gas. De otra parte, se previó que los precios de mediano plazo del crudo colombiano, ajustados a las proyecciones del WTI (West Texas Intermediate), podrían crecer de US\$77 por barril en 2010 a US\$90 por barril en 2020. Bajo este escenario se estableció una proyección de ingresos por regalías de \$9,1 billones para 2012, \$9,7 billones en 2013 y \$9,8 billones en 2014.

Como se observa en el gráfico 1, si se compara el período 2010-2011 con el de 2013-2014, los ingresos se mantuvieron relativamente constantes, al pasar de \$16,1 billones a \$17,3 billones. En los tres años de implementación del nuevo sistema de regalías, entre 2012 y 2014, los ingresos por regalías ascendieron a \$27,9 billones.

Como lo menciona la Contraloría General de la República –CGR– en el informe que presentó al Congreso de la República¹⁰, la caída de los precios internacionales del petróleo, a partir del segundo semestre de 2014, y la incursión de Estados Unidos en la implementación de tecnología de producción no convencional como el Fracking y el cavado horizontal¹¹ modificaron el escenario económico mundial, bajo la premisa de la autosuficiencia energética, reduciendo su demanda externa en 30%.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, mientras el recaudo efectivo de 2012 superó la proyección realizada en \$0,9 billones, al llegar a \$10,6 billones, en 2013 y 2014 el recaudo fue menor a las proyecciones estimadas en \$2,6 billones. Es decir, que el boom esperado en 2011, que estimaba un aumento anual de 5% en las regalías, no se presentó.

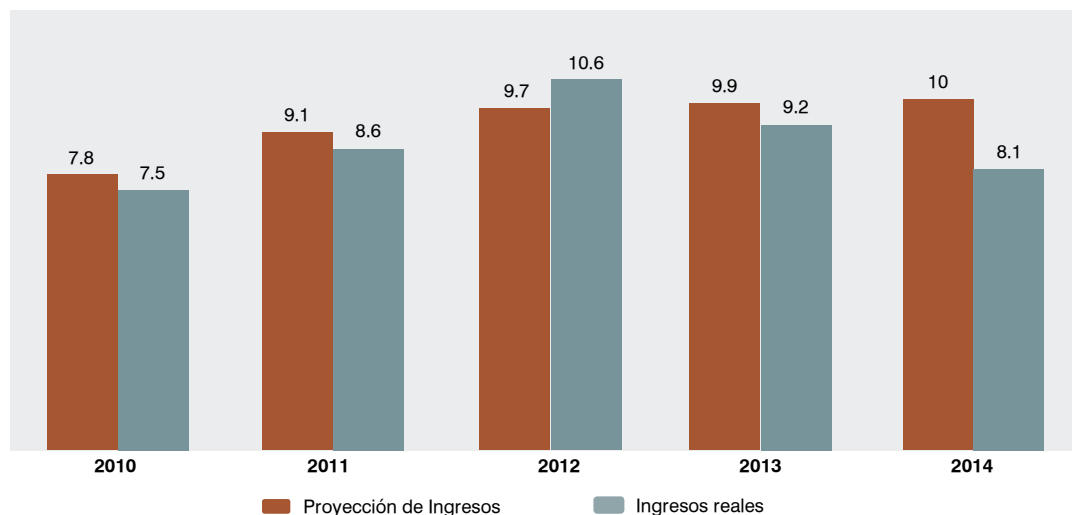
⁹ Se agradece muy especialmente a Jorge Espitia funcionario de la CGR y docente universitario, por su asesoría técnica.

¹⁰ Un análisis detallado de este tema se puede ver en: “Resultado Fiscal del Sistema General de Regalías 2012-2014”, Informe de la Contraloría General de la República, presentado al Congreso de la República en julio de 2015.

¹¹ Técnicas para posibilitar o aumentar la extracción de gas y petróleo del subsuelo, permiten acceder a grandes yacimientos de crudo antes inasequibles.

Gráfico 1

Ingresos de regalías (en billones de pesos) 2010-2014



Fuentes:

- 1: Para los años 2010 y 2011 se tomaron datos de regalías reportados a la Contraloría General de la República, por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, y la Agencia Nacional de Minería, ANM.
- 2: Para las vigencias 2012, 2013 - 2014 los datos se tomaron del Decreto de Cierre 722 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 3: Para 2012 se tuvo en cuenta el recaudo efectivo que incluye el mayor valor de \$1,5 billones recaudado en esa vigencia, respecto de la proyección del Gobierno Nacional.
- 4: El recaudo de 2013 fue tomado del libro publicado por la CGR, Evaluación Ley 1530 - dos años después 2012 - 2014, página 22, calculado con base en la información reportada por la ANH y la ANM al Sireci.
- 5: La proyección de ingresos del Sistema General de Regalías fue tomada del documento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Reforma al Régimen de Regalías: Equidad, Ahorro y Competitividad y Buen Gobierno. Julio de 2011, Página 15.

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro-Regalías CGR.

1.1. El nuevo esquema de distribución

La modificación al régimen de distribución de los recursos de las regalías tuvo entre sus principales objetivos que éstas se dirigieran a todos los departamentos y municipios del país y no sólo a los territorios productores y puertos, los cuales hasta diciembre de 2011, recibían el 80% de las mismas¹². Así, se dispuso una redistribución de las regalías que redujo la participación de estos últimos, en favor de todos los departamentos y municipios del país, mediante un sistema de manejo de cuentas, conformado por los siguientes Fondos, beneficiarios y conceptos de gasto definidos por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012:

¹² El sistema anterior de regalías distinguía entre regalías directas e indirectas. Las primeras definidas como aquellas que beneficiaban directamente a las entidades territoriales en donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, a los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos y a los municipios del área de influencia de esos puertos; las segundas, correspondían a aquellos recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores, distribuidas por el Fondo Nacional de Regalías.

- i. Departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos (Asignaciones Directas)
- ii. Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales
- iii. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
- iv. Fondo de Desarrollo Regional
- v. Fondo de Compensación Regional
- vi. Fondo de Ahorro y Estabilización
- vii. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo
- viii. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías
- ix. Funcionamiento del Sistema General de Regalías

El Acto Legislativo dispuso cuatro porcentajes en el nuevo modelo de distribución de las regalías: 2% para fiscalización de la exploración, explotación y cartografía geológica; 10% para ahorro pensional territorial; 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI); y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Los recursos restantes fueron asignados de la siguiente manera: 20% para Asignaciones Directas (AD), y 80% para el FCR y el FDR (60% y 40% respectivamente). El Acto Legislativo previó un período de transición entre 2012 y 2014 para los recursos de AD, de forma que su participación sería del 50% en 2012, del 35% en 2013 y del 25% en 2014. Es decir, solo a partir de 2015 entraron a funcionar en pleno los criterios de distribución definidos por el Acto Legislativo para el FCR y el FDR.

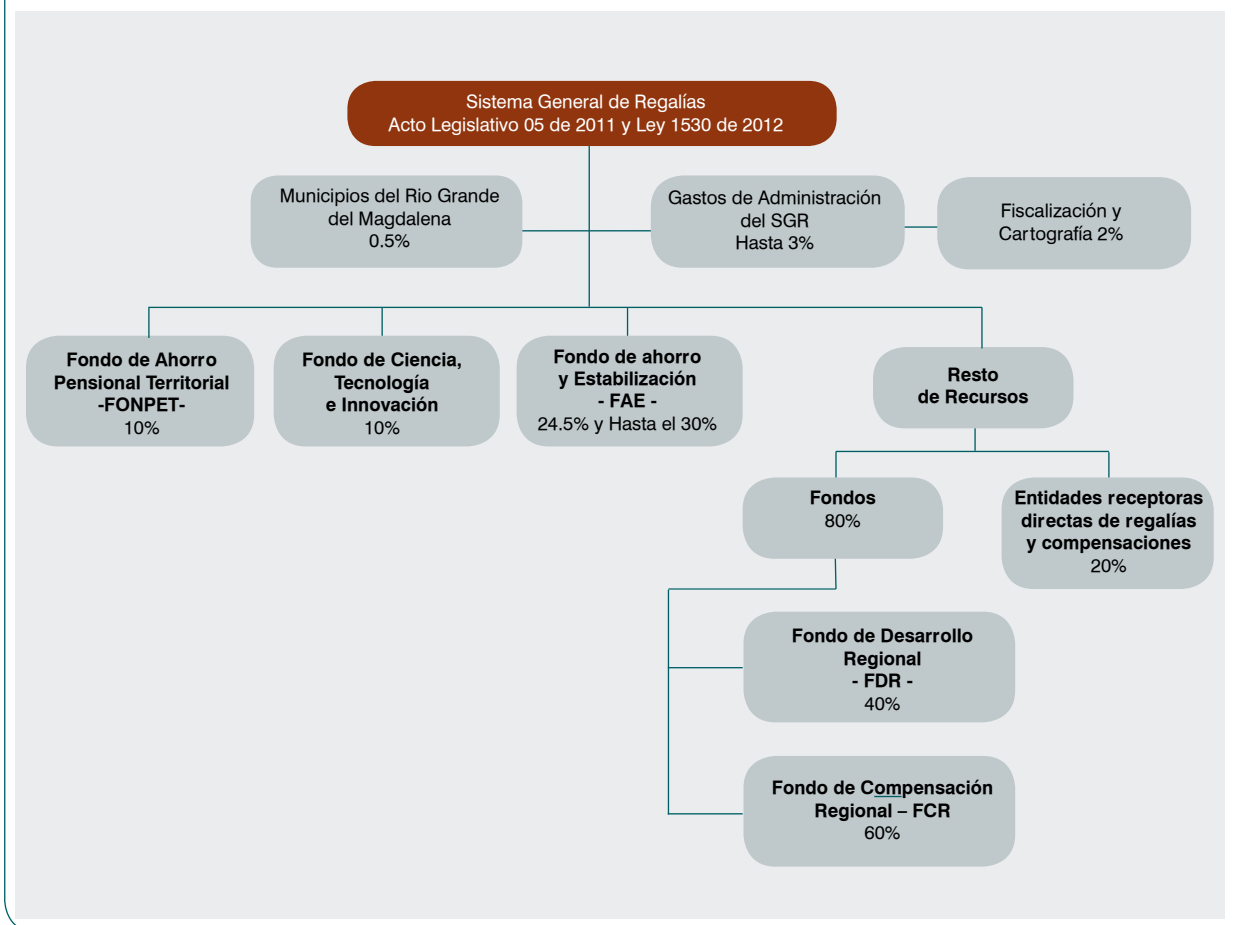
La Ley 1530 de 2012 estableció otros tres porcentajes en la distribución: 2% para el funcionamiento del SGR (órganos y fortalecimiento de secretarías de planeación), 1% para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y 0,5% para municipios ribereños del Río Magdalena¹³. De igual manera dispuso, que este 3,5% sumado al 2% de fiscalización se distribuirían previamente a lo asignado por el acto legislativo a los Fondos.

¹³ Ley 1530 de 2012, Artículo 154 establece: “Municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. En desarrollo del artículo 331 de la Constitución Política, se asignará el 0.5% de los ingresos del Sistema General de Regalías para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique. Estos recursos serán canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena.”

El gráfico 2 presenta la distribución de los recursos de regalías según los criterios constitucionales y de ley descritos.

Gráfico 2

Distribución de las regalías¹⁴ 2012-2014



Fuente: Gráfico elaborado con base en los Decretos de cierre No 1399 de 2012 y No 722 de 2015, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaboró: Grupo Macro-Regalías CCR

14 La Ley 1530 de 2012, art. 1 define que el conjunto de ingresos, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Entre 2012 y 2014 los recursos de inversión de regalías distribuidos¹⁵ entre asignaciones directas y los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo Regional y Compensación Regional, ascendieron a \$17,8 billones. Los recursos de los Fondos se distribuyen entre los departamentos y municipios, de acuerdo con criterios de población, pobreza y desempleo, como se describe a continuación:

i) El Fondo de Compensación Regional, FCR, se distribuye en un 60% a los departamentos y en un 40% a los municipios:

- El 60% que va a los departamentos se reparte en partes iguales entre los departamentos con Necesidades Básicas Insatisfechas NBI¹⁶ mayores a 30% y los departamentos que tienen municipios con un NBI mayor a 35%.

Para calcular la distribución entre el primer grupo de departamentos, se utilizan los criterios de pobreza departamental. Es decir, los recursos que se asignan a los departamentos con NBI superior al 30%, se establecen conforme a tres criterios: el 40% de acuerdo con la participación de cada departamento en la población total del país, el 50% por pobreza relativa, para lo cual se divide el NBI departamental en el NBI total y el 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se toma la tasa de desempleo del departamento dividida por la tasa de desempleo nacional.

Estos criterios se aplican de la siguiente manera:

- a) La participación de cada departamento en la población total del país se eleva al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.
- b) El NBI de cada departamento dividido por el NBI Nacional se eleva al exponente 50% para obtener una medida del factor pobreza.
- c) La tasa de desempleo de cada departamento se divide por la tasa de desempleo nacional y se eleva al exponente 10%, para obtener una medida del factor de desempleo.

15 La cifra de \$17,8 billones resulta del siguiente cálculo: el recaudo efectivo del bienio 2013-2014 que fue de \$11,7 billones; la disponibilidad inicial del bienio resultante del valor no girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la vigencia 2012, que ascendió a \$2,1 billones; y la diferencia entre giros y pagos de la vigencia 2012 de las entidades ejecutoras de recursos de inversión de regalías, que fue de \$3,9 billones. Ver: Contraloría General de la República, Resultado Fiscal del Sistema General de Regalías 2012- 2014, junio de 2015, pag 16.

16 De acuerdo con el DANE, la metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores son: Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

- d) Se multiplica para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo. El porcentaje de recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor poblacional su factor pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

Para calcular la distribución entre el segundo grupo de departamentos, se utiliza la misma metodología pero con los criterios de pobreza municipal.

En este primer 60% del FCR se encuentran 22 departamentos. Si un departamento resulta sin recursos, se le garantizará como mínimo el porcentaje equivalente a la participación del departamento que resultó con menor asignación de dicho fondo.

El restante 40% del FCR se distribuye entre los municipios para la financiación de proyectos de impacto local así:

- 30% para los municipios más pobres del país (NBI superior a 35%) a través de cupos municipales definidos en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios, que abarcan el 100% de la población; y
- 10% para municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª que no reciban del anterior, es decir del 30%, y que tengan un NBI inferior o igual al 35%¹⁷. Para esta distribución se otorga un peso de 60% a la población y un peso de 40% a la pobreza. En este grupo se encuentran 701 municipios en 32 departamentos.

- ii) El Fondo de Desarrollo Regional, FDR, distribuye los recursos entre departamentos según dos criterios fundamentales: el 60% de los recursos de acuerdo con la participación de la población del departamento en el total nacional y el 40% restante, según pobreza relativa (NBI depto/NBI nacional).

Estos criterios se aplican para Bogotá y todos los departamentos de la siguiente manera:

- a) La participación de cada departamento en la población total del país se eleva al exponente 60%, obteniéndose el factor de población.
- b) El NBI de cada departamento dividido por el NBI Nacional se eleva al exponente 40% para obtener una medida del factor pobreza.

¹⁷ En Colombia los municipios se clasifican en seis categorías de acuerdo al número de habitantes y a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, ICLD. Los municipios de categoría cuatro son los que tienen una población entre 20 y 30 mil habitantes, y ICLD entre 25 mil y 35 mil smlmv (salarios mínimos legales vigentes); los de categoría quinta, corresponde a aquellos que tienen entre 10 mil y 20 mil habitantes e ICLD superiores a 15 mil y hasta 25 mil smlmv; y los de categoría seis, son los que tienen una población igual e inferior a 10 mil habitantes, con ICLD no superiores a 15 mil smlmv.

- c) Se multiplica para cada departamento el factor de población y el factor de pobreza. El porcentaje del FDR que le corresponde a cada departamento será igual al producto de su factor poblacional y su factor pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.
- iii) La distribución de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, FCTI, se hace entre los departamentos, en la misma proporción en que participan de la suma de los recursos del FCR y del FDR. Para esta distribución, el Distrito Capital de Bogotá tiene tratamiento de departamento.

Por su parte, los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, FAE se asignan entre los departamentos en la misma proporción en que participan en los recursos destinados en el año correspondiente al FDR, al FCR, al ahorro pesonal territorial, al FCTI y a las asignaciones directas. Los recursos del FAE corresponden al resultado de la diferencia del total de los ingresos del SGR y los destinados al ahorro pensional territorial, al FCTI, al FDR, al FCR, y a las asignaciones directas. En caso en que los recursos del FAE excedan el 30% de los ingresos anuales del Sistema, el excedente se debe distribuir entre los departamentos en la misma proporción en que participen en la suma de los recursos destinados en el año correspondiente al FCR, al FDR y a las asignaciones directas. Para el primer año de operación del Sistema, se destinó un 25% de los recursos al FAE.

La Ley 1530 de 2012 al definir las fórmulas para distribuir las regalías, de acuerdo con la descripción anterior, decidió que los recursos del FDR, del FCTI y el 60% del FCR quedaran en cabeza de los departamentos. En consecuencia, estos últimos concentran la mayor parte de los recursos (72,6%), en comparación con los municipios (26,1%). (Cuadro 1). Este es un cambio significativo que introdujo la Ley 1530.

Cuadro 1

Participación de los departamentos y municipios en las regalías, por Fondos y asignaciones directas – 2012-2014

Millones de pesos y %

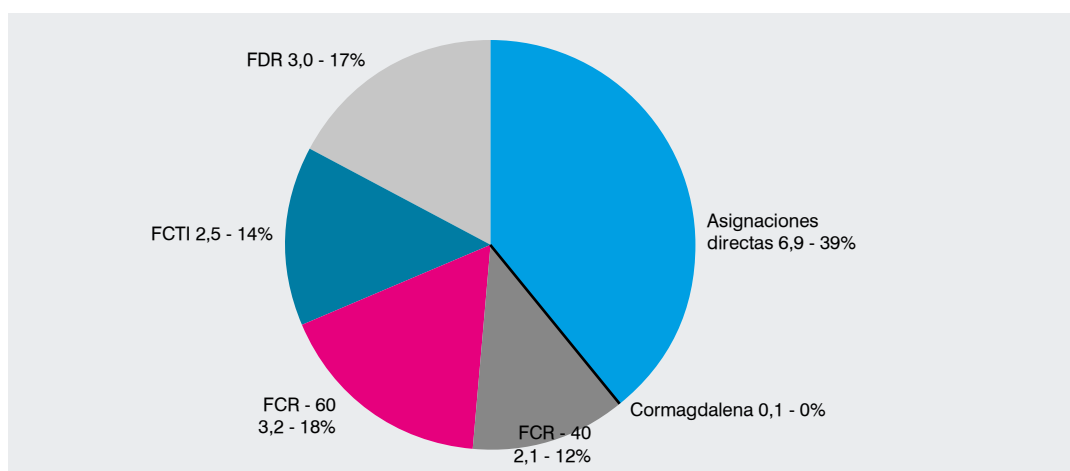
Receptores de recursos de regalías	Asignaciones directas		FCR		FDR		FCTI		Cormagdalena		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Departamentos	4.755.051	64,3	3.162.749	60	2.527.716	100	2.505.838	100	0	0	12.951.354	72,6
Municipios	2.545.233	34,4	2.108.500	40	0	0	0	0	0	0	4.653.733	26,1
Corporaciones	99.044	1,3	0	0	0	0	0	0	132.101	100	231.146	1,3
Total	7.399.328	100	5.271.249	100	2.527.716	100	2.505.838	100	132.101	100	17.836.233	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

La distribución de los recursos de inversión entre asignaciones directas y Fondos se presenta en el Gráfico 3, en el que se puede apreciar que, entre 2012 y 2014, el 39% de las regalías se dirigió a los productores y puertos (asignaciones directas); el 30% al FCR (18% a los departamentos receptores del FCR-60% y 12% a los municipios receptores del FCR-40%); el 17% al FDR y el 14% al FCTI.

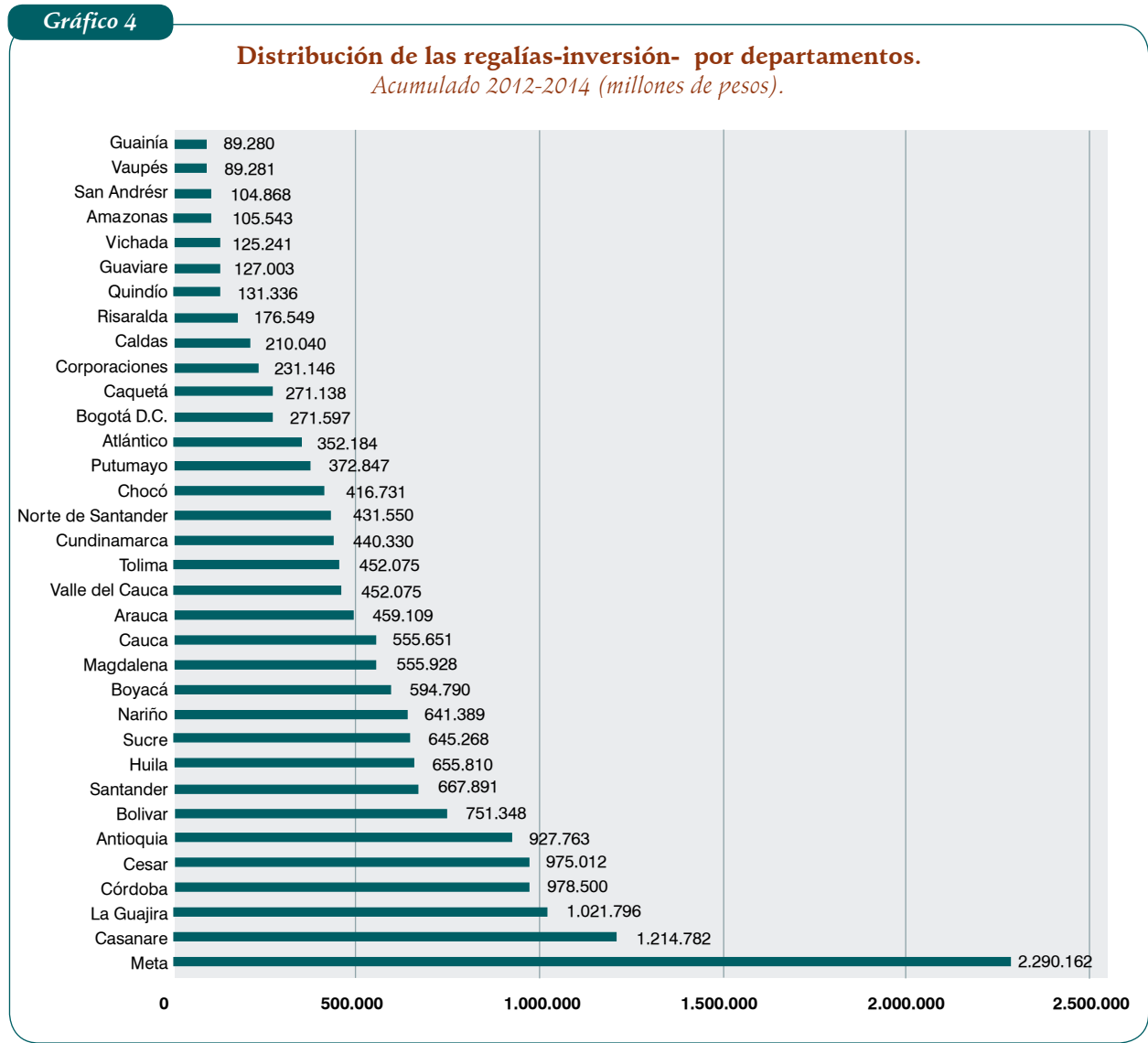
Gráfico 3

**Distribución de la inversión de las regalías entre asignaciones directas y Fondos.
Acumulado 2012- 2014.**
(Billones de pesos y %)



Fuente: Decretos de cierre No. 1399 de 2012 y No. 722 de 2015, de Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

La distribución de los recursos de inversión de las regalías, entre 2012 y 2014, por departamentos (gráfico 4) muestra a Meta como el mayor receptor (\$2,3 billones); seguido de Casanare (\$1,2 billones), La Guajira (\$1 billón); y los departamentos de Córdoba, Cesar y Antioquia, que obtuvieron un poco menos de \$ 1 billón.



Fuente: Decretos de cierre No 1399 de 2012 y No722 de 2015, de Min Hacienda. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

1.2. Distribución regional de las regalías: nuevo mapa de recursos

Los cambios que trajo consigo el nuevo SGR en la distribución territorial de las regalías se evalúan a partir de la comparación de los recursos de inversión del bienio 2013-2014 respecto de 2010-2011¹⁸, tanto en valores absolutos como en valores per cápita, por regiones y departamentos.

1.2.1. Cambios en la distribución regional de los recursos de regalías

La Ley 1530 de 2011 estableció una distribución del país en seis grandes regiones¹⁹:

- **Caribe:** Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y San Andrés, Providencia y Santa Catalina
- **Centro Oriente:** Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá D.C.
- **Eje Cafetero:** Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda
- **Pacífico:** Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca
- **Centro Sur:** Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima
- **Región del Llano:** Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

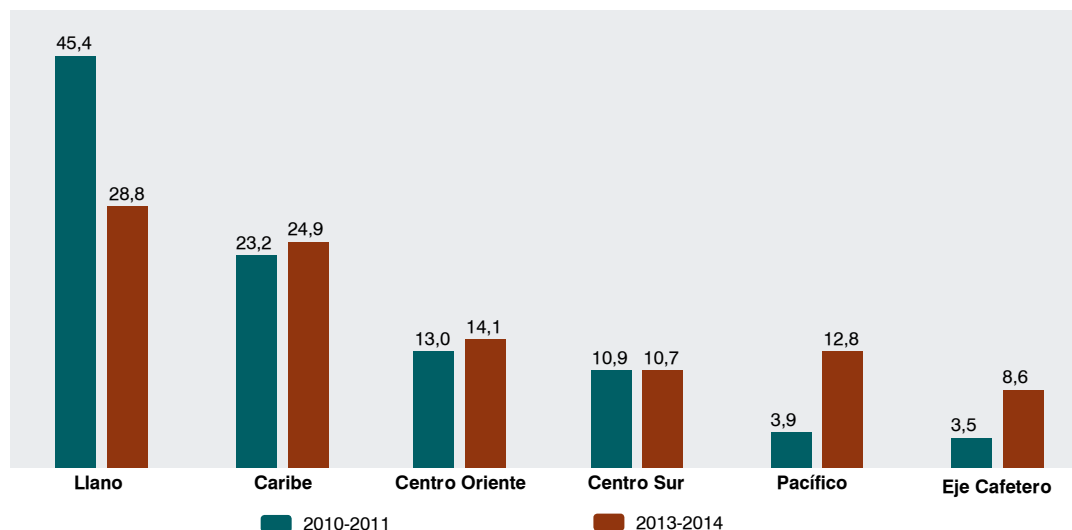
El gráfico 5 presenta el cambio en la distribución de los recursos de regalías que experimentaron las regiones a partir de la implementación de SGR. La región del Llano es la que redujo su participación en una mayor proporción, al pasar de 45,4% del total en 2010-2011, a 28,8% en 2013-2014. Entre tanto, las regiones Caribe, Centro Oriente y Centro Sur prácticamente mantuvieron su participación; mientras que Pacífico y Eje Cafetero aumentaron de manera importante la suya, constituyéndose en las regiones ganadoras del nuevo sistema de regalías.

18 Para analizar el cambio entre el anterior régimen de regalías y el nuevo sistema se toma el valor de los recursos de inversión del bienio 2013-2014, por cuanto en 2012 el porcentaje de asignaciones directas, tal como lo dispuso el Acto Legislativo, es más alto, y se compara con el valor de la inversión acumulada de 2010 y 2011. Los valores de 2010 y 2011 corresponden a los giros realizados, por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, a las entidades territoriales por regalías directas; y a los que respectivamente se hicieron través del Fondo Nacional de Regalías, que son los recursos con los que contaron los entes territoriales para financiar su inversión.

19 Ver: Acuerdo 03 del 22 de mayo de 2012 de la Comisión Rectora, por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías. El Distrito Capital de Bogotá tiene tratamiento de Departamento.

Gráfico 5

Cambio en la participación de las regiones en el total de los recursos de regalías (%)

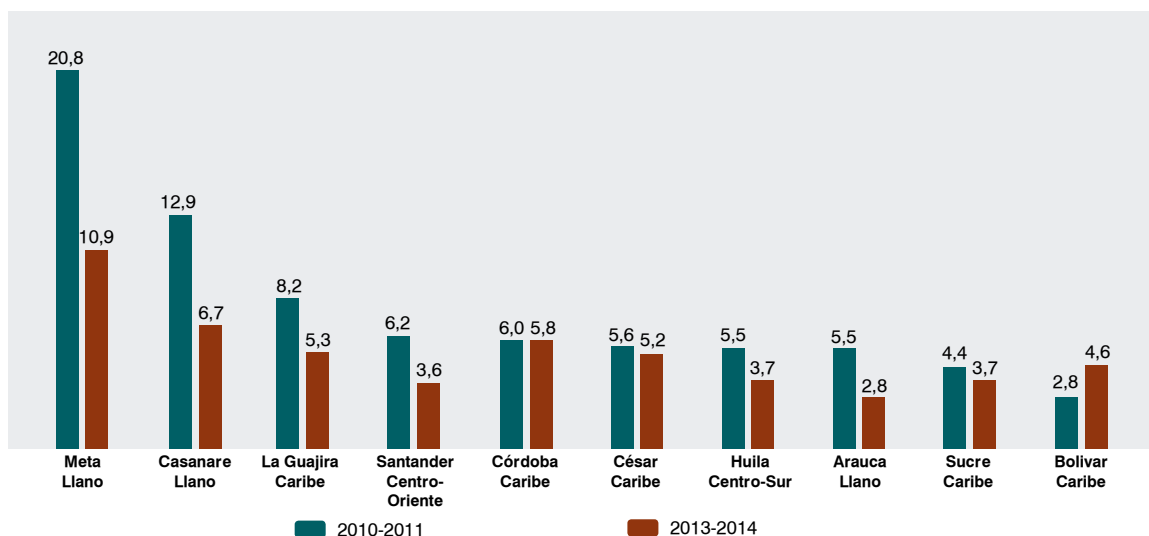


Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Por departamentos, en el grupo de los diez principales productores (gráfico 6) la participación en las regalías totales desciende de manera significativa en los casos de Meta, Casanare, La Guajira, Santander y Arauca. En Huila y Sucre también se presenta una importante reducción, mientras que Cesar y Córdoba prácticamente mantienen la misma participación. Entre tanto, Bolívar aumenta la suya.

Gráfico 6

Cambio en la participación de los principales departamentos productores en el total de regalías
2010-2011 vs 2013-2014 (%)

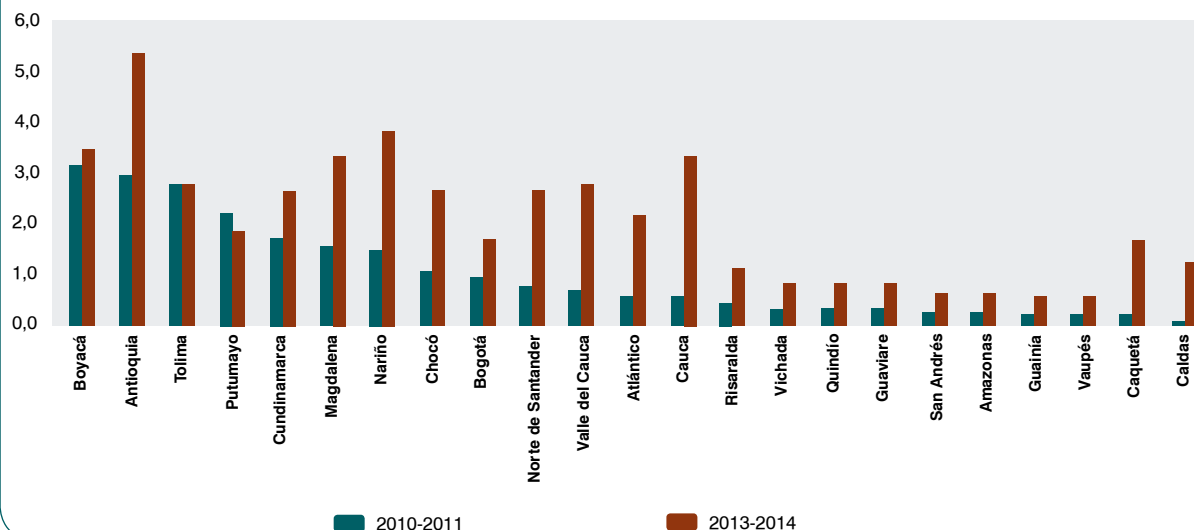


Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

En el resto de los departamentos (gráfico 7) aumenta la participación en los recursos totales de las regalías, siendo los casos más relevantes Antioquia -departamento que pasó a constituirse en el séptimo receptor de regalías prácticamente igualando los recursos que recibe Cesar-, así como Magdalena, Nariño, Cauca, Norte de Santander y Chocó, que también aumentan de manera importante sus niveles de participación en el total.

Gráfico 7

**Cambio en la participación de los demás departamentos en las regalías.
2010-2011 vs 2013-2014**



Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

Los cuadros 2 al 8 comparan los recursos de regalías destinados a inversión entre 2010 y 2011 frente a lo observado entre 2013 y 2014, a precios constantes de 2014, por regiones de acuerdo con la clasificación propia del Sistema General de Regalías.

Se calculó la variación absoluta y porcentual total entre ambos períodos²⁰, así como el cambio en las regalías directas percibidas y en los recursos obtenidos a través de los Fondos para cada departamento²¹. Como era de esperarse, dados los criterios de distribución que determinó la Ley 1530 para los Fondos, las regiones y los departamentos con mayor población relativa y mayor pobreza lograron acceder a mayores regalías. Como se observa en el cuadro 2, mientras en la región Caribe el descenso de las regalías directas fue prácticamente compensado por los recursos percibidos a través de los Fondos, en la región Llano tal compensación no ocurrió, y sus recursos se redujeron en cerca del 50%. Mientras que el Eje Cafetero fue la región que vio incrementados sus ingresos por regalías en mayor porcentaje seguido de Pacífico.

²⁰ En los cuadros 2 a 8 las variaciones porcentuales por encima del 500% se consideraron que no aplican (NA)

²¹ En los cuadros, AD corresponde a las regalías directas y fondos a las regalías recibidas a través del Fondo Nacional de Regalías, en el caso de los años 2010-2011; y al FDR, FCR y FCTI para el bienio 2012-2014.

Cuadro 2

Recursos de regalías total 2013-2014 vs 2010-2011

(Millones de pesos constantes de 2014 y %)

Region	Variacion 2013-2014-2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 AD	cambio AD (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
Caribe	-74.702	-2,0	-2.146.085	-67	2.071.383	385,4
Centro Oriente	21.775	1,3	-797.016	-70	818.792	156,5
Centro Sur	-166.647	-16,1	-598.331	-62	843.298	N.A.
Eje Cafetero	315.913	480,8	99.102	N.A.	864.876	N.A.
Llano	-2.104.210	-48,2	-2.276.982	-53	665.413	N.A.
Pacífico	777.306	187,4	-155.192	-74	1.270.399	N.A.
Total Nacional	-1.230.564	-11	-5.874.505	-60	6.534.160	444

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

En la región Caribe, por departamentos, aumentaron los recursos para Bolívar, Atlántico, Magdalena y San Andrés, en porcentajes elevados, tal como se observa en el cuadro 3. En contraste, los mayores descensos los sufrieron La Guajira (40%) y Sucre (22,4%). Los departamentos productores como Cesar, Sucre y Córdoba lograron compensar en buena parte la caída de las regalías que hubieran percibido en calidad de productores, con el aumento de los recursos que recibieron a través de los Fondos.

Cuadro 3

Recursos de regalías para la región Caribe 2013-2014 vs 2010-2011.

(Millones de pesos constantes de 2014 y %)

Departamento	Variacion 2013-2014-2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 AD	cambio AD (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
Atlántico	180.634	227,1	-1.756	-95,5	182.391	234,7
*Bolívar	180.435	49,5	-213.685	-70,1	394.119	N.A.
*Cesar	-88.031	-12,3	-367.577	-51,6	279.547	N.A.
*Córdoba	-70.935	-9,3	-404.727	-68,7	333.792	189,3
*La Guajira	-424.940	-40,2	-743.381	-71,1	318.440	N.A.
Magdalena	198.969	98,3	-95.514	-69,4	294.483	454,9
San Andrés	74.895	N.A.	-802	-68,5	75.697	N.A.
*Sucre	-125.729	-22,4	-318.643	-76,4	192.914	132,9
Total Caribe	-74.702	-2,0	-2.146.085	-66,9	2.071.383	385,4

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

* Departamentos productores

Como ya se anotó, la compensación a través de los Fondos que ha tenido la región Caribe, no la ha obtenido la región Llanos, donde las regalías se redujeron en cerca del 50%, dado que tiene menos población y menores niveles de pobreza, que son los criterios determinantes para distribuir regionalmente los recursos de los Fondos. (Cuadro 4). En Meta, Casanare y Arauca cayeron los recursos de regalías en más del 50% lo que contrasta con los departamentos de Guanía, Guaviare, Vaupés y Vichada, que pasaron a recibir recursos significativamente más altos.

Cuadro 4

Recursos de regalías para la región Llano 2013-2014 vs. 2010-2011.

Cifras a precios constantes de 2014 (en millones de pesos y %)

Departamento	Variacion 2013-2014- 2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014- 2010-2011 AD	cambio AD (%)	Variacion 2013- 2014-2010- 2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
*Arauca	-368.582	-52,5	-481.147	-69,4	112.565	N.A
*Casanare	-860.818	-52,0	-982.598	-59,9	121.780	767,5
Guainía	60.249	N.A	-92	-65,3	60.341	N.A
Guaviare	58.715	165,4	0		58.715	165,4
*Meta	-1.362.356	-51,1	-1.506.776	-56,7	144.419	N.A
Vaupés	55.142	499,3	6		55.136	499,2
Vichada	87.826	N.A	-1.655	-88,4	89.481	N.A
Total Llano	-2.104.210	-48,2	-2.276.982	-53,0	665.413	N.A

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

* Departamentos productores

En la región de Centro Oriente, que mantuvo en términos generales las regalías percibidas (Cuadro 5), la excepción es Santander, que redujo sus recursos en cerca del 50%. En Boyacá el efecto es prácticamente nulo, pues la disminución de las AD fue compensada por el aumento de los recursos por Fondos, de tal manera que este departamento ha mantenido el monto de regalías. En este caso, influyó que en Boyacá el número de municipios que reciben regalías pasó de 75 a 124, entre ambos períodos analizados. Cundinamarca mejoró su posición porque la caída de las regalías directas fue más que compensada por los recursos de los Fondos. De nuevo es claro que el alto número de municipios del departamento es un factor que contribuyó de manera positiva a la recepción de un mayor volumen de regalías.

Cuadro 5

Recursos de regalías para la región Centro-Oriente 2013-2014 vs. 2010-2011.

Cifras a precios constantes de 2014 (en millones de pesos y %)

Departamento	Variacion 2013-2014- 2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014- 2010-2011 AD	Cambio AD (%)	Variacion 2013- 2014-2010- 2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
Bogota D.C	71.620	55,4	-753	-100,0	72.372	56,3
Boyacá	3.378	0,8	-235.305	-68,9	238.682	352,9
Cundinamarca	97.025	43,0	-34.103	-70,6	131.127	73,9
Norte de Santander	210.566	196,6	-52.440	-68,9	263.006	N.A
* Santander	-360.813	-45,7	-474.417	-70,7	113.604	95,7
Total Oriente	21.775	1,3	-797.016	-70,1	818.792	156,5

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

* Departamentos productores

En el Eje Cafetero todos los departamentos aumentaron las regalías recibidas, por lo cual la región en su conjunto prácticamente quintuplicó los recursos percibidos (Cuadro 6). Antioquia pasó a recibir recursos similares a los de grandes productores como La Guajira o Cesar, dado que los nuevos criterios de distribución asignan gran importancia al tamaño de la población. Así mismo, en Antioquia el número de municipios que recibe regalías pasó en el período de análisis de 64 a 125.

Cuadro 6

Recursos de regalías para la región para la región Eje-Cafetero 2013-2014 vs. 2010-2011.

Cifras a precios constantes de 2014 (en millones de pesos y %)

Departamento	Variacion 2013-2014- 2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014- 2010-2011 AD	Cambio AD (%)	Variacion 2013- 2014-2010- 2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
Antioquia	260.116	67,0	-240.669	-70,4	500.785	N.A
Caldas	140.882	N.A	-1.108	-41,0	141.989	N.A
Quindio	64.933	199,2	-317	-90,5	65.250	202,4
Risaralda	110.099	552,7	-798	-88,2	110.896	N.A
Total Eje Cafetero	315.913	480,8	99.102	N.A	864.876	N.A

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

Al igual que en el Eje Cafetero, en la Región Pacífico todos los departamentos se beneficiaron del nuevo modelo de distribución, por lo cual la región en su conjunto casi duplicó sus recursos de regalías (cuadro 7). El Chocó disminuyó el monto recibido por asignaciones directas, pero esa disminución fue mas que compensada por los recursos que pasó a recibir a través de los Fondos.

Cuadro 7

Recursos de regalías para la región Pacífico 2013-2014 vs 2010-2011.

Cifras a precios constantes de 2014 (en millones de pesos y %)

Departamento	Variacion 2013-2014-2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 AD	Cambio AD (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
Cauca	324.769	390,5	-12.965	-67,1	337.734	N.A
Chocó	181.359	133,3	-84.405	-71,7	265.764	N.A
Nariño	271.179	138,6	-58.875	-81,7	330.053	266,9
Valle Del Cauca	254.148	303,5	-3.842	-78,5	257.990	327,2
Total Pacífico	777.306	187,4	-155.192	-74,2	1.270.399	617,2

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

En la región de Centro-Sur, las regalías caen 16,7% (cuadro 8). Los departamentos de Amazonas y Caquetá pasaron a recibir recursos por montos significativos, luego de que en el anterior régimen sus ingresos por este concepto fueran muy bajos. En Tolima la caída de los ingresos por AD fue casi que compensada por el aumento de los recursos percibidos a través de los Fondos. Los departamentos que vieron reducidos sus ingresos en mayor magnitud fueron Huila (37,7%) y Putumayo (23%).

Cuadro 8

Recursos de regalías para la región Centro-Sur 2013-2014 vs 2010-2011.

Cifras a precios constantes de 2014 (en millones de pesos y %)

Departamento	Variacion 2013-2014-2010-2011	Cambio (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 AD	Cambio AD (%)	Variacion 2013-2014-2010-2011 Fondos	Cambio Fondos (%)
Amazonas	71.049	N.A	0		71.049	N.A
Caquetá	168.472	N.A	29	N.A	168.470	N.A
*Huila	-266.423	-37,7	-493.842	-73,60%	227.420	N.A
Putumayo	-68.697	-23,1	-220.324	-76,80%	151.627	N.A
Tolima	-19.650	-5,6	-209.641	-64,40%	189.991	N.A
Total Centro Sur	-166.647	-16,1	-598.331	-62,40%	843.298	N.A

Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR. **Nota:** NA (No aplica) en los casos en que los porcentajes de cambio son superiores al 500%.

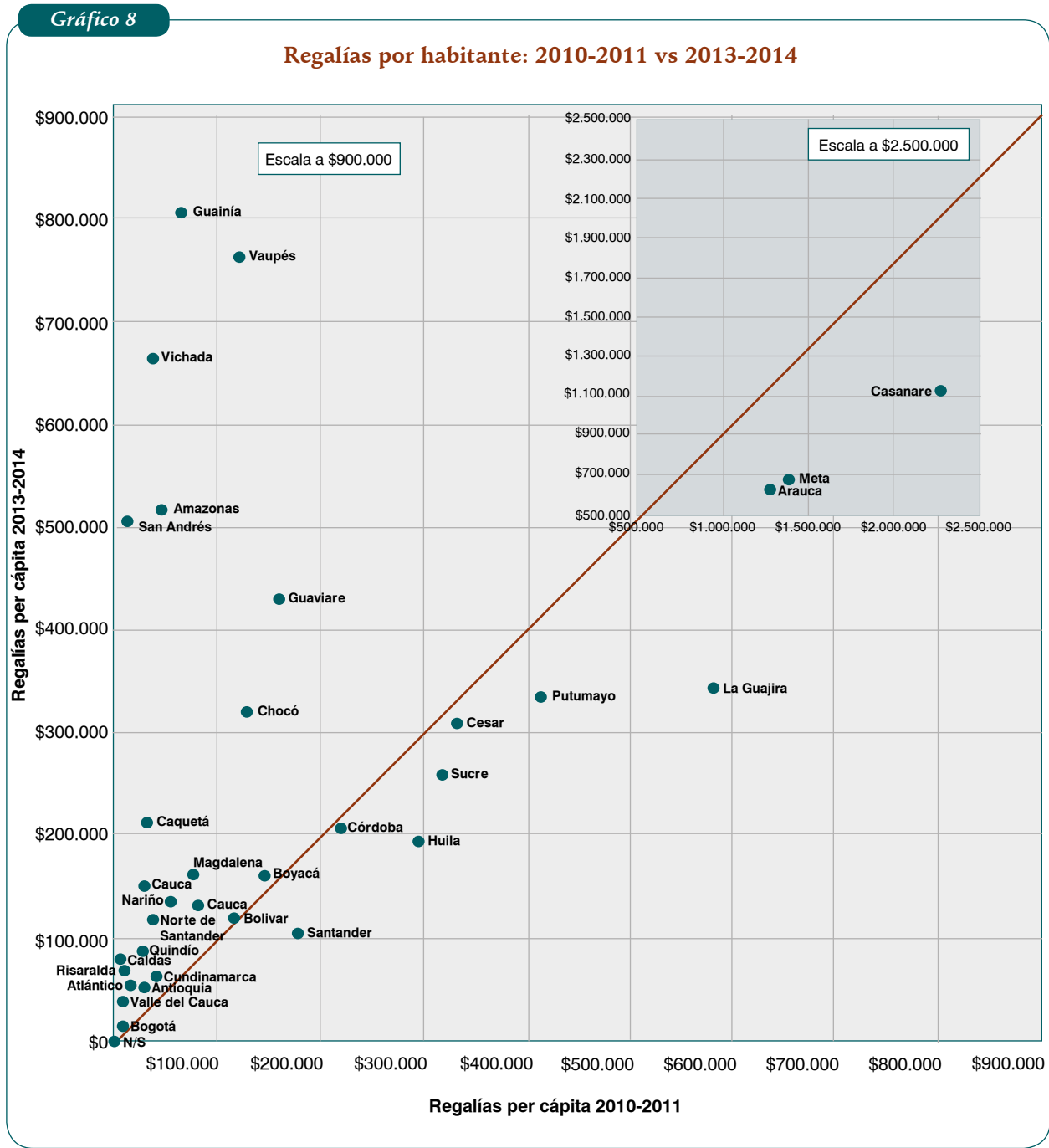
* Departamentos productores

1.2.2. Distribución departamental de los recursos de regalías per cápita

El análisis de las asignaciones per cápita (pc.) muestra que los grandes productores como Casanare, Meta y Arauca disminuyeron las regalías en alta proporción, al igual que La Guajira. Otros productores como Putumayo, Sucre, Huila y Santander, redujeron también sus recursos, aunque en menor medida, mientras que Cesar y Córdoba se mantienen.

Así se ilustra en el gráfico 8 donde se comparan las regalías per cápita, del bienio 2013-2014 (eje vertical) con las correspondientes a 2010-2011 (eje horizontal). Para los departamentos que están por debajo de la diagonal disminuyó el monto de las regalías per cápita percibidas, y para los que están por encima de la línea aumentó. Arauca, Meta y Casanare son los departamentos que muestran los más fuertes descensos: el primero pasó de tener alrededor de \$1,4 millones de regalías p.c. en promedio entre 2010 y 2011, a un valor cercano a los \$650 mil en el bienio 2013-2014. Meta pasó de \$1,5 millones a cerca de \$700 mil y Casanare de aproximadamente \$2,5 millones a \$1,1 millones, entre los mismos períodos.

En contraste, Guanía, Vaupés, Vichada, Amazonas, San Andrés, Guaviare y Chocó aumentaron de manera significativa las regalías per cápita, entre los períodos analizados. Estos últimos departamentos pasaron a recibir las regalías per cápita más altas del país. Guainía pasa de \$70 mil a \$800 mil; Vaupés, de \$130 mil a \$670 mil; Vichada, de \$40 mil a \$670 mil; Amazonas, de \$98 mil a \$520 mil y San Andrés, de \$28 mil a \$510 mil, entre ambos períodos. El caso de Guainía es muy relevante pues pasó a tener regalías per cápita más altas que Arauca y Meta.



Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

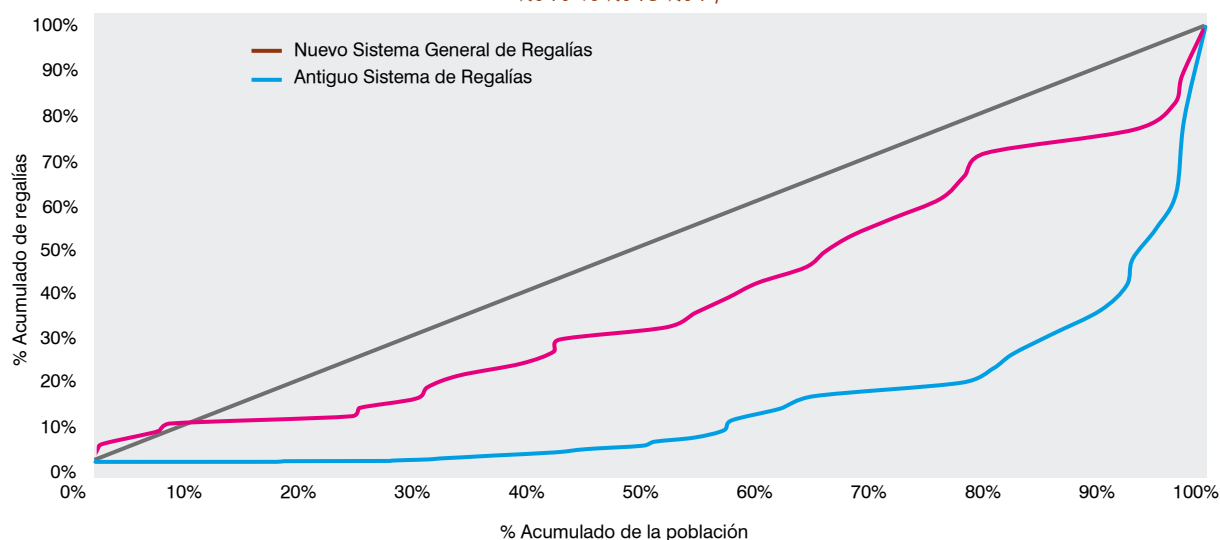
1.3. Avances de la distribución de regalías en equidad regional y social

Como ya se señaló, uno de los propósitos de la modificación al sistema de regalías del país fue que los recursos se distribuyeran de manera más equitativa entre todos los territorios para beneficiar a una mayor población.

El cambio en la distribución se presenta utilizando la curva de Lorenz²² (ver anexo metodológico) que representa gráficamente la distribución relativa de las regalías respecto de la población. El Gráfico 9 muestra en el eje horizontal el porcentaje acumulado de la población y en el eje vertical el porcentaje acumulado de regalías. La línea azul es la distribución de las regalías de 2010, antiguo sistema, y la línea roja la correspondiente al bienio 2013-2014, nuevo sistema. La equidad completa es la línea de 45°. Cuanto más plana y cercana a la línea de 45° es la curva de Lorenz, más equitativa es la distribución del ingreso.

Gráfico 9

Curva de Lorenz para distribución de las regalías 2010 vs 2013-2014



Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Nótese que al inicio, la curva del nuevo Sistema General de Regalías (línea roja) está por encima de la línea de 45° que representa a aquellos departamentos que no recibían regalías en el régimen anterior y que ahora se benefician de estos recursos.

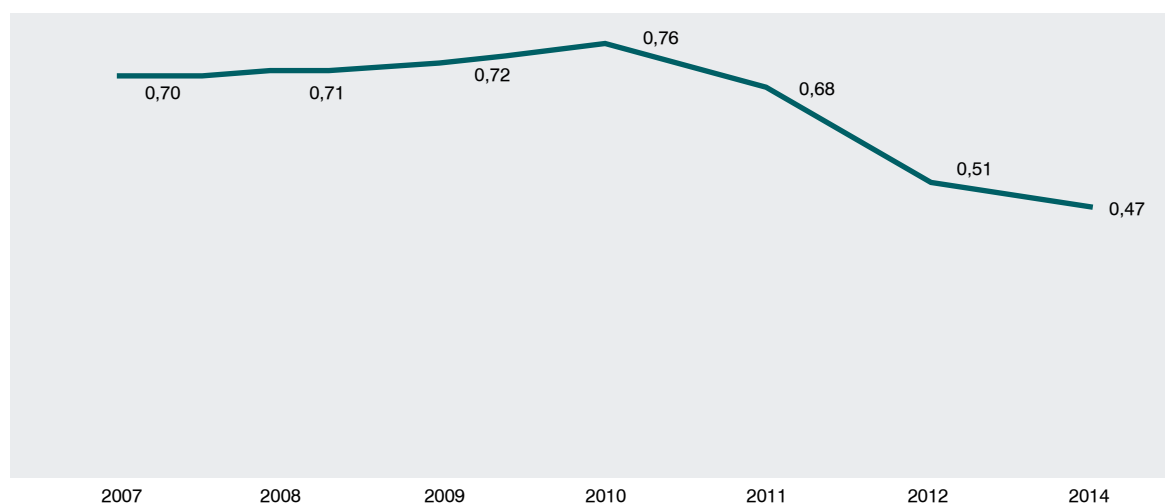
²² La curva de Lorenz permite representar gráficamente la concentración o distribución del ingreso de una región en un período determinado. Relaciona el porcentaje acumulado de la población (eje horizontal), con el porcentaje acumulado del ingreso que posee esa población (eje vertical). Así, en la gráfica 6, el porcentaje acumulado de las regalías está en el eje vertical, y el porcentaje acumulado de la población de los departamentos, en el eje horizontal. Con base en esta curva, es posible calcular el coeficiente de Gini para medir la concentración del ingreso.

El resultado de la aplicación de los nuevos criterios de distribución ha mostrado que los recursos benefician a más población, por lo cual el avance en equidad regional es notorio. En 2010, el 80% de la población apenas recibía aproximadamente el 20% de las regalías (línea azul), y en el bienio 2013-2014, el 80% de la población se beneficiaba del 70% de las regalías (línea roja). Los municipios receptores de regalías pasaron de 655 en 2010 y 2011, a 1078 en el bienio 2013-2014. (ver anexo metodológico)

Otro indicador que permite apreciar este cambio es el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, en este caso de los ingresos por regalías. El coeficiente de Gini departamental pasa de 0,7 en 2010 a 0,47 en 2014²³. Este es un logro del cambio del sistema de regalías. (Gráfico 10)

Gráfico 10

GINI departamental de Regalías 2007-2014



Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

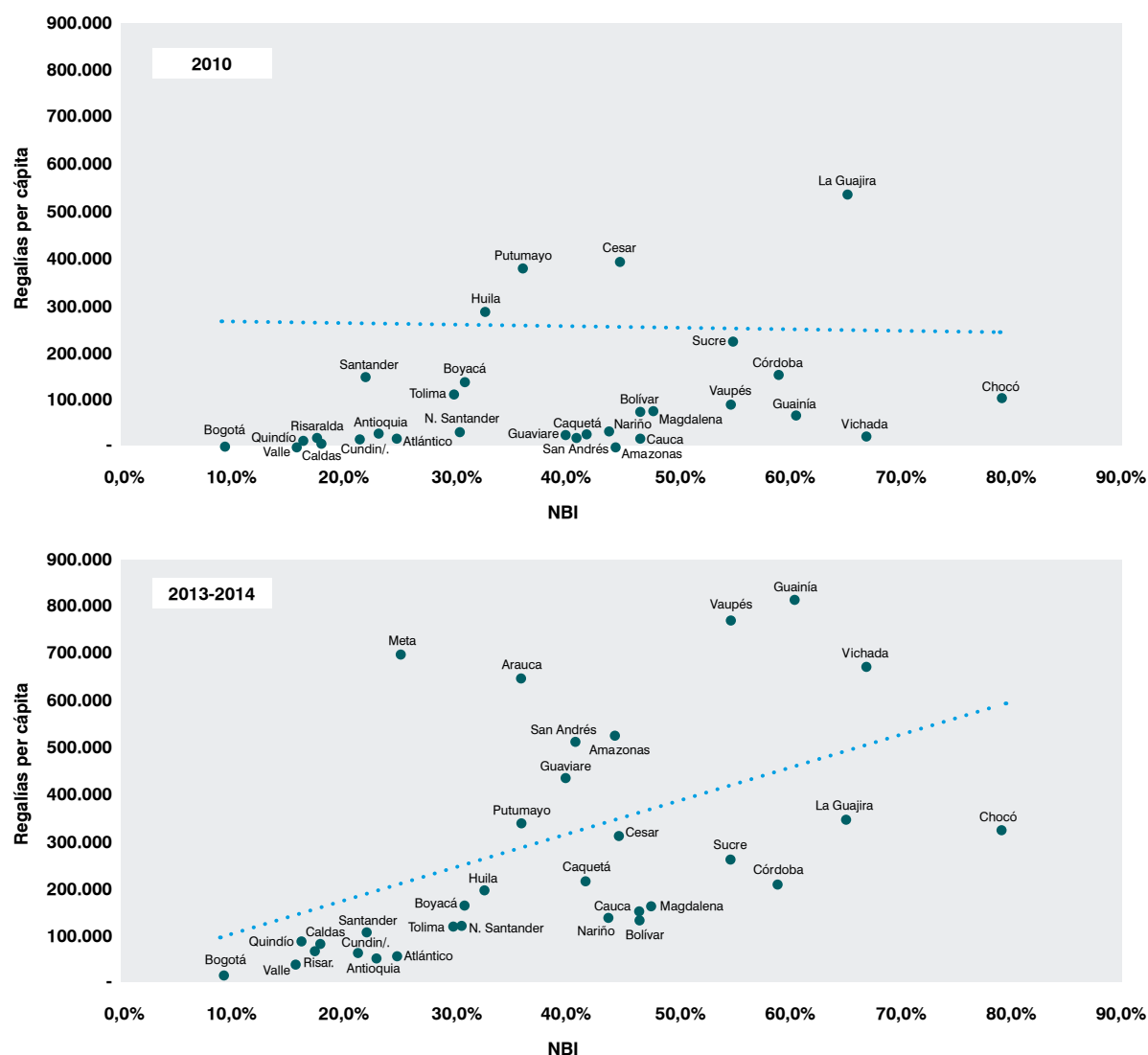
Para avanzar en equidad social, el Acto Legislativo dispuso que los recursos del FCR se distribuyeran con preferencia hacia la población más pobre, de acuerdo con criterios de pobreza, medida por el NBI (Índice de Necesidades Insatisfechas), población y desempleo. La Ley 1530, al reglamentar lo concerniente a la distribución de los Fondos, incorporó estos mismos criterios para el caso del FDR. El Acto legislativo 05 de 2011 determinó que los recursos del FCTI se distribuyeran entre los departamentos en la misma proporción en que lo hicieran los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, de tal manera que para este Fondo los criterios de distribución también son pobreza, población y desempleo.

23 Un número más cercano a cero refleja mayor igualdad.

El gráfico 11 muestra la relación entre la distribución de las regalías per cápita y el NBI por departamento para el año 2011 y el bienio 2013-2014. Si bien es cierto esta relación no implica una causalidad, se observa que el nuevo sistema de distribución en efecto tiende a asignar mayores recursos (en términos per cápita) en los territorios que tienen mayores necesidades básicas insatisfechas.

Gráfico 11

Distribución de las regalías per cápita (\$) de los departamentos vs NBI. 2010 y 2013-2014



Fuente: DNP – Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Minería.
Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Aunque en el nuevo sistema la distribución de las regalías ha tendido a favorecer a los territorios que tienen los más altos niveles de pobreza, como lo han señalado Bonnet y Urrego (2014)²⁴ y Espitia (2014)²⁵ presentan inequidades entre algunos departamentos. El caso más sobresaliente es el de Chocó, que tiene el porcentaje más alto de población con NBI (80%), pero recibe menos regalías per cápita que Vaupés y Guainía, que tienen niveles de NBI inferiores. Los departamentos de Amazonas, San Andrés, Guaviare y Putumayo con NBI de alrededor del 40%, reciben mucho más que departamentos de la Región Caribe ubicados en el mismo rango. La aplicación de los nuevos criterios de distribución tendió a favorecer aquellos territorios que tienen una menor población.

Conclusiones del capítulo 1:

Este capítulo mostró los resultados más relevantes del nuevo Sistema General de Regalías en lo relativo al nuevo mapa de la distribución de estos recursos.

- Avance en equidad regional. Las regalías benefician actualmente a más territorios y más población. En 2010, el 80% de la población apenas recibía aproximadamente el 20% de las regalías, y en el bienio 2013-2014, el 80% de la población se beneficiaba del 70% de las regalías. Los municipios receptores de regalías pasaron de 655 en 2010 y 2011 a 1078, en el bienio 2013-2014. El coeficiente Gini pasó de 0,7 en 2010 a 0,47 en 2014. Este es sin duda un logro del cambio del sistema de regalías.
- Contribución a la equidad social. Los recursos se dirigen prioritariamente hacia los departamentos que tienen los mayores niveles de pobreza. Sin embargo, la nueva distribución presenta inequidades entre algunos departamentos. El caso más sobresaliente es el de Chocó, que tiene el porcentaje más alto de población con Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI- (80%), pero recibe menos regalías per cápita que Vaupés y Guainía que tienen niveles de NBI inferiores.

La redistribución de las regalías, como era de esperarse, tuvo como consecuencia que algunos departamentos productores, en particular de la región Llano, redujeran sus recursos, a favor de otros territorios:

²⁴ Bonnet, Jaime y Urrego, Joaquín, “El Sistema General de Regalías ¿mejoró, empeoró o quedó igual?, en Documentos de trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República, enero de 2014.

²⁵ Espitia, Jorge, La distribución regional de los recursos del Sistema General de Regalías- SGR- , mimeo, junio de 2014.

- Arauca, Casanare, Meta y Santander redujeron sus ingresos por regalías en un porcentaje significativo (alrededor del 50%). La Guajira recibió 40% menos, Huila 38%, Sucre 22% y Cesar 12%.
- Por su parte, todos los departamentos del eje cafetero y de la región Pacífico aumentaron significativamente sus ingresos por regalías. Antioquia, por ejemplo, duplicó el número de municipios que recibe regalías, lo que lo convirtió en uno de los grandes “ganadores” del nuevo sistema.
- El análisis de las asignaciones per cápita muestra que grandes productores como Casanare, Meta, y Arauca disminuyeron las regalías en alta proporción; al igual ocurre con La Guajira; otros productores como Putumayo, Sucre, Huila y Santander, en menor medida; mientras que Cesar y Córdoba se mantienen. En contraste, departamentos como Guanía, Vaupés, Vichada, San Andrés, Amazonas pasaron a recibir las regalías per cápita más altas del país.





2. Pertinencia de los proyectos, dispersión y problemas de eficiencia

La contribución de las regalías al desarrollo social, económico y ambiental de los territorios dependerá de la efectividad de los mecanismos e instrumentos que se diseñaron para garantizar la pertinencia de los proyectos y corregir los problemas del anterior modelo, relativos al uso indebido de recursos, la dispersión o atomización de los mismos, las obras inconclusas o la baja calidad de los bienes y servicios que se contrataban con estos recursos.

El Acto Legislativo 05 de 2011 creó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD– como instancia decisoria de la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos. Estos cuentan con la participación de autoridades del nivel nacional y territorial, limitando en parte la alta discrecionalidad que en el pasado tuvieron los entes territoriales para asignar los recursos. También creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, SMSCE, para velar por la transparencia y el buen uso de los mismos.

Por su parte, la Ley 1530 de 2012 al regular el SGR definió objetivos particulares para cada uno de los Fondos de inversión creados y para las asignaciones directas; dispuso que los recursos de inversión se estructuraran como proyectos debidamente formulados, en términos de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas locales y nacionales.

Para analizar qué tan efectivo ha resultado este nuevo arreglo institucional se analiza, primero, la pertinencia de los proyectos en tres aspectos: i) la correspondencia entre el tipo de gasto de los proyectos aprobados en los OCAD, respecto de los objetivos y características que estableció la Ley para cada fondo y para las AD. Se hace énfasis en las diferencias entre el FDR y el FCR; ii) el impacto regional de los proyectos del FDR; y iii) los proyectos que se financian a través del FCTI. En segundo lugar, se analiza si hay evidencia de que los recursos se continúan dispersando. Tercero, se evalúan los avances y retos en cuanto a los objetivos de buen gobierno que se propuso el Acto Legislativo, y los principales problemas de eficiencia que presenta el SGR.

Las cifras que se presentan en este capítulo corresponden a los proyectos aprobados con base en la información del Gesproy, con corte a marzo de 2015, que ascendían a \$15,2 billones; y no al total del presupuesto de inversión que, como ya se anotó, ascendió a \$17,8 billones entre 2012 y 2014.

2.1. Pertinencia de los proyectos

2.1.1. Diferencias en la inversión por sectores, según fuente de financiación:

La Ley 1530 estableció los siguientes objetivos para los Fondos y las asignaciones directas:

- El Fondo de Desarrollo Regional debe “mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen” (artículo 33, Ley 1530 de 2012).
- El Fondo de Compensación Regional está destinado a “financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades más pobres del país”. (art. 34, ley 1530 de 2012).
- Las asignaciones directas se encaminan a financiar “proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales”, aplicando “principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno” (art. 40, Ley 1530 de 2012).
- El FCTI debe “incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general” (artículo 29, ley 1530 de 2012).

La Ley 1530 extendió los mismos criterios de distribución territorial al FDR que la Constitución estableció para el FCR (población, pobreza y desempleo). Esta decisión estaría expresando que se relaciona estrechamente equidad regional y equidad social, lo cual, en principio, es razonable porque el cierre de brechas entre las regiones requiere del avance en reducción de la pobreza, y viceversa.

La Ley 1530 estableció los objetivos ya descritos pero no asignó prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer por cada una de las fuentes de financiación. Al respecto, el ex-contralor Antonio Hernández Gamarra señalaba la necesidad de que las prioridades de gasto quedaran explícitas en la Ley reglamentaria del SGR, para cada una de las fuentes de financiación del SGR, lo cual facilitaría que hubiera una política nacional del uso de las regalías, contribuiría a disminuir el riesgo de atomización del gasto en desmedro de las finalidades que persigue la ley y “evitaría que el gasto estuviera guiado por el cabildeo de las entidades territoriales”²⁶.

En el contexto de la finalidad que tienen el FDR y el FCR y pese a la relación estrecha que pueda existir entre equidad regional y equidad social es pertinente preguntarse si existen diferencias significativas en los proyectos que se aprobaron a través de cada uno de estos Fondos²⁷, para lograr el cumplimiento de los objetivos ya expuestos.

El cuadro 9 muestra que la mayor parte de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional y de las asignaciones directas, se destina al sector transporte, aunque en porcentajes distintos (50%, en el primero, 37% en el segundo y cerca del 30% en el tercero). Después de transporte, el FDR prioriza educación y agricultura; el FCR vivienda, educación, agricultura y cultura, recreación y deporte; y las AD, vivienda y educación.

Cuadro 9

**Distribución sectorial de las regalías - inversión (proyectos aprobados),
por fuentes de financiación.**

Cifras en millones de pesos y Participación %

Sector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Fondo de ciencia, tecnología e innovación		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Transporte	1.798.491	29,6	1.827.681	37,7	1.161.012	50,7	5.000	0,3	4.792.184	31,6
Vivienda, ciudad y territorio	1.405.855	23,1	622.344	12,8	104.360	4,6	0	0,0	2.132.559	14,1
Educación	920.849	15,1	803.512	16,6	303.363	13,2	36.499	1,9	2.064.224	13,6
Ciencia y tecnología	13.191	0,2	26.782	0,6	37.926	1,7	1.704.606	88,6	1.782.507	11,8
Agricultura	311.418	5,1	442.055	9,1	257.582	11,2	104.822	5,4	1.115.877	7,4
Cultura, deporte y recreación	363.668	6,0	381.384	7,9	54.428	2,4	0	0,0	799.481	5,3
Salud y protección social	311.572	5,1	164.616	3,4	87.887	3,8	0	0,0	564.074	3,7
Ambiente y desarrollo sostenible	239.467	3,9	143.294	3,0	93.920	4,1	34.871	1,8	511.551	3,4
Minas y energía	246.179	4,0	196.694	4,1	40.580	1,8	0	0,0	483.453	3,2
Inclusión social y reconciliación	284.551	4,7	91.378	1,9	14.065	0,6	0	0,0	389.994	2,6
Otros	186.013	3,1	146.716	3,0	135.669	5,9	38.048	2,0	506.446	3,3
Total	6.081.254	100	4.846.457	100	2.290.792	100	1.923.846	100	15.142.349	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de corte: Marzo 2015. La clasificación sectorial es la del sistema de información Gesproy que administra el DNP y corresponde a la del Banco de Proyectos de Inversión del DNP.

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

Las diferencias entre el FDR y el FCR son más evidentes a nivel de subsectores.

En **transporte**, sector que representa el mayor valor de los proyectos aprobados con regalías con el 31% del total (cuadro 9), los recursos se destinan a inversiones en vías primarias, secundarias y terciarias²⁸, a vías urbanas y a transporte fluvial, férreo y aeroportuario (cuadro 10). Las vías primarias son las que conectan a las capitales de los departamentos con los puertos y fronteras internacionales, las secundarias comunican a los municipios con la red primaria, y las terciarias unen las cabeceras municipales con las veredas y las veredas entre sí. Las vías urbanas son las que se realizan en las cabeceras municipales.

Por fuentes de financiación, en el sector transporte el 46% de los recursos del FDR se dirige a vías secundarias y el 26% a vías primarias. Por su parte, el FCR prioriza la inversión en redes urbanas y secundarias (ambas con 37%); mientras que las asignaciones directas se dirigen en un alto porcentaje a la red urbana (41%), seguido de redes terciarias y secundarias con porcentajes similares (27% y 25%). (cuadro 10)

Como se observa, hay un alto porcentaje de recursos del FDR, el 26%, destinado a vías primarias –grandes autopistas– cuya financiación debería corresponder en mayor medida a la Nación. Igualmente el FCR y las AD destinan recursos a este subsector. En contraste, se observa que el porcentaje destinado a vías terciarias que tienen un impacto directo sobre la productividad agrícola y la calidad de vida de la población rural es relativamente más bajo: el 27% de las asignaciones directas, el 17% del Fondo de Compensación Regional y el 11% del Fondo de Desarrollo Regional. Si el objetivo es cerrar brechas, la inversión en vías terciarias debería ser mayor, por lo menos en el caso de las AD y el FCR.

28 Según cifras del Ministerio de Transporte, la red vial nacional es de 215.988 Kms, de los cuales se encuentran sin pavimentar 191.629 Kms, es decir el 89% de las vías del país, principalmente las de la red terciaria.

Cuadro 10
**Distribución de regalías (proyectos aprobados) en el Sector Transporte,
por fuentes de financiación. Cifras en millones de pesos corrientes y %**

Subsector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Red Secundaria	460.783	26,0	685.442	38,0	530.642	46,0	1.676.867	35,0
Red urbana	741.687	41,0	686.489	38,0	112.432	10,0	1.540.608	32,0
Red Terciaria	488.516	27,0	314.587	17,0	131.068	11,0	934.171	20,0
Red Primaria	73.763	4,0	115.044	6,0	303.181	26,0	491.988	10,0
Sin Subsector	18.283	1,0	8.624	0,0	34.414	3,0	61.321	1,0
Transporte Fluvial	14.926	1,0	11.330	1,0	25.825	2,0	52.081	1,0
Aeroportuaria	532	0,0	5.323	0,0	22.450	2,0	28.305	1,0
Férreo		0,0	842	0	1.000	0,0	1.842	0,0
Total	1.798.491	100	1.827.681	100	1.161.012	100	4.787.184	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

- El sector de vivienda, ciudad y territorio es el segundo destinatario de los recursos de inversión después de transporte con el 14% del total (Cuadro 9). En el Cuadro 11 se agrupan los subsectores de agua potable y saneamiento básico, vivienda urbana y ordenamiento territorial, que conforman este sector. El FDR prioriza los proyectos de agua potable y saneamiento básico al dirigir el 77% del total a dicho subsector. Igualmente, las AD y el FCR destinan más del 50% al mismo y entre el 29% y el 31% a vivienda urbana. Hay un alto porcentaje relativo de recursos que destina el FCR a proyectos relacionados con el ordenamiento territorial y desarrollo urbano (16,4%).

Cuadro 11
**Distribución de regalías (proyectos aprobados) en el Sector vivienda, ciudad y territorio,
por fuentes de financiación. Cifras en millones de pesos corrientes y %**

Subsector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Agua potable y saneamiento básico	815.947	58,0	336.809	54,1	80.711	77,3	1.233.467	57,8
Vivienda urbana	439.129	31,2	181.614	29,2	19.361	18,6	640.105	30,0
Ordenamiento territorial y desarrollo urbano	133.581	9,5	102.124	16,4	4.287	4,1	239.992	11,3
Sin Subsector	17.198	1,2	1.797	0,3	0	0,0	18.995	0,9
Total	1.405.855	100	622.344	100	104.360	100	2.132.559	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

- En **educación**, sector al que se destina el 13,6% de los proyectos aprobados (cuadro 9), no hay diferencias entre las tres fuentes de financiación. Entre el 80% y el 85% de los recursos están destinados a educación preescolar, básica y media y la gran mayoría son proyectos de obra pública (65%). Sin embargo, se realizó una clasificación distinta a la de subsectores que maneja el sistema de información del SMSCE del SGR. En efecto, a partir de la revisión de los proyectos de este sector, estos se clasificaron en alimentación, equipamiento, infraestructura y transporte escolar²⁹, clasificación que corresponde a la del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora que establece los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con regalías. (cuadro 12).

Se observa entonces que a través de las tres fuentes de financiación se destinan altos recursos a infraestructura, si bien es mayor el porcentaje del FDR (56%). Este último fondo también dirige un alto porcentaje a equipamiento (39%). Para alimentación y transporte, que constituyen gastos de apoyo a la permanencia escolar –que además podrían considerarse complementarios al Sistema General de Participaciones -SGP- los porcentajes son más altos en el caso del FCR, que destina el 24% y el 18% respectivamente.

Cuadro 12

Distribución de regalías (proyectos aprobados) en el Sector educación, por fuentes de financiación

Cifras en millones de pesos corrientes y %

Subsector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Infraestructura	327.674	35,6	295.449	36,8	170.005	56,0	793.128	39,1
Equipamiento	391.612	42,5	171.618	21,4	117.895	38,9	681.126	33,6
Transporte	133.328	14,5	146.859	18,3	7.018	2,3	287.205	14,2
Alimentación	68.235	7,4	189.586	23,6	8.444	2,8	266.265	13,1
Total	920.849	100	803.512	100	\$303.363	100	2.027.725	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015

Elaboro: Grupo interno de Trabajo para la vigilancia y el control fiscal Macro – Regalías CGR

- En **salud**, prácticamente el 100% de los recursos del FDR se dirigen a prestación de servicios de salud; así como el 72% de las AD y del FCR. En este sector, también se reclasificaron los proyectos para identificar las particularidades entre las fuentes de financiación entre dotación, infraestructura, promoción de salud y los proyectos dirigidos a los mu-

nicipios no certificados. El gasto en infraestructura es el más alto tanto en el FDR y en FCR, 47% y 40% respectivamente. La diferencia más importante es que el FCR y las AD destinan más recursos a dotación, el 28% y 33% respectivamente, respecto del FDR que destina a este rubro solo el 9% (cuadro 13).

Cuadro 13

**Porcentaje Distribución de regalías (proyectos aprobados) en el Sector Salud,
por fuentes de financiación**
Cifras en millones de pesos corrientes

Subsector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Proyectos en municipios no certificados en salud*	109.380	35,1	37.760	22,7	38.691	44,0	185.831	32,9
Infraestructura	70.698	22,7	66.772	40,2	41.472	47,2	178.943	31,6
Dotacion	102.984	33,1	46.681	28,1	\$7.723	8,8	157.389	27,8
Promoción Salud	28.509	9,1	14.823	8,9	0	0,0	43.331	7,7
Total	311.572	100	166.036	100	87.887	100	565.494	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

*Proyectos de construcción, ampliación, adecuación, remodelación o reposición de infraestructura o dotación o reposición de equipos biomédicos e industrial hospitalario en municipios no certificados en salud y que cuentan con una Empresa Social del Estado (Anexo, Acuerdo 17 de la Comisión Rectora del SGR, 12 de diciembre de 2013).

- En **agricultura** (cuadro 14), sector que representa el 7,3%, el FDR financia proyectos de desarrollo rural (52%) y vivienda rural (22%); el FCR también prioriza estos subsectores (32% y 29% respectivamente); mientras que con AD los recursos se orientan a adquisición y adjudicación de tierras (casi 40%); desarrollo rural (23%) y vivienda rural (17,8%)

Cuadro 14

Porcentaje Distribución de regalías (proyectos aprobados) en el Sector Agricultura, por fuentes de financiación

Cifras en millones de pesos corrientes

Subsector	Asignaciones directas		Fondo de Compensación Regional		Fondo de Desarrollo Regional		Total	
	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)	\$ mill.	(%)
Proyectos de Desarrollo Rural	71.357	22,9	156.247	34,4	175.260	58,6	402.864	37,82
Adquisición y adjudicación de Tierras	123.952	39,8	84.595	18,6	35.735	12,0	244.283	22,93
Vivienda rural	55.552	17,8	128.296	28,2	56.662	19,0	240.510	22,58
Asistencia Técnica	38.503	12,4	27.304	6,0	5.018	1,7	70.826	6,65
Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera	5.543	1,8	44.596	9,8	9.228	3,1	59.367	5,57
Incentivos y Financiamiento	3.568	1,1	2.595	0,6	12.159	4,1	18.322	1,72
Distritos De Riego	12.705	4,1	3.414	0,8		0,0	16.119	1,51
Sin Subsector	276	0,1	5.898	1,3	669	0,2	6.843	0,64
Restitución de Tierras	0	0,0	1.366	0,3	3.906	1,3	5.272	0,49
Saneamiento Resguardos	21,5	0,0	400	0,1		0,0	422	0,04
Titulación baldíos	0	0,0		0,0	333	0,1	333	0,03
Total	311.478	100	454.712	100	298.970	100	1.065.160	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

Teniendo en cuenta que la Ley 1530 de 2012 estableció objetivos particulares para las distintas fuentes de financiación que componen el SGR, y que para lograr que tales objetivos se cumplan efectivamente cabría esperar que hubiera un nivel de especialización en el tipo de gasto que se financia a través de cada una de las mismas, el análisis realizado en este aparte muestra que en los proyectos que se financian a través del FDR y el FCR sólo hay diferencias relevantes en los sectores de transporte y vivienda; es decir, si bien se ha logrado un nivel de especialización, éste no es suficiente.

Por otra parte, con los recursos de regalías se están cofinanciando proyectos de infraestructura que deberían corresponder en mayor medida a la Nación; es el caso del 26% de los recursos que destina el FDR al sector transporte dirigido a vías primarias –grandes autopistas-, Cabe preguntarse si los recursos de regalías deberían destinarse en mayor medida a financiar vías terciarias que tienen un impacto directo sobre la productividad agrícola y la calidad de vida de la población rural.

2.1.2. Pertinencia de los proyectos del FDR desde la perspectiva del impacto regional

La Ley 1530 de 2012 establece que los recursos del FDR se deben destinar a financiar proyectos de impacto regional, definidos como aquellos que integran más de un departamento o varios municipios³⁰.

El FDR apenas ha financiado nueve proyectos regionales (interdepartamentales), que representan el 2,7% en número de proyectos y el 6% en valor. El 25% de los recursos se asignan a proyectos de un solo municipio. Como se observa en el Cuadro 15, aunque el 65,6% de los proyectos son departamentales el 33,8% afectan sólo dos, tres ó cuatro municipios.

Cuadro 15

Impacto Regional- Fondo de Desarrollo Regional				
Cifras en millones de pesos y %				
Proyectos	Numero de proyectos	% Numero de proyectos	Valor	% Valor
Interdepartamentales	9	2,7	139.919	6
Departamentales	219	65,6	1.597.296	69
2-4 Municipios	74	33,8	577.570	36,9
5-7 Municipios	26	11,9	160.721	10,1
8-10 Municipios	13	5,9	71.422	4,5
11 Municipios	39	17,8	287.759	18
Todo el departamento	67	30,6	499.822	31,3
Uni-Municipales	106	31,7	579.083	25
Total	334	100	2.316.298	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015
Elaboro: Grupo interno de Trabajo para la vigilancia y el control fiscal Macro – Regalías CGR

30 El artículo 2, numeral 5 de la ley 1530 de 2012 establece como uno de los objetivos del SGR, “fortalecer la equidad regional (...) a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo”. El artículo 115 define como impacto regional “aquel que incida en más de un departamento de los que integran una región o diferentes regiones, así como el que beneficie un número significativo de municipios de un mismo departamento, y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de los mismos”.

A continuación se describe el alcance de los nueve proyectos interdepartamentales que se financian a través del FDR:

- El proyecto más relevante es el mantenimiento y recuperación de la navegabilidad el Río Magdalena, que tiene un valor total de \$3,5 billones, de los cuales \$45 mil millones están financiados con recursos de regalías del FDR.
- El segundo proyecto, por un valor de \$57.912 millones, busca la sostenibilidad económica, social y ambiental entre los páramos de Guerrero, Sumapaz, Chingaza y los cerros orientales de Bogotá, e impactará 550 mil hectáreas, en 22 territorios de Cundinamarca, Meta y Bogotá.
- El tercer proyecto en magnitud abarca Norte de Santander y Cesar, busca realizar la interconexión eléctrica de 5.927 viviendas, 112 escuelas, 4 centros de salud y 15 capillas del sector rural de los municipios de Ábrego, Aguachica, Cáchira, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Esperanza, La Playa, Ocaña, Río de Oro, San Calixto, Teorama, Tibú y Villa Caro. Los recursos de regalías son complementarios, pues está apalancando un proyecto más grande que supera los \$155 mil millones, de los cuales \$15 mil millones son del FDR.
- Un cuarto proyecto abarca los departamentos de Casanare y Vichada y tiene por objetivo mejorar la cobertura, calidad, continuidad y confiabilidad del servicio de energía eléctrica, garantizando la interconexión eléctrica de 115 kv entre Casanare y Vichada. Con este proyecto se espera beneficiar a cerca de 7.000 usuarios. En este caso también los recursos del FDR, que ascienden a \$7.000 millones son complementarios, pues el proyecto cuenta con \$35 mil millones del FCR y \$40 mil millones de otras fuentes. Según la ficha del proyecto, esta es una obra que avaló el gobierno nacional y en especial el sector de energía, pues resuelve estructuralmente la prestación del servicio de energía en seis municipios de la Orinoquía (Trinidad, Paz de Ariporo, San Luis de Palenque, Orocué, Santa Rosalía y la Primavera), que en la actualidad cuentan con un servicio limitado de energía eléctrica.
- El quinto proyecto, por un valor de \$10 mil millones y que no tiene otras fuentes de financiación, abarca Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Chocó. Busca adquirir los equipos necesarios para renovar y digitalizar los procesos audiovisuales de Telepacífico, con el fin de que las debilidades tecnológicas no saquen a la cadena de la televisión pública nacional. El objetivo es lograr que la infraestructura tecnológica de este canal regional cumpla con las características técnicas exigidas por el nuevo estándar de televisión escogido por Colombia para la transmisión de la Televisión Digital Terrestre (TDT).

Luego se encuentran proyectos de menor tamaño orientados a la realización de estudios y diseños:

- Un proyecto entre Casanare y Vichada, por valor de \$1.041 millones busca realizar estudios y diseños para la construcción del puente sobre el río Meta entre ambos departamentos.
- Dos proyectos entre Cundinamarca y Bogotá. Uno por \$1.200 millones, que tiene como fin la actualización y formulación de los estudios y diseños de la Via Suba-Cota, para resolver la dificultad en la comunicación peatonal y vehicular entre Bogotá y la región (Chía, Cota, Tabio, Tenjo). El segundo, para la realización de estudios y diseños para la construcción del metro ligero regional urbano en el tramo Facatativá- Avenida Ciudad de Cali, por valor de \$1.000 millones.
- Entre Casanare y Arauca hay un proyecto por \$908,7 millones, para llevar a cabo estudios y diseños para la construcción de dos puentes vehiculares sobre el Río Casanare, con el fin de comunicar los municipios de Hato Corozal, Puente Rondón y Cravo Norte.

En contraste con estos proyectos, que como ya se anotó representan un porcentaje pequeño en cantidad y valor respecto del total de proyectos aprobados con recursos del FDR, están los que abarcan un solo municipio, que ascienden a \$579 mil millones y representan un porcentaje significativo (33% en cantidad y 25% en valor). A manera de ilustración se tomaron 30 proyectos unimunicipales que suman un poco más de \$384 mil millones, el 66% del valor total de este grupo, para revisar su alcance. En este grupo, la cofinanciación a través de otras fuentes es menor, apenas a \$39,2 mil millones (cerca del 10%).

La mayoría corresponde a proyectos de transporte (17 en total de los 30 revisados) por un valor \$207.819 millones: siete de ellos son de vías secundarias, cinco, vías terciarias, tres urbanas, una vía primaria y un aeropuerto.

- El de mayor valor (\$40.798 millones) está orientado a la construcción de nuevo terminal regional de pasajeros de Tunja, que tendrá un área de 12.657 metros cuadrados (vía urbana). En este caso, se podría afirmar que por su alcance el proyecto impacta al Departamento.
- Igualmente, el proyecto de ampliación y mantenimiento del aeródromo del Municipio del Charco en Nariño, que busca intervenir una pista de aterrizaje a la cual se puede acceder sólo por vía fluvial, con la limitante de que sólo pueden aterrizar aviones con capacidad para 19 personas, podría considerarse de impacto regional. El proyecto por valor de \$3 mil millones tiene cofinanciación con otras fuentes por igual valor, pretende ampliar la pista en 100 metros. El proyecto impacta los municipios alrededor de El Charco en el Noroccidente de Nariño (transporte aeroportuario).

Con excepción de estos dos proyectos, los 28 restantes tienen un alcance unimunicipal:

- Un proyecto por \$34.862 millones busca mejorar la carretera Tierralta, un total de 69 kilómetros, en el Departamento de Córdoba, beneficiando a los habitantes de las zonas rurales de ese municipio (vía secundaria).
- Un proyecto por \$30.303 millones tiene como fin mejorar una vía del municipio de Chinácota, Norte de Santander, en un tramo de 11 kilómetros (vía secundaria)
- La construcción, rectificación y pavimentación en concreto de una vía en Lloró, Municipio del Chocó, por \$22,175 millones es el tercer proyecto en orden de valor. (vía secundaria)

Le siguen:

- La pavimentación y mejoramiento de 10 kilómetros de vía en el Guamo, municipio del Tolima por \$15.133 millones (vía urbana)
 - El mejoramiento y reconstrucción de la vía Junín - Barbachoas por valor de \$11.999 millones (vía secundaria) y \$1.000 millones de cofinanciación por otras fuentes
 - Un proyecto con un objetivo similar busca intervenir 8,5 kilómetros de vía en Santa Catalina, Bolívar por valor de \$11,533 millones (vía terciaria)
 - El mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de cuatro kilómetros de la vía Riosucio- Belén en el municipio de Riosucio, Chocó, por \$11.088 millones (vía terciaria)
 - La construcción en pavimento rígido en Puracé, Cauca, en una longitud de 3,8 kilómetros por \$7.488 millones (vía secundaria)
 - El mejoramiento de cuatro kilómetros de una vía en San Juan de Betulia, Sucre, por \$5.088 millones (vía terciaria)
 - El mejoramiento y pavimentación de la vía de acceso al aeropuerto de carga de Barraquilla en Soledad, Atlántico por \$4.870 millones (vía urbana)
 - La pavimentación de la vía del cordón fronterizo entre el municipio de Cuaspud-Carlosama con Ipiales, en Nariño por \$3.970 millones con una cofinanciación de \$437,8 millones de otras fuentes
 - La construcción de pavimento en Timbío por \$4.018 millones (vía primaria).
- Finalmente se encuentran tres proyectos de menor valor: la realización de estudios de preinversión de la vía San Onofre-Berruga; Ramal- Rincón en San Onofre, Sucre, por valor de \$348,6 millones; la formulación para la construcción de un puente vehicular en Uramita, Antioquia, por valor de \$427,4 millones; la construcción del nuevo puente sobre el Río Lengupá, en el Municipio de Santa María, Boyacá, por \$773, 1 millones, proyecto que cuenta con una cofinanciación de \$830 millones.

Hay cuatro proyectos unimunicipales que corresponden al sector de comercio, industria y turismo, dos a educación, dos a vivienda y uno a agua potable y saneamiento básico, uno al sector salud, dos a cultura, recreación y deporte y uno a agricultura:

- Los proyectos del sector comercio, industria y turismo, seleccionados, suman \$75.848 millones. El de mayor valor, por \$42.748 millones, es el de la construcción de Ecoparque El Santísimo en Floridablanca, Santander. El segundo de mayor valor, \$22.000 millones, es para la construcción de un Malecón en Buenaventura. Luego están dos proyectos más pequeños. Uno para adelantar los estudios para el desarrollo de la fase II del Centro de Eventos y Exposiciones de Cartagena, por valor de \$2.100 millones; y el segundo para la construcción de un parque en Calima, Valle del Cauca. Del alcance de estos proyectos, en particular del primero, podría inferirse que si bien están ubicados en un municipio, su vocación es regional.
- Un proyecto del sector salud consiste en la construcción de un hospital en Aguachica, Cesar por valor de \$39.806 millones.
- Los proyectos de educación son de infraestructura: la construcción de un megacolegio en Quibdó, por \$13.808 millones, que cuenta con financiación de otras fuentes por \$8.308 millones y la construcción de la primera etapa de una sede de la Universidad del Valle \$7.000 millones y financiación de otras fuentes por \$3.679 millones.
- El proyecto de agua potable y saneamiento básico tiene por objetivo la construcción de sistema de alcantarillado sanitario en Polonuevo, municipio del Atlántico por un valor de \$24.357 millones; en vivienda y ordenamiento territorial, la construcción de un coliseo para los juegos mundiales en Cali, por valor de \$1.650 millones, que cuenta con una co-financiación de \$851,6 millones y la construcción de 100 viviendas en Puerto Carreño, Vichada, por valor \$4.814 millones y una cofinanciación de \$4.000 millones.
- Los proyectos de deporte son la construcción y dotación de un centro de alto rendimiento en Mompox, Bolívar por valor de \$4.516 millones y la construcción de una pista de patinaje de ruta en San Pablo, Bolívar por \$3.585 millones.
- Un proyecto de agricultura busca la construcción de un centro de acopio y comercialización en el Municipio de la Sierra en el Cauca, por valor de \$1.014 millones de pesos.

Del análisis anterior se desprende que el alcance regional de los proyectos del FDR, que debería ser el rasgo diferenciador por excelencia, no se está logrando. Como ya se anotó, los nuevos criterios de distribución de las regalías, a partir de la reglamentación de la Ley 1530, beneficiaron a los departamentos sobre los municipios. Actualmente, los departamentos reciben más del 70% de los recursos del sistema: la totalidad de los recursos del FDR y del FCTI, el 60% del FCR, además de las AD de las que son beneficiarios. Esta decisión del legislador podría interpretarse como una oportunidad para que los departamentos ejercieran un

mayor liderazgo en el desarrollo de su territorio y en el desarrollo regional. Pero el alto número de proyectos dirigidos a un solo municipio, en la priorización de los recursos del FDR, indicaría que se está perdiendo la oportunidad de ejercer tal liderazgo, y que están dispersando parte de los recursos que deberían tener una vocación de impacto regional, orientados hacia el fortalecimiento de la competitividad y el cierre de brechas regionales, en pequeños proyectos de impacto mas bien local. El problema es complejo pues el ordenamiento territorial basado en departamentos y municipios ha constituido históricamente una fuerte barrera para lograr la integración regional.

2.1.3. Pertinencia de los proyectos de Ciencia y Tecnología

La inversión en ciencia, tecnología e innovación de Colombia es de tan solo el 0,5% del PIB y el gasto en Investigación y Desarrollo (ID) del 0,2% del PIB. De este último, el 30% es financiado por el sector privado. Estas cifras se comparan con el 1,2% que dedica Brasil y el 2,4% del conjunto de países de la OCDE a ciencia y tecnología. Así mismo, en 2013, Colombia solo contaba con 0,4 investigadores por cada 1.000 habitantes, mientras que en otros países de la región como Uruguay y Argentina esta cifra es de un investigador y tres investigadores por cada 1000 habitantes respectivamente³¹.

En este escenario, la asignación del 10% de los recursos provenientes de regalías para ciencia y tecnología por mandato constitucional, a partir del Acto Legislativo 05 de 2011, es una intención positiva, que en el mediano plazo debería contribuir al desarrollo del país.

Como ya se anotó, el Acto Legislativo dispuso que los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se distribuyeran entre los departamentos en la misma proporción en que lo hicieren los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, por lo cual los criterios determinantes han sido población, pobreza y desempleo. Dado que el avance en ciencia y tecnología depende del aprovechamiento de ventajas construidas que difícilmente tienen los territorios más pobres, para garantizar los objetivos de este Fondo se requiere una mejor intervención de entidades como Colciencias que apoyen de manera eficiente la formulación y ejecución de proyectos que favorezcan a estas regiones.

Entre 2012 y 2014 se distribuyeron recursos para el FCTI por valor de \$2,5 billones. A diciembre 30 de 2014 se habían aprobado proyectos de ciencia y tecnología por \$1,7 billones, de los cuales \$200 mil millones son de otras fuentes de financiación (FDR o FCR).

Estrechamente asociado al hecho de que los recursos de ciencia y tecnología se distribuyen con los criterios de pobreza, población y desempleo en las regiones, surge un problema que tiene que ver con las calidades de los ejecutores o contratistas para desarrollar efectivamente

proyectos de esta naturaleza. Los recursos de ciencia y tecnología están siendo ejecutados en un alto porcentaje por personas naturales y jurídicas que no tienen la calidad de investigadores o de instituciones que cuenten con grupos de investigación reconocidos por Colciencias (Cuadro 16)³².

En efecto, de un total de 1.496 contratistas, 907 son personas naturales y 589 personas jurídicas, entre las cuales se encuentran universidades, corporaciones, consorcios, empresas y uniones temporales. De las 907 personas naturales, solo 293 (32,3%) son investigadores que pertenecen a grupos avalados por Colciencias, y de los 589 personas jurídicas, solo 73 (12,4%) son entidades que tienen grupos de investigación avalados. Sin embargo, al considerar el valor de la contratación estos porcentajes aumentan, al 49,7% para el caso de las personas naturales y al 45,3% para el caso de las personas jurídicas.

Cuadro 16

**Contratistas de proyectos del Sector Ciencia y Tecnología y valor de los contratos (\$)
Total y avalados por Colciencias****

Tipo de Contratista	Número de contratistas		%	Valor Contratos (Millones de pesos)		%
	Total	Avalados por Colciencias		Total	Avalados por Colciencias	
Personas Naturales	907	293	32,3	\$25.098	\$12.475	49,7
Personas Jurídicas	589	73	12,4	\$1.093.859	\$495.944	45,3
Total	1496	366	24,5	\$1.118.957	\$508.419	45,4

Fuente: Gesproy y base de datos Colciencias 23 de septiembre de 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

** La anterior información se construyó con base en la información enviada por Colciencias relativa a los grupos de investigación avalados, las instituciones a las que pertenecen y los investigadores que los integran. Sin embargo vale aclarar que una vez analizada la información se detectaron algunas inconsistencias. Colciencias señala en la remisión de la información a la CGR que hay 3.970 grupos avalados, pero al realizar el respectivo análisis se encontraron 3940 grupos. Del total de instituciones con grupos de investigación avalados que sumaban 409 en la base de datos de Colciencias solo se tuvieron en cuenta 400, ya que el resto tiene el número de identificación errado (Nit). Del total de los integrantes de los grupos avalados, 128.851 investigadores, solo se tuvieron en cuenta 102.640, dado que el resto presentan problemas de identificación.

32 Los Acuerdos 09 de 2012 vigente hasta el 16 de Julio de 2013 y 015 de 2013 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, establecen que las personas naturales y jurídicas que desarrollen las actividades de ciencia, tecnología e innovación, deben anexar el soporte de inscripción en la Plataforma ScienTI, a excepción de aquellas que representan a las entidades territoriales. Un avance en este sentido, se ha realizado en el Acuerdo 27 de 2015 de la Comisión Rectora, en el artículo 5, inciso A, punto 2 en el cual se requiere que en las cartas y certificaciones a anexar para la presentación de proyectos, aquellas entidades que participen a través de grupos de investigación incluyan la certificación de que dicho grupo está reconocido por Colciencias.

Los proyectos financiados están distribuidos de acuerdo con la clasificación que establece el Acuerdo 15 de 2013 de la Comisión Rectora³³, tal como se muestra en el cuadro 17, y deben cumplir con las características de pertinencia, viabilidad, impacto y articulación a los planes y políticas nacionales y territoriales. La mayoría de los proyectos (125) serían de innovación y desarrollo, que representan el 46,6% del valor total, seguidos de los de investigación y desarrollo (23,5%).

Cuadro 17**Proyectos de Ciencia y Tecnología por subsector***Cifras en millones de pesos y porcentaje*

Subsector	Número de proyectos	Valor de los proyectos	%
Innovación	125	830.572	46,6
Investigación y desarrollo	62	419.525	23,5
Formación del capital humano altamente calificado	20	290.202	16,2
Servicios científicos y tecnológicos	28	187.717	10,5
Sin subsector	9	54.492	3,1
Total	244	1.782.507	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

Sin embargo, al revisar los objetos de los proyectos, se encuentra que éstos están dispersos en diversas temáticas, alcances y complejidades. Dentro del subsector de innovación, por ejemplo, el 25% del valor de los proyectos son de cultura ciudadana y talento humano, que corresponderían más al subsector de “formación de capital humano altamente calificado”. En investigación y desarrollo, el 37% del valor de los proyectos se dirige a estudios y diagnósticos³⁴.

33 Por el cual se establecen los lineamientos para la formulación, presentación, viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de ciencia y tecnología e innovación, de acuerdo a la Guía Sectorial de Programas y Proyectos de Ciencia, tecnología e Innovación.

34 En este sentido, el Dr. Moisés Wasserman, exRector de la Universidad Nacional de Colombia, señala: “...Un proyecto que da becas para mejorar a maestros de escuela es importante, pero no es de investigación y no debía ser cargado a estos fondos. El análisis del impacto de una carretera debió haberse hecho antes del diseño y es parte del mismo, no una investigación. Llamarlo de “innovación social” no vuelve ciencia a un software para planeación y manejo financiero. El programa Ondas es un esfuerzo por interesar a los niños en la ciencia, pero no es de investigación, y hay 27 en distintos departamentos, por valor de casi 330.000 millones de pesos, mientras que apenas se han aprobado 15.000 millones en biotecnología y cero en ciencias básicas Wasserman, Moisés. Hay que revisar la regalías para la ciencia!. 10 de julio de 2014. Disponible en <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/hay-que-revisar-las-regalias-para-ciencia-mois-es-wasserman-columnista-el-tiempo/14233160>

Lo anterior estaría indicando que los criterios de priorización y aprobación terminan siendo laxos para definir que un proyecto sea considerado de ciencia y tecnología. En el proceso de toma de decisiones para la aprobación de los proyectos, el OCAD del Fondo de Ciencia y Tecnología debería tener más en cuenta como referente los ejercicios de planeación del nivel nacional y territorial, así como los comités consultivos que dispuso la Ley 1530 de 2012.

Por otra parte, la Ley 1530 estableció que los proyectos financiados con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación deben tener, al igual que los del FDR, un impacto regional.

La revisión de los proyectos arrojó resultados similares a los del FDR. En el caso del FCTI solamente hay 11 proyectos interdepartamentales, que representan el 6% del valor. El 73% son departamentales, es decir que agrupan dos o más municipios, que representan el 72,7% del valor. Al igual que en el caso del FDR, un alto porcentaje – 21,7% en número y 21% en valor- solo cobija un municipio (Cuadro 18).

Cuadro 18

Impacto Regional- Fondo de Ciencia y Tecnología				
Cifras en millones de pesos y porcentaje				
Proyectos	Numero de proyectos	% Numero de proyectos	Valor	% Valor
Interdepartamentales	11	5,07	105.541	6
Departamentales	159	73,3	1.271.672	72,7
2-4 Municipios	41	18,9	204.252	11,7
5-7 Municipios	15	6,9	58.493	3,3
8-10 Municipios	10	4,6	88.255	5
11 Municipios	12	5,5	83.415	4,8
Todo el departamento	81	37,3	837.256	47,9
Uni-Municipales	47	21,7	372.395	21,3
Total	217	100	1.749.609	100

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015
Elaboro: Grupo de control fiscal Macro – Regalías CGR

La revisión de los once proyectos interdepartamentales financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación permitió establecer que tres de ellos abarcan dos departamentos, cinco cobijan a tres departamentos, dos a cuatro departamentos y uno a nueve departamentos.

En cuanto a los sectores a los que están dirigidos, cuatro proyectos están relacionados con el sector salud; de los cuales tres están orientados a realizar investigaciones que contribuyan a la disminución de los índices de afectación por enfermedades endémicas como el dengue y la malaria. Estos proyectos se llevarán a cabo en departamentos en los cuales estas enfermedades son endémicas como La Guajira, Cesar, Magdalena, Santander, Casanare, Valle del Cauca y Cauca. Otro proyecto busca realizar un análisis genético en personas con cáncer mamario, para realizar investigación en dicho campo.

Por otra parte, hay tres proyectos relacionados con el fortalecimiento de sectores productivos específicos y el desarrollo sostenible a saber: acuicultura, producción de cacao especiales y minerales estratégicos de alto valor, industriales y materiales de construcción.

Un proyecto pretende fortalecer la gestión logística en el Caribe, particularmente en lo que se refiere a puertos y vías férreas, con énfasis en formación del talento humano y diseños de infraestructura. Otro busca convertir a la región Caribe y los Santanderes en Territorios Inteligentes, lo cual tiene que ver específicamente con diseñar modelos de desarrollo urbano y territorial inspirados en el concepto de territorio Inteligente, teniendo en cuenta las potencialidades económicas de la región. En cuanto a los dos proyectos restantes, uno es de carácter ambiental y pretende caracterizar las condiciones marino-costeras de los departamentos de la Guajira y Magdalena y el desarrollo de concretos para la protección de las zonas costeras y la recuperación de las playas; el otro implica la construcción de un Parque Científico que genere espacios de articulación entre los agentes recursos e iniciativas que puedan asociarse a la innovación social, donde se realice investigación y se fomente la apropiación social del conocimiento.

De los once proyectos, siete se encuentran clasificados como proyectos de Innovación, tres son de investigación y desarrollo y uno de servicios tecnológicos.

En cuanto a los proyectos unimunicipales (47 en total) se tomó una muestra de 18, cuatro de Bogotá, cuatro de Popayán, dos de Sincelejo y ocho para ejecutar en los municipios del resto de ellos se desarrollarán en Puerto Carreño, Piedecuesta, Villavicencio, Pereira, Supía, Calarcá, Palmira y Montería. De los 18 proyectos 6 que se encuentran clasificados como proyectos de Innovación, 6 como proyectos de investigación y desarrollo, 5 como proyectos de servicios científicos y tecnológicos y 1 como formación de Capital Humano Altamente Calificado.

El análisis de estos proyectos muestra que: cinco están dirigidos a la creación e implementación de centros de investigación, de innovación y desarrollo tecnológico y de parques tecnológicos. Por ejemplo, investigación en energías renovables (Puerto Carreño); gestión en

Knowledge Process Outsourcing – KPO - (Pereira) y mejoramiento de la cadena productiva del sector panelero (Supía). En cuanto a los parques tecnológicos el primero se construirá en Piedecuesta y el segundo en Montería.

Hay proyectos (cuatro) que buscan el desarrollo sostenible y el mejoramiento en la cadena de valor de productos agroindustriales específicos. El primero tiene que ver con la investigación y desarrollo de empaques biodegradables para fortalecer la cadena de la yuca (Popayán), el segundo busca desarrollar productos biotecnológicos para controlar enfermedades en cultivos de arroz y ñame (Sincedejo), el tercero tiene como objeto el desarrollo sostenible del sector curtiembre (Calarcá) y el último se refiere a la conformación de núcleos de innovación para promover el desarrollo de productos innovadores en el departamento del Cauca (Popayán) relacionados con el sector piscícola y hortofrutícola del departamento.

Por otra parte se encuentran 2 proyectos de formación de talento humano, el primero busca la implementación de una red de formación para la innovación social y productiva en el departamento del Cauca (Popayán) y el segundo busca la implementación de la Beca Rodolfo Llinás Bogotá.

De igual manera, hay dos proyectos relacionados con el sector salud, uno es la implementación de un banco público de cédulas madre en Bogotá y el segundo es una investigación del Instituto de Investigaciones Biomédicas del Caribe sobre las variables biológicas de la leishmaniasis (Sincedejo).

Los siguientes tres proyectos están relacionados con el desarrollo de capacidades y competencias científicas y tecnológicas en sectores productivos específicos. El primero relacionado con sensores para el sector defensa (Villavicencio); el segundo, con los sectores de medicamentos, cosméticos y afines en Bogotá y el tercero busca el desarrollo de una unidad estratégica de estandarización, homologación y pruebas en la industria automotriz (Palmira).

Los últimos dos proyectos son: investigación para realizar una planificación urbana sostenible en el Cauca (Popayán); y diseño de un sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial en Bogotá y región (Bogotá).

La revisión del alcance de estos proyectos permite concluir que, si bien están localizados en un municipio o ciudad específica, podrían llegar a tener un impacto regional. Por ejemplo, los proyectos relacionados con centros de investigación y desarrollo científico y tecnológico, están ubicados físicamente en un único lugar pero sus productos pueden tener un impacto regional, sobre todo si tienen que ver con investigación que fortalezca los sectores productivos y las áreas estratégicas de las regiones.

No hay diferencias temáticas significativas entre los proyectos interdepartamentales y los unimunicipales. En ambos casos, abarcan el sector salud, el fortalecimiento de cadenas productivas, particularmente agroindustriales, el desarrollo urbano inteligente y sostenible y la construcción de parques científicos.

Con respecto al tema de formación de talento humano aunque existen proyectos uni-municipales específicos dedicados a este tipo de actividades, lo cual no sucede con los interdepartamentales, este componente está presente en gran parte de los proyectos como elemento transversal al desarrollo de los mismos, tanto en los proyectos uni-municipales como en los interdepartamentales.

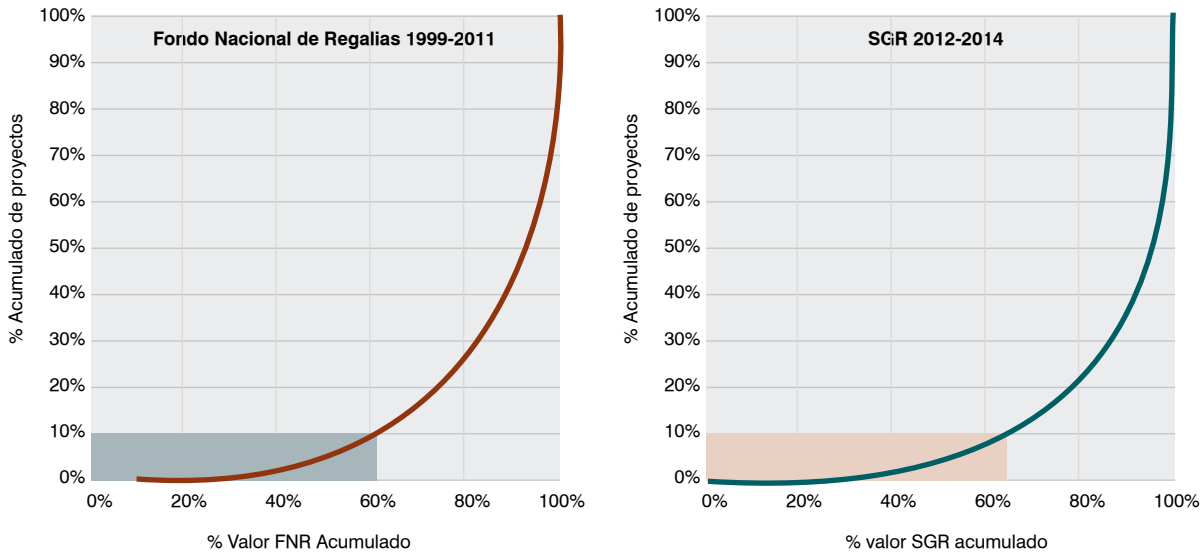
2.2. Dispersión de los recursos

Uno de los mayores problemas del anterior sistema de regalías era la gran atomización de los recursos. Si bien con el nuevo SGR se corrigen muchos de los problemas del anterior sistema, los riesgos de dispersión de los recursos parecen persistir.

En el Fondo Nacional de Regalías del sistema anterior, el 10% del número de proyectos concentraban el 60% del valor, es decir, la gran mayoría de los proyectos era de cuantías pequeñas. En el nuevo esquema (SGR) el 10% de los proyectos (707) concentra el 65% del valor, para un valor promedio superior a los \$14 mil millones. El 90% de los proyectos, es decir más de seis mil, que representan el 35% del valor, tienen un valor promedio inferior a los \$850 millones. Es decir, el comportamiento es similar entre los dos sistemas (ver Gráfico 12).

Gráfico 12

Porcentaje acumulado de proyectos vs. porcentaje acumulado de valor. Comparación entre el Fondo Nacional de Regalías y el Sistema General de Regalías



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de corte: Marzo 2015 y Colciencias. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

Los cuadros 19 a 21 muestran el valor promedio de los proyectos y los valores máximos y mínimos, indicadores de posible dispersión de los recursos. El valor promedio de los proyectos es de un poco más de \$2 mil millones. En los proyectos de ciencia y tecnología este valor supera los \$7 mil millones (cuadro 19).

Cuadro 19

Valor promedio y valores máximos y mínimos de los proyectos por sectores
Cifras en millones de pesos

Sector	Valor	Promedio	Max	Min	Cantidad
Transporte	4.930.642	2.329	200.000	4	2117
Vivienda, Ciudad y Territorio	2.136.118	2.138	71.242	3	999
Educación	2.064.224	2.664	98.746	22	775
Ciencia y Tecnología	1.782.507	7.305	64.542	50	244
Agricultura	1.115.877	1.425	24.143	5	783
Cultura, Deporte y Recreación	799.706	1.006	42.872	2	795
Salud y Protección Social	564.074	2.195	39.886	18	257
Ambiente y Desarrollo Sostenible	511.551	2.123	57.913	10	241
Minas y Energía	483.453	2.031	41.967	8	238
Inclusión Social y Reconciliación	389.994	1.111	17.354	15	351

continúa en la página siguiente...

...viene de la página anterior

Comercio, Industria y Turismo	187.211	3.173	42.748	17	59
Interior	74.147	1.257	12.491	29	59
Comunicaciones	67.946	4.853	18.500	42	14
Justicia y Derecho	50.990	2.999	8.668	90	17
Planeación	48.013	774	10.683	15	62
Trabajo	47.205	2.484	10.567	60	19
Defensa	28.906	1.807	6.235	100	16
Estadística	1.303	261	459	35	5
Relaciones Exteriores	726	726	726	726	1
Total	15.284.590	2.167	200.000	2	7052

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

El cuadro 20 muestra las cifras por fuentes de financiación (asignaciones directas y Fondos). Para el caso de las AD y el FCR, se distinguió entre los recursos que ejecutan los municipios y los que manejan los departamentos, pues los proyectos tienden a ser más pequeños para los primeros. En efecto, el valor promedio de los proyectos en los municipios es de alrededor del \$1.000 millones para aquellos que se financian con las asignaciones directas y de \$500 millones para los del Fondo de Compensación Regional; mientras que los valores mínimos son de un millón y menos.

Cuadro 20

Valor promedio y valores máximos y mínimos de los proyectos, por fondos de financiación y asignación directa

*Cifras en millones de pesos **

Fuente de Financiación	Valor	Promedio	Max	Min	Cantidad
Asignaciones Directas- Departamentos (Sin sector ciencia y tecnología)	3.802.930	3.417	61.978	3	1113
Asignaciones Directas- Municipios (Sin sector ciencia y tecnología)	2.201.847	1.087	71.242	0,0008	2026
Fondo de Desarrollo Regional (Sin sector ciencia y tecnología)	2.290.792	6.942	126.975	39	330
Fondo de Compensación Regional - Departamentos (Sin sector ciencia y tecnología)	3.101.655	5.787	98.425	8	536
Fondo de Compensación Regional - Municipios (Sin sector ciencia y tecnología)	1.715.244	511	12.363	1	3359
Sector de Ciencia Tecnología e Innovación	1.782.507	7.305	64.542	50	244

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo control fiscal Macro – Regalías CGR.

En los proyectos de ciencia y tecnología (cuadro 21), como ya se anotó, el valor promedio supera los \$7 mil millones. El valor mínimo es de \$50 millones y el máximo de \$64,5 mil millones.

Cuadro 21

Valor promedio y valores máximos y mínimos de los proyectos Ciencia Tecnología e Innovación por subsector <i>Cifras en millones de pesos*</i>					
Fuente de Financiación	Valor	Promedio	Max	Min	Cantidad
Formación del Capital Humano altamente Calificado	290.202	14.510	44.953	534	20
Innovación	830.572	6.645	64.542	50	125
Investigación y Desarrollo	419.525	6.767	50.548	50	62
Servicios Científicos y Tecnológicos	187.717	6.704	23.413	60	28
Sin clasificación sectorial	54.492	6.055	26.661	500	9
Total	1.782.507	7.305	64.542	50	244

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo control fiscal Macro – Regalías CGR.

2.3. Buen gobierno y problemas de eficiencia del SGR

Uno de los propósitos de la modificación al régimen de regalías fue garantizar principios de eficiencia y racionalidad en el gasto como parte central del concepto de buen gobierno, a partir de instrumentos que permitieran mejorar la estructuración, formulación y ejecución de los proyectos de inversión; así como el fomento a la participación, incentivando a los ciudadanos a presentar proyectos y a ejercer control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los mismos.

Para tal efecto, como se anotó en otro apartado de este documento, se estableció un nuevo esquema institucional en el manejo y distribución de las regalías (Gráfico 13):

- La Comisión Rectora, responsable de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución y dictar las regulaciones de carácter administrativo del funcionamiento del Sistema.
- El Departamento Nacional de Planeación, que ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, cuya función es proponer la metodología de evaluación y seguimiento a los proyectos a financiarse con recursos de regalías, administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR³⁵, calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR y administrar el Banco de Proyectos del Sistema.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de consolidar, asignar, administrar y girar los recursos del Sistema; formular el proyecto de presupuesto del SGR y pre-

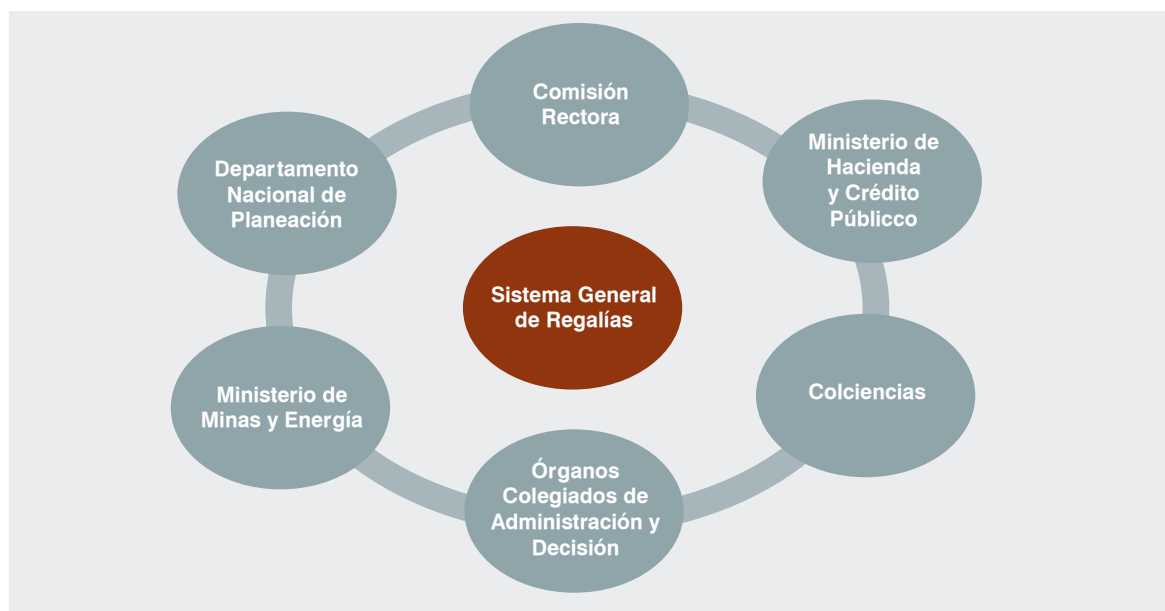
³⁵ Para apoyar los principios de buen gobierno, gestión pública orientada a resultados, oportunidad, transparencia, participación y servicio al ciudadano, y lucha contra la corrupción el Acto Legislativo 05 de 2011 creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de regalías, SMSCE con el fin de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos.

sentarlo con el Ministerio de Minas y Energía al Congreso, y elaborar los estados financieros del Sistema.

- El Ministerio de Minas y Energía, que debe suministrar por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería las proyecciones de ingresos del Sistema; determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios; fiscalizar la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables y adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.
- Colciencias, que ejerce la Secretaría Técnica del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación, propone a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con el Fondo de CTel y verifica que los proyectos de inversión cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión
- Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, creados mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, son los responsables de viabilizar y aprobar los proyectos a financiar con los recursos de regalías; con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que establece la Comisión Rectora para tales efectos.
- Los OCAD están integrados por miembros del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal como se describe en el recuadro. En todo caso la participación mayoritaria siempre será de las entidades territoriales.

Gráfico 13

Esquema de los organos del Sistema General de Regalías



Recuadro

Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD

Tipo de OCAD	Tipo de proyectos	Secretaría técnica	Integración
OCAD NACIONAL FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Aprueba los proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financian con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Artículo 30 de la Ley 1530 de 2012).	COLCIENCIAS (Artículos 10 y 32 de la Ley 1530 de 2012.)	Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica. Un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional, cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. (Artículo 361. de la CP).
OCAD REGIONAL	Aprueba proyectos de inversión con recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional -60% y del Fondo de Desarrollo Regional. Se someterán a su consideración los proyectos de impacto regional, es decir aquellos que incidan en más de un departamento, o los que beneficien a un conjunto significativo de municipios de un mismo departamento, y que por su naturaleza influyan positivamente en el desarrollo de los mismos. No obstante las entidades territoriales podrán asociarse entre sí y presentar proyectos de inversión de impacto regional a consideración de uno de los OCAD distinto de aquel que se conforme de acuerdo a la participación regional. (Inciso 4 del parágrafo segundo del artículo 361 y los artículos 33,34, y 159 de la Ley 1530 de 2012).	La Secretaría Técnica de este OCAD será ejercida por la Secretaría de Planeación de uno de los departamentos que componen el OCAD Regional, o por quien designe el OCAD siempre y cuando sea una entidad de carácter público. (Artículo 13 del Decreto 1075 de 2012.)	El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, tres (3) ministros o sus delegados, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, los gobernadores de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, por la totalidad de su período de gobierno, dos (2) alcaldes por cada uno de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, elegidos por cuociente electoral, por períodos anuales, un (1) alcalde adicional, elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, por períodos anuales. (Artículo 13 de Decreto 1075 de 2012.)

OCAD DEPARTAMENTAL	Aprueba proyectos de inversión de los departamentos con recursos provenientes de las asignaciones directas o de las compensaciones, de las CAR, y los municipios siempre y cuando el Alcalde Municipal así lo decida. (Inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política.)	La Secretaría Técnica de este OCAD será ejercida así: En el caso de los departamentos, por la Secretaría de Planeación del departamento beneficiario o la Oficina que haga sus veces. Para las CAR, por la Corporación Autónoma Regional beneficiaria de asignaciones directas. (Artículo 15 del Decreto 1075 de 2012.)	DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS QUE DECIDAN ACOGERSE AL OCAD DEPARTAMENTAL Para los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, estará integrado por (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. En cuanto a los municipios y/o distritos, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde. (Artículo 361 de la Constitución Política.) En cuanto a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de los demás departamentos, estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y un número equivalente al diez (10) por ciento de los alcaldes del departamento, o sus delegados. (Artículo 42 de la Ley 1530 de 2012, y artículo 15 del Decreto 1075 de 2012.)
OCAD MUNICIPAL (de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional)	Aprueba proyectos de inversión de los municipios con recursos provenientes de las asignaciones directas o asignaciones específicas de Fondo de Compensación Regional -40%. (Artículo 14 Decreto 1075 de 2012.)	La Secretaría Técnica para el caso de los Municipios y Distritos será ejercida por la Secretaría de Planeación o la entidad que haga sus veces del respectivo municipio o distrito. (Artículo 14 Decreto 1075 de 2012.)	MUNICIPIOS Integración: Un delegado del Gobierno Nacional, el Gobernador del respectivo departamento o su delegado y el Alcalde. (Artículo 42 de la Ley 1530 de 2012.)
OCAD DE LOS MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA Y DEL CANAL DEL DIQUE	Este OCAD aprueba proyectos de inversión con recursos provenientes del 0.5% de los ingresos del Sistema General de Regalías para proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique. (Artículo 154 de la Ley 1530 de 2012)	La Secretaría Técnica será ejercida por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena-CORMAGDALENA. (Artículo 16 del Decreto 1075 de 2012.)	Dos ministros o sus delegados, un representante del DNP, dos gobernadores en representación de los trece (13) departamentos que agrupan los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, por períodos anuales, y dos alcaldes en representación de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. (Artículo 16 del Decreto 1075 de 2012.)

Fuente: DNP.

El nuevo esquema institucional del SGR tiene como elementos a destacar los siguientes:

- Para acceder a los recursos de inversión, la Ley 1530 de 2012 estableció que se deben presentar proyectos debidamente estructurados ante los respectivos OCAD. Igualmente previó que se podrá financiar la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados de forma individual (Ley 1530 de 2012, arts.22 y 25). La formulación de los proyectos debe realizarse de conformidad con las metodologías que define el DNP, con base en los Acuerdos de la Comisión Rectora del SGR e inscribirse en el Banco de Proyectos de Inversión del SGR, que creó la Ley 1530 art. 73.
- La verificación de los requisitos técnicos de los proyectos que se financian exclusivamente con recursos de regalías se realiza por parte de las Secretarías Técnicas de los OCAD, que puede ser del orden municipal, departamental, regional o nacional –cuando se trata de los proyectos financiados a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación-. Si los proyectos se cofinancian con recursos del Presupuesto General de la Nación, la verificación de requisitos se realiza por parte de el DNP (art. 26 y 27, Ley 1530 de 2012).
- Los proyectos son ejecutados por la entidad que designe el respectivo OCAD.
- De acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto 1949 de 2012, el giro de las Asignaciones Directas y del Fondo de Compensación Regional-40% se hace directamente a los entes territoriales, una vez el DNP da la instrucción de abono a cuenta, con base en el recaudo efectivo mensual reportado por la autoridad competente. Mientras que los giros al Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional-60% y el Fondo de Ciencia y Tecnología se realizan a medida que se cumplen los requisitos de ejecución. Estos requisitos están definidos en el Acuerdo 17 de la Comisión Rectora y, en la práctica, corresponden a la aprobación de los proyectos en los OCAD³⁶.
- Así mismo, el Acto Legislativo 05 asignó un porcentaje anual de los recursos de regalías al funcionamiento del SGR y al del SMSCE. En consecuencia, el art.103 de la Ley 1530 estableció que se destinara el 1% de los recursos al SMSCE y hasta el 2% de los mismos al funcionamiento del SGR, estableciendo además que con cargo a estos últimos se podrán fortalecer las secretarías técnicas de los OCAD.

A continuación se presentan algunos resultados que permiten ilustrar qué tan efectivo ha sido este nuevo esquema y los mecanismos y prácticas de buen gobierno que introdujeron tanto el Acto Legislativo 05 de 2011 como la Ley 1530³⁷, con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia del SGR:

³⁶ Copia del acuerdo del OCAD con el nombre del proyecto, identificación de los fondos con el cual se financiará y el valor; identificación del ejecutor; certificación del cociente de giro; nombre y Nit del ejecutor designado; y de parte de los ejecutores designados: certificación bancaria de la cuenta maestra a la cual serán girados los recursos; copia del acto administrativo expedido por la entidad ejecutora del proyecto; entre otros.

³⁷ Artículo 2, numeral 6 y artículos 3 al 11 de la Ley 1530 de 2012.

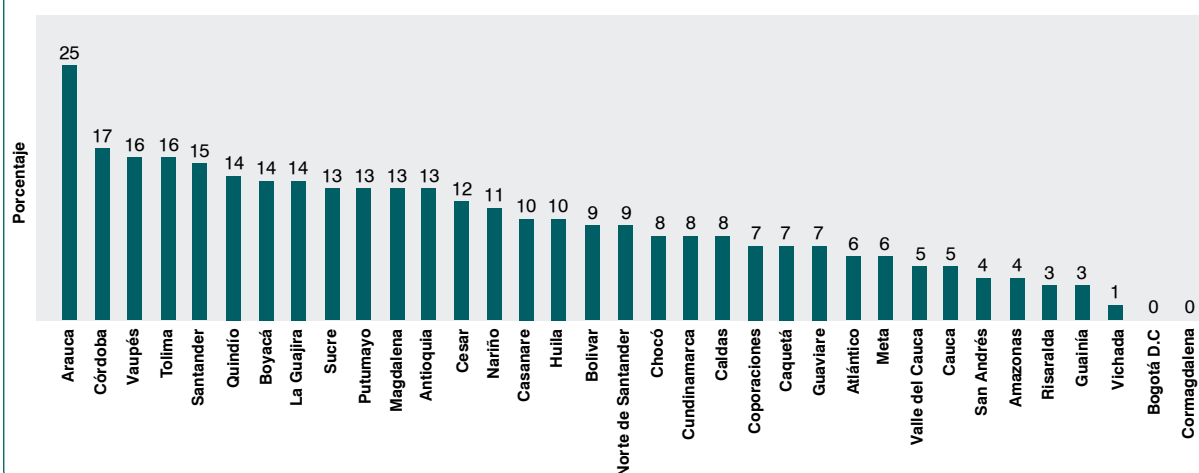
- A diciembre de 2014 la Comisión Rectora había expedido 24 acuerdos que reglamentan el funcionamiento de esta Comisión, el funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, los requisitos mínimos para la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión por parte de los OCAD y los requisitos para la solicitud de giro de los recursos. Por solicitud de la Comisión Rectora también se habían expedido 25 Resoluciones y más de 120 circulares que establecen lineamientos e instrucciones para el funcionamiento de los órganos y beneficiarios del SGR, así como para el reporte de la información necesaria para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control de Evaluación.
- El Departamento Nacional de Planeación en calidad de Secretario Técnico³⁸ de la Comisión Rectora instaló todos los OCAD municipales, departamentales, regionales, los de las Corporaciones Autónomas Regionales, el de ciencia y tecnología y el de los Municipios ribereños del Río de la Magdalena, estableciendo que cada uno debería empezar a sesionar a más tardar el 1 de junio de 2012.

2.3.1. Ejecución de los proyectos de inversión:

Los recursos de inversión asignados entre 2012 y 2014 ascendieron a \$17,8 billones. A diciembre 31 de 2014, los OCAD habían aprobado proyectos por \$14,8 billones, de los cuales estaban en ejecución el 60%. Mientras que los proyectos terminados ascendían a \$1,5 billones, es decir el 11% del valor. Por departamentos, Arauca registraba el 25% de sus proyectos terminados; el resto de departamentos tenía a esa fecha una terminación promedio del 10%.

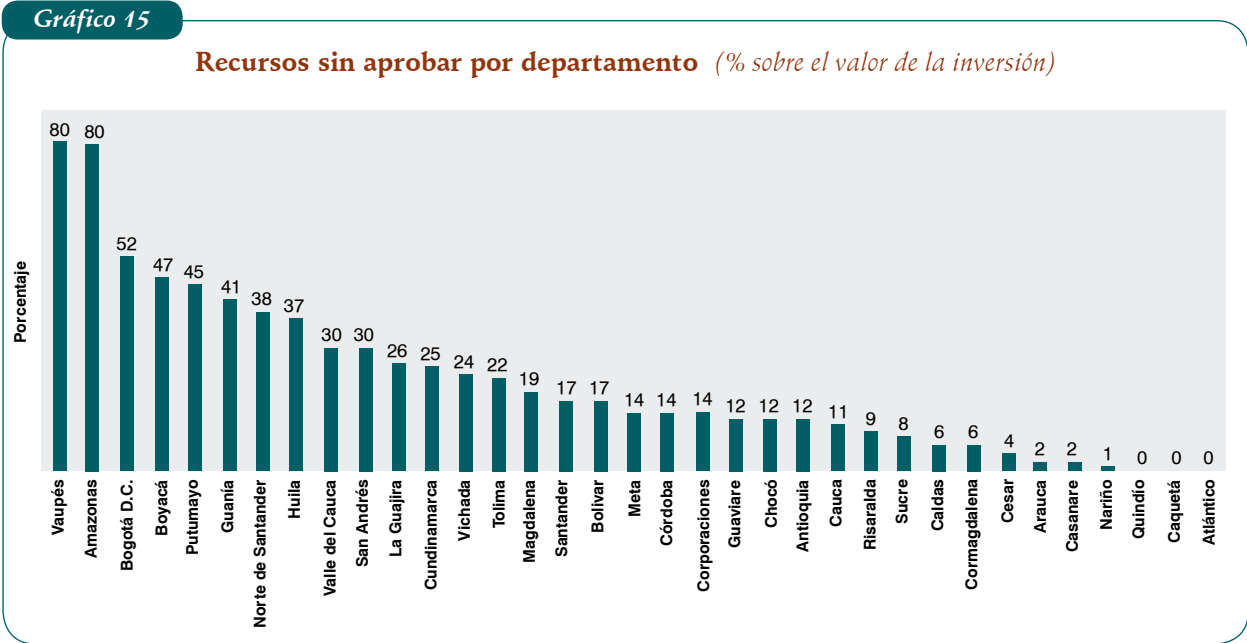
Gráfico 14

Proyectos terminados por departamentos (% sobre el valor)



Fuente: DNP (GESPROY). Elaboró: Grupo de control fiscal Macro – Regalías CGR.

Cerca de \$3 billones no estaban aprobados a diciembre 31 de 2014. En el Gráfico 15 se pueden observar los niveles de recursos sin aprobar hasta por el 80% de lo asignado en departamentos como Vaupés y Amazonas, y en Bogotá, Boyacá, Putumayo y Guainía recursos asignados por encima del 40% sin aprobaciones para inversión. Esto refleja la ausencia de proyectos de inversión en los OCAD.



Fuente: DNP (GESPROY). Elaboró: Grupo de control fiscal Macro – Regalías CGR, con datos DNP.

Por otra parte, de los proyectos aprobados a diciembre de 2014 (\$14,8 billones), estaban en riesgo de desaprobación proyectos por un valor cercano a los \$3 billones de pesos. Esto es, aquellos que aunque cumplieran los requisitos de aprobación no habían cumplido con los de contratación, y que llevaban más de 6 meses de ser aprobados³⁹ (cuadro 22)

39 El Acuerdo 13 de septiembre de 2012 de la Comisión Rectora, dividió los requisitos entre los de aprobación y aquellos que se requieren para dar inicio al proceso contractual. Por esto, aunque los proyectos cumplan con los requisitos de aprobación, un alto porcentaje de los proyectos aprobados tiene dificultades para cumplir con los requisitos para iniciar sus procesos contractuales.

Cuadro 22

Estado de los proyectos a diciembre 2014
Cifras en millones de pesos corrientes y %

Estado proyecto	Número de proyectos	Valor SGR	Participación sobre el total (%)
Contratados en ejecucion	3118	8.936.719	60,3
Terminado	2105	1.573.552	10,6
6 Meses de Aprobado sin contratar	620	1.483.806	10
En proceso de Contratacion	364	1.170.359	7,9
Más de un año de aprobados sin contratar	287	852.470	5,8
Entre 6 y 12 meses sin contratar	187	404.172	2,7
Desaprobados	172	284.431	1,9
Sin estado	89	118.692	0,8
Total	6942	14.824.201	100

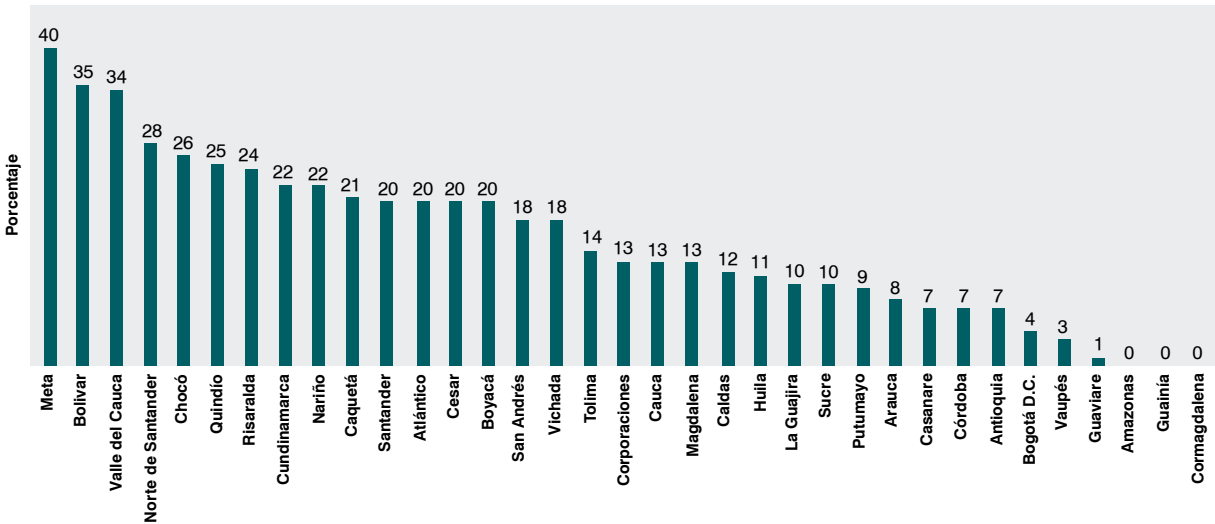
En riesgo de desaprobación cerca de \$3 billones, 1.094 proyectos.

Fuente: DNP (GESPROY). Elaboró: Grupo Control fiscal Macro – Regalías CGR.

Los departamentos con los porcentajes más altos de proyectos en riesgo de desaprobación eran Meta, Bolívar, Valle, Norte de Santander y Chocó, cuyos proyectos aprobados no han sido contratados en más de un 25% del total de aprobaciones (gráfico 16).

Gráfico 17

Proyectos en riesgo de desaprobación por departamento (% sobre el valor)



Fuente: DNP (GESPROY). Elaboró: Grupo de control fiscal Macro – Regalías CGR, con datos DNP.

En este contexto, la baja ejecución de los proyectos y el alto número de proyectos en riesgo de desaprobación podría atribuirse, en buena medida, a que los proyectos presentados no se encuentran bien estructurados y por tanto no están cumpliendo con los requisitos técnicos exigidos por la Comisión Rectora.

2.3.2. Debilidades en la estructuración de proyectos

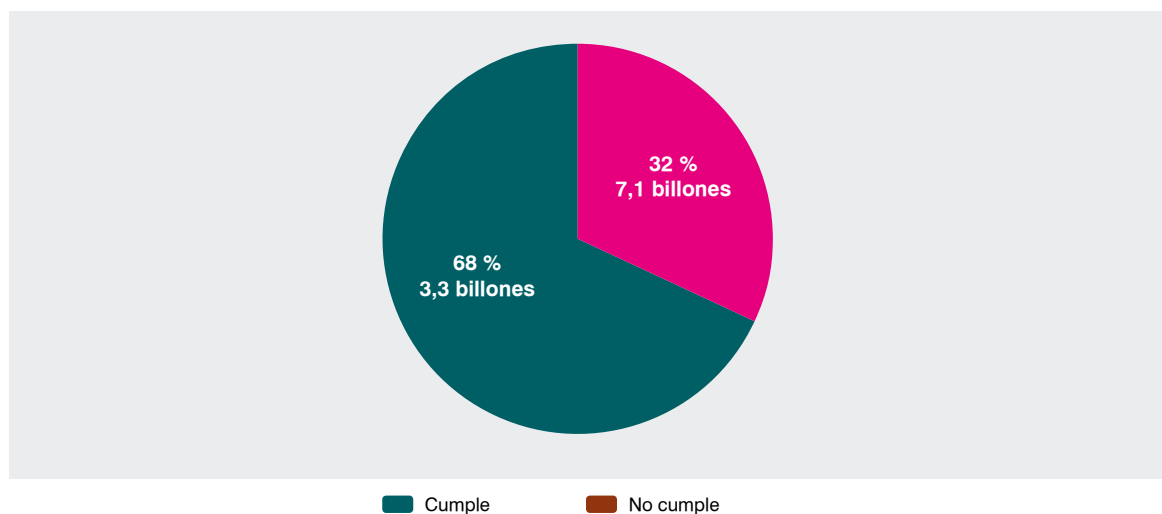
Para ilustrar el problema relacionado con la estructuración de los proyectos, y dado que no se tiene información acerca de la verificación de requisitos de todos los proyectos presentados ante las secretarías técnicas de los OCAD, se utilizó la información de los proyectos presentados a la ventanilla única del DNP (406 proyectos a 31 de diciembre por \$2,6 billones)⁴⁰, y una muestra de proyectos que fue evaluada por esta entidad equivalente a 930 proyectos por \$7,8 billones.

El balance es que el 32% de los proyectos que se presentan a las secretarías técnicas no están cumpliendo con los requisitos exigidos para aprobación por la Comisión Rectora (Gráfico 17).

Gráfico 17

Cumplimiento de requisitos en muestra de 1336 proyectos.

Valor en billones de pesos y porcentaje (%)



Fuente: Informe SMSCE, diciembre de 2014.

40 La ventanilla única del DNP empezó a funcionar el 1 de enero de 2013 conforme el artículo 30 de la Ley 1606 de 2012 que estableció en el parágrafo que: “El Departamento Nacional de Planeación pondrá en funcionamiento una ventanilla única con el fin de que los representantes legales de las entidades territoriales presenten proyectos que se pretendan financiar con recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del 60% del Fondo de Compensación Regional, haciendo uso del procedimiento que establezca el Departamento Nacional de Planeación hasta la implementación de una Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías”.

Otro argumento adicional que confirma la debilidad de las entidades territoriales para la formulación de proyectos, se evidenció en la aprobación del presupuesto de regalías del 2015-2016. Por disposición del artículo 79 de la Ley 1530 de 2012, el presupuesto para las asignaciones a los Fondos y beneficiarios del presupuesto del SGR, debe contar con un anexo en el que se detallen los proyectos susceptibles de ser financiados con cargo a los recursos del sistema. Con este propósito, el MHCP encargado de formular el proyecto del presupuesto bienal del SGR 2015-2016, solicitó a los OCAD la relación de los proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos del SGR⁴¹ hasta por el monto de la cuota indicativa asignada a cada departamento por tipo de fondo, según el Plan de Recursos del sistema⁴².

Como lo menciona la exposición de motivos de la Ley 1744 de 2014 por la cual se presenta el Presupuesto del SGR:

“Los OCAD remitieron iniciativas de inversión que no han sido viabilizadas ni registradas como proyectos en el Banco de programas y proyectos del SGR.... Por esta razón, el presente proyecto no se encuentra acompañado del Plan Indicativo en los términos de los artículos 79 y 82 de la Ley 1530 de 2012”⁴³. En consideración a la ausencia de proyectos de inversión, se incluye el siguiente artículo en la Ley:

“Artículo 19. Anexo indicativo de proyectos de inversión. En razón a que los gobernadores y alcaldes a través de los OCAD no presentaron oportunamente los proyectos que deberían ser incluidos en el Presupuesto de Regalías del bienio 2015 -2016 y en desarrollo de lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 361 de la Constitución Política, los proyectos incorporados en el Banco de Programas y Proyectos del Gobierno Nacional y los bancos de Programas y Proyectos de las Entidades Territoriales harán parte del anexo indicativo de proyectos de inversión y serán susceptibles de financiación con cargo al Sistema General de Regalías. Igualmente, dentro de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad previstos en la Ley 1450 de 2011, harán parte de este anexo, los proyectos contenidos en el correspondiente Banco de Programas y Proyectos, a la fecha de aprobación de la presente ley.”

Los anteriores resultados llaman la atención de la CGR, porque estarían reflejando que, pasados tres años de implementación del SGR, persisten problemas con la aprobación de proyectos en los OCAD, asociados, como ya se anotó, a las debilidades en la estructuración de

41 Herramienta para el registro de los proyectos de inversión viables para financiarse con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Fondo de Desarrollo Regional y/o del Fondo de Compensación Regional.

42 Artículo 22 del Decreto 1949 de 2012.

43 Exposición de motivos al proyecto de Ley “por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016”.

los mismos y a que no están cumpliendo con los requisitos técnicos exigidos por la Comisión Rectora para iniciar los procesos de ejecución⁴⁴.

2.3.3. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

Agenda pendiente

La baja ejecución y el riesgo de que muchos proyectos aprobados estén en riesgo de desaprobación por no contar con los requisitos para iniciar la etapa de contratación indicaría que, pese a los esfuerzos institucionales, especialmente del DNP encaminados al fortalecimiento de las entidades territoriales, falta mucho por hacer para cumplir con el objetivo de fortalecer a las secretarías técnicas de los OCAD⁴⁵ y las secretarías de planeación de las entidades territoriales⁴⁶.

En el informe del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, SMSCE, de diciembre de 2014, el DNP informó acerca de las actividades desarrolladas con el fin de apoyar el fortalecimiento de las entidades territoriales. Se destacan:

- La capacitación a más de 2000 entidades del orden municipal, departamental, nacional, universidades y agremiaciones en el nuevo SGR.
- Más de 2000 actividades de asistencia técnica personalizada a más de 750 municipios.
- Capacitación a más de 1500 entidades y más de 5000 personas en el manejo de la metodología general aplicada, MGA
- Capacitación a 105 consejos comunitarios, 24 organizaciones de bases de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera
- Revisión de más 1000 proyectos en mesas de apoyo a la entidades territoriales
- Contratación de un equipo de estructuradores para apoyar a los formuladores de los proyectos.
- Creación de programas en 22 universidades para capacitar sobre el SGR.

⁴⁴ Estos requisitos están definidos en el Acuerdo 17 de la Comisión Rectora, que establece que la certificación del cumplimiento de los mismos será responsabilidad de la respectiva secretaría técnica del OCAD. En la práctica, tales requisitos corresponden a la aprobación de los proyectos en los OCAD: Copia del acuerdo del OCAD con el nombre del proyecto, identificación de los fondos con el cual se financiará y el valor; identificación del ejecutor. Certificación del cociente de giro; nombre y nit del ejecutor designado; y de parte de los ejecutores designados: certificación bancaria de la cuenta maestra a la cual serán girados los recursos; copia del acto administrativo expedido por la entidad ejecutora del proyecto; entre otros.

⁴⁵ El Banco de programas y proyectos de inversión se establece mediante el artículo 3 del Decreto 1949 de 2012.

⁴⁶ Parágrafo artículo 5, Decreto 1949 de 2012.

Pese a lo anterior, hay una baja ejecución de los recursos de funcionamiento destinados al fortalecimiento institucional.

Cabe anotar que los recursos para funcionamiento del SGR se componen de:

- Recursos para los Órganos del Sistema del orden nacional, cuyo manejo presupuestal está reglamentado por el capítulo VI del Decreto 1949 de 2012;
- Recursos para el fortalecimiento de las secretarías de planeación y las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración de Decisión, cuyo manejo presupuestal está reglamentado por el capítulo VII del mismo Decreto; y
- Recursos para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, SMSCE.

Entre 2012 y 2014 se asignaron \$472.819⁴⁷ millones para gastos de funcionamiento de los órganos que hacen parte del SGR. Se han distribuido \$400.761 millones, 90% para el DNP (que asignó a su vez \$177 mil millones para el fortalecimiento de las Secretarías de Planeación y las Secretarías Técnicas de los OCAD) y 10% para los demás órganos del SGR. (gráfico18).

De igual manera, se asignaron \$240.959⁴⁸ millones para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE, distribuidos en 57% para el DNP (que transfirió \$81.502 millones a las entidades territoriales para el fortalecimiento del SMSCE⁴⁹) y 43% para la Contraloría General de la República CGR.

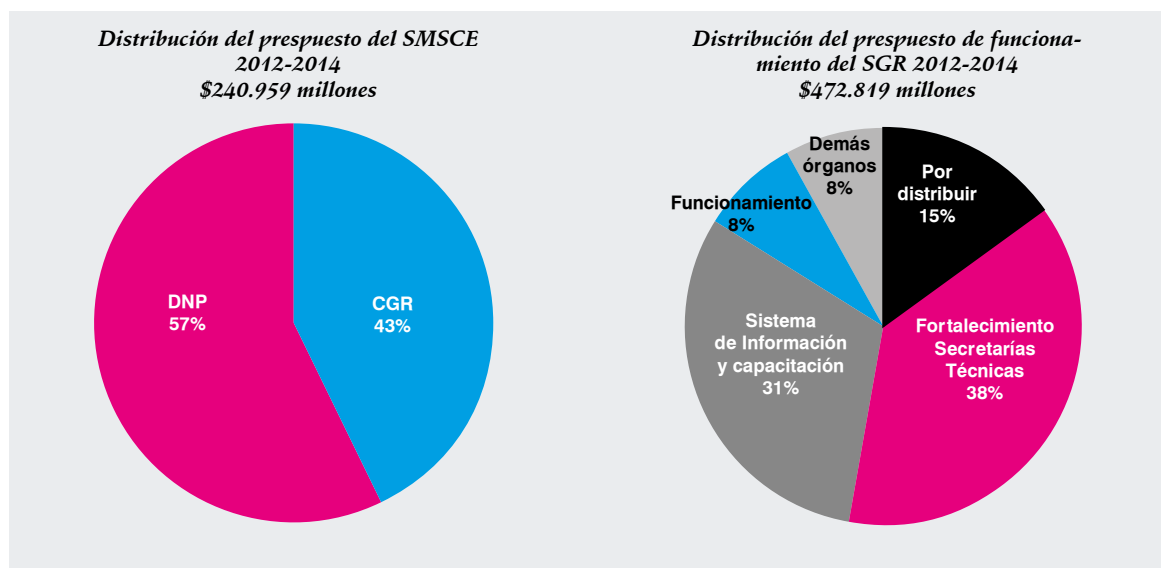
47 El Acto Legislativo 05 de 2011 asigna hasta el 2% anual de los recursos del Sistema General de Regalías a gastos de funcionamiento y al fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD. Esta asignación, administrada por la Comisión Rectora, se reglamenta mediante el artículo 2 de la Ley 1530.

48 Se asigna el 1% del total del presupuesto establecido por el SGR de acuerdo con el Decreto 4950 de 2011, Decreto 1243 de 2012 y Ley 1606 de 2012.

49 Mediante Resolución 1790 de 2013 y Resolución 1083 de 2014.

Gráfico 18

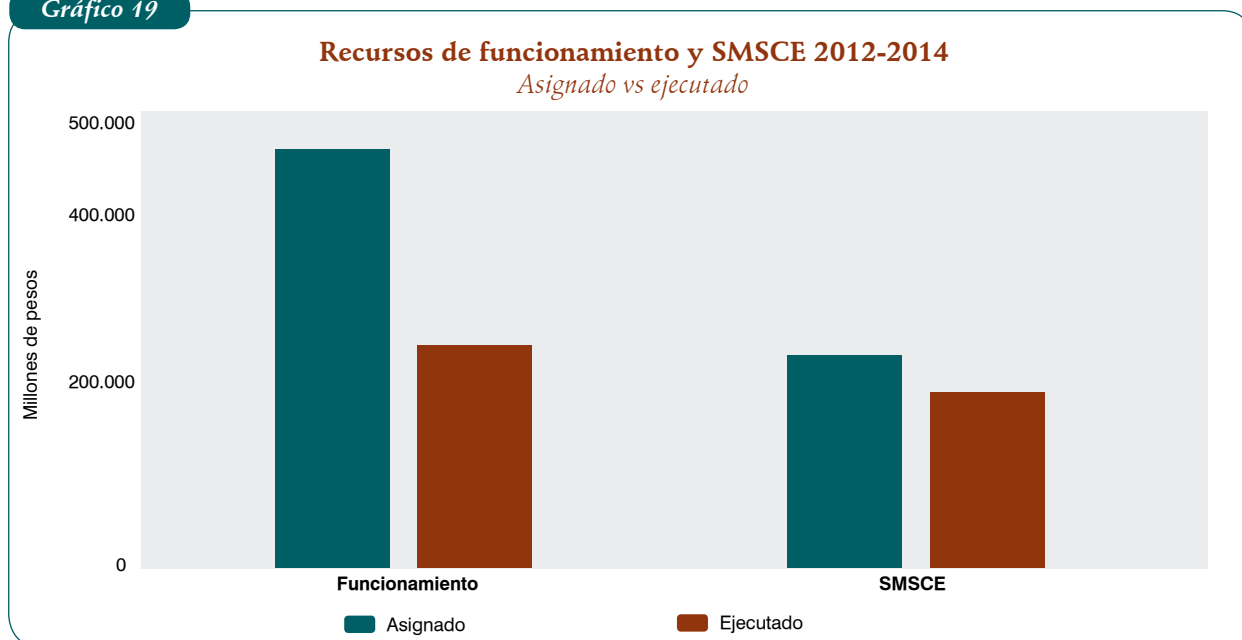
Distribución del presupuesto de funcionamiento y del SMSCE 2012-2014



Fuente: DNP, Elaboró Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

De estos recursos sólo se habían comprometido el 51% a diciembre 31 de 2014, es decir que no se han ejecutado cerca de \$220 mil millones. De acuerdo con el reporte del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público había girado el 99% de los recursos del fortalecimiento a las entidades territoriales y éstas solo habían comprometido el 34%. Los recursos asignados al Sistema de Información y Capacitación presentan una ejecución de menos del 20% de los asignados y los recursos de funcionamiento de los Órganos sólo alcanzan al 52% en ejecución.

Gráfico 19



Fuente: DNP, Elaboró Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

De esta sección se concluye que se requiere de un mayor apoyo técnico a las regiones que les permita adaptarse mejor a las nuevas exigencias en materia de estructuración y ejecución de los proyectos de inversión. Las estrategias de fortalecimiento institucional deben reorientarse para que los entes territoriales logren priorizar y ejecutar los recursos atendiendo altos niveles de calidad y transparencia, sin sacrificar los avances logrados, en particular las condiciones más exigentes que existen ahora en materia de formulación de proyectos siguiendo metodologías estándar, cumplimiento de requisitos de ejecución, información oportuna sobre el manejo de los recursos, a través del cargue a los sistemas del Sistema de Monitoreo Seguimiento, Control y Evaluación, SMSCE, que coordina el DNP.

Conclusiones del capítulo 2

Los nuevos criterios de distribución de las regalías beneficiaron a los departamentos sobre los municipios. Actualmente, los departamentos reciben más del 70% de los recursos del sistema: la totalidad de los recursos del FDR y del FCyT, el 60% del FCR, además de las AD de las que son beneficiarios. Esta decisión del legislador podría interpretarse como una oportunidad para que los departamentos ejercieran un mayor liderazgo en el desarrollo de su territorio y en el desarrollo regional. Pero el alto número de proyectos dirigidos a un solo municipio, en la priorización de los recursos del FDR, indicaría que se está perdiendo la oportunidad de ejercer tal liderazgo, y que están dispersando parte de los recursos que

deberían tener una vocación de impacto regional, orientados hacia el fortalecimiento de la competitividad y el cierre de brechas regionales, en pequeños proyectos de impacto más bien local. En efecto, el alcance regional de los proyectos del FDR, que debería ser el rasgo diferenciador por excelencia del mismo, no se está logrando. Solo 9 de 334 proyectos que a diciembre de 2014 habían sido aprobados por ese Fondo cumplían esa condición; la inmensa mayoría, 180, son proyectos que impactan entre uno y cuatro municipios y de ellos 106 impacta solo uno.

La Ley 1530 de 2012 definió objetivos particulares de inversión para cada una de las fuentes de financiación, Fondos y Asignaciones Directas, si bien no estableció las prioridades respecto de los bienes y servicios a proveer por cada una de estas fuentes de financiación. Este capítulo muestra que no hay claros niveles de especialización en el gasto, de acuerdo a los proyectos que se aprobaron entre 2012 y 2014, a través de los respectivos OCAD, en particular entre el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional, en orden a lograr el cumplimiento de los objetivos particulares que la Ley les asignó. El tipo de gasto se diferencia en los sectores de transporte y vivienda, pero no en los demás sectores.

Hay indicios de que los recursos se continúan atomizando. En el Fondo Nacional de Regalías, del sistema anterior, el 10% del número de proyectos concentraban el 60% del valor; es decir, la gran mayoría de los proyectos era de cuantías pequeñas. En el nuevo esquema (SGR) el 10% de los proyectos (707) concentra el 65% del valor, para un valor promedio superior a los \$14 mil millones. El 90% de los proyectos, es decir más de seis mil, representa el 35% del valor, con un valor promedio inferior a los \$850 millones.

Con relación a los recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología la asignación de un porcentaje fijo, el 10% de los recursos de regalías a proyectos de ciencia y tecnología, sin duda fue positiva dado el rezago que presenta el país en la materia. No obstante, los proyectos de ciencia y tecnología financiados con recursos de regalías, no están siendo ejecutados por las personas idóneas y acreditadas ante el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología del país. Dichos recursos de ciencia y tecnología están siendo ejecutados en un alto porcentaje por personas naturales y jurídicas que no tienen la calidad de investigadores o de instituciones que cuenten con grupos de investigación reconocidos por COLCIENCIAS. En efecto, de un total de 1496 contratistas, 907 son personas naturales y 589 personas jurídicas, entre las cuales se encuentran universidades, corporaciones, consorcios, empresas y uniones temporales. De las 907 personas naturales, solo 293 (32,3%) son investigadores que pertenecen a grupos avalados por COLCIENCIAS, y de las 589 personas jurídicas, solo 73 (12,4%) son entidades que tienen grupos de investigación avalados. Sin embargo, al considerar el valor de la contratación estos porcentajes aumentan, al 49,7% para el caso de las personas naturales y al 45,3% para el caso de las personas jurídicas.

En el capítulo se destacan las siguientes debilidades en el desarrollo del principio de buen gobierno:

Al analizar la eficiencia en la ejecución de los recursos es crítica la baja ejecución de los recursos de inversión y los altos saldos en bancos que presentan actualmente las entidades territoriales. Entre los años 2012 y 2014 los recursos de regalías ascendieron a \$26.4 billones, \$17.8 billones se destinaron a financiar proyectos de inversión, el 67% de los recursos. No obstante, a diciembre de 2014 la ejecución, medida por los compromisos, fue de \$9.9 billones, es decir el 55% del total disponible. Lo mismo ocurrió con los recursos de funcionamiento, de los \$1.2 billones se ejecutaron cerca de \$800 mil millones quedando un remanente cercano a los 500.000 millones.

Esta baja ejecución, el alto número de proyectos que actualmente se encuentra en riesgo de desaprobación y la ausencia de proyectos en el Banco de Proyectos del Sistema, no sólo indican que los proyectos no están siendo bien estructurados, sino que reflejan la baja capacidad institucional de las entidades territoriales para formular proyectos de inversión. En este sentido, los recursos asignados al fortalecimiento de las secretarías técnicas en las regiones no han empezado aun a dar sus frutos.

En términos institucionales y de Buen Gobierno en el Sistema ha ganado, sin duda, la transparencia al ciudadano como resultado de la creación de sistemas como el i) Gesproy, implementado por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, que permite conocer el uso de los recursos y el estado en tiempo real de los proyectos de inversión; y ii) el Sistema de Giros a Cuentas Maestras implementado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que permite conocer la asignación, y giro de los recursos a las regiones; herramientas que permiten hacer seguimiento a la gestión y otorgan un mayor fortalecimiento al control sobre las regalías. Este logro podría ser aún mayor, si a nivel de ingresos el SGR pudiera contar con un sistema que reporte en tiempo real el recaudo, la liquidación y la transferencia de las regalías obtenidas por Hidrocarburos y Minería. Esto último, requiere de mayor compromiso de parte del Ministerio de Minas y Energía con el SGR.





Priorización de los proyectos en los departamentos y necesidades de la población



3. Priorización de los proyectos en los departamentos y necesidades de la población

Como ya se anotó, la reforma al esquema de regalías tuvo entre sus principales objetivos contribuir a la equidad social y a la disminución de las condiciones de pobreza, así como también al desarrollo y competitividad de los territorios, para favorecer la convergencia regional. Así las cosas, los proyectos que priorizan los departamentos y municipios deberían estar dirigidos a atender las necesidades más apremiantes de la población, y a fortalecer el desarrollo regional a través de iniciativas que logren integrar varias entidades territoriales alrededor de intereses comunes de significativo impacto.

Este capítulo se divide en dos secciones. La primera presenta la distribución sectorial de las regalías por regiones (Caribe, Llanos, Centro Oriente, Eje Cafetero, Pacífico y Centro Sur), haciendo énfasis en los sectores “sociales”. En la segunda se establece la relación entre la inversión social y las principales necesidades de la población de dichas regiones, con el fin de establecer hasta qué punto el nivel de inversión social es coherente con las necesidades propias de la región.

3.1. Distribución sectorial de las regalías por regiones e inversión social

En esta sección se muestra la asignación de los recursos del SGR que vienen realizando los entes territoriales con el fin de determinar cuánto de los mismos se destina a lo que en este documento se ha denominado “inversión social”, que es aquella llevada a cabo en los sectores que deberían contribuir a mejorar la equidad social. Estos sectores, que representan el 39,3% del total de la inversión, son:

- Educación
- Salud y protección social
- Inclusión social y reconciliación
- Cultura, deporte y recreación
- Vivienda
- Agua potable y saneamiento básico

Los recursos de regalías que no van dirigidos a inversión social estarían orientados a “inversión en desarrollo y competitividad”, entre los que se encuentran los sectores de:

- Transporte
- Ciencia y tecnología
- Agricultura
- Ambiente y desarrollo sostenible
- Minas y energía
- Comercio, industria y turismo
- Otros sectores, que incluye: Defensa, comunicaciones, estadística, interior, relaciones exteriores, justicia e inflexibilidades.

El Cuadro 23 muestra la clasificación de la inversión de los recursos de regalías, según vayan dirigidos a inversión social o a inversión en desarrollo y competitividad:

Cuadro 23

Clasificación de la inversión de los recursos de regalías según sectores destino

	Inversión social	Inversión en desarrollo y competitividad
Sectores	Educación	Transporte
	Salud y protección social	Ciencia y tecnología
	Vivienda	Agricultura y desarrollo sostenible
	Agua potable y saneamiento básico	Minas y energía
	Inclusión social y reconciliación	Comercio, industria y turismo
	Cultura, recreación y deporte	Otros sectores*

*Otros sectores incluye: Defensa, comunicaciones, estadística, interior, relaciones exteriores, justicia e inflexibilidades.

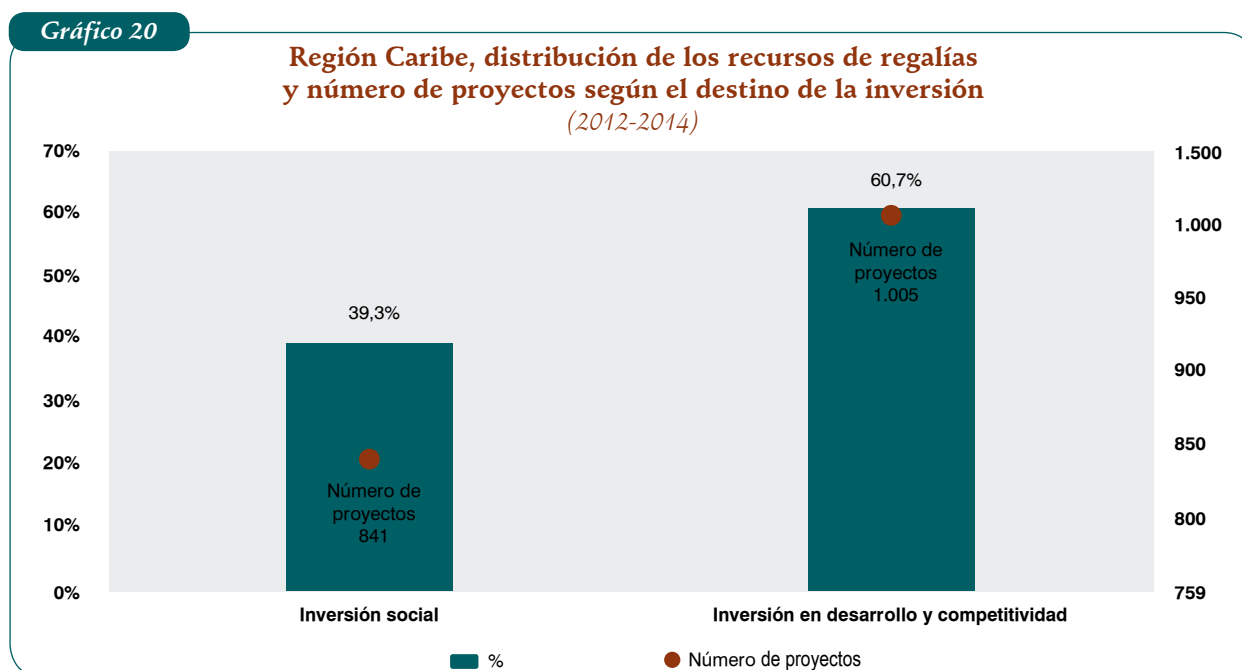
Fuente: Elaboración propia, Contraloría General de la República.

Si bien es cierto las decisiones en la asignación de los recursos son tomadas en los respectivos Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, no es menos cierto que los mandatarios locales son autónomos en la formulación de los proyectos hacia los sectores que ellos deseen privilegiar

3.1.1. Región Caribe

La región Caribe está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Según cifras del DANE (proyección 2005-2020) la población aproximada de esta región es de 10,4 millones de habitantes, que representan el 21,6% de la población en Colombia.

Para las vigencias 2012 y 2013- 2014, a esta región se le asignaron \$5,4 billones de recursos de regalías (30,2% de los recursos del total nacional distribuidos para inversión), de los cuales, a diciembre de 2014, se habían aprobado 1.846 proyectos por \$4,7 billones (30,8% del total nacional), orientados principalmente a educación, transporte, ciencia y tecnología y agua potable y saneamiento básico. El Gráfico 20, presenta el destino de la inversión según sea a lo social o a desarrollo y competitividad para la región Caribe. Las regalías destinadas a inversión social representan el 39,3% del total con 841 proyectos, mientras que las que se asignan a inversión en desarrollo y competitividad participan con el 60,7%⁵⁰ (1.005 proyectos).



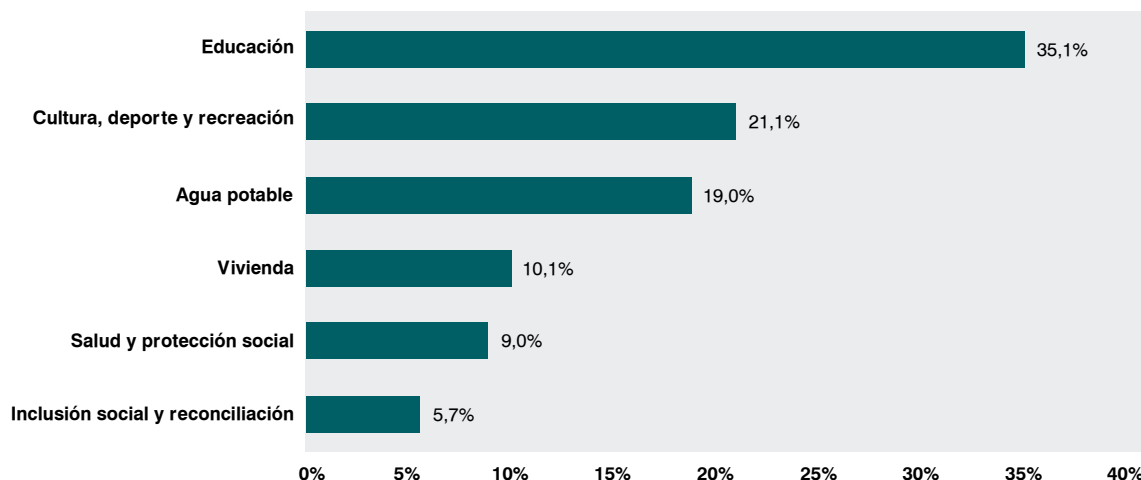
Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Dentro de la inversión social sobresale la participación de cultura, deporte y recreación, como el segundo sector con mayor participación con el 21,1% de los recursos (Gráfico 21). Le siguen, en una cuantía muy inferior vivienda (10,1%) y salud y protección social (9,0%). Ahora, si se pudiera clasificar la inversión social en vital (salud y protección social, educación, agua potable y saneamiento básico y vivienda) y no vital (inclusión social y reconciliación y cultura, deporte y recreación), se tendría que la inversión social vital representa el 78,9% de la inversión social en la región Caribe.

⁵⁰ Vale la pena destacar que la inversión en transporte representa el 33,7% de la inversión total.

Gráfico 21

Composición de la inversión social en la Región Caribe (%)
(2012-2014)



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

A nivel departamental (Cuadro 24), Cesar tiene la mayor participación en las regalías de la región con el 20%, seguido de Córdoba con el 18,2%, y La Guajira con el 15,7%. En lo que respecta al número de proyectos, se puede observar que Córdoba es el que mayor cantidad de proyectos ejecuta con 395, seguido de Sucre con 352 y Bolívar con 295. El valor promedio de los proyectos en la región está por arriba de los \$2.500 millones, siendo el departamento de San Andrés Islas, el que ostenta los proyectos de mayor cuantía en promedio (\$6.365 millones) y Sucre el de menor valor (\$1.789 millones).

Cuadro 24

Proyectos aprobados por departamento y recursos de regalías destinados para su financiación en la Región Caribe, 2012- 2014. Cifras en millones de pesos

Departamento	Cantidad de Proyectos	Participación Porcentual en proyectos - %	Recursos Aprobados	Participación porcentual en recursos - %	Valor promedio proyectos
Atlántico	103	5,6	385.524	8,1	3.743
Bolívar	295	16,0	610.548	12,9	2.069
Cesar	282	15,3	945.600	20,0	3.353
Córdoba	395	21,4	862.026	18,2	2.182
Corporaciones	30	1,6	47.872	1,0	1.596
La Guajira	232	12,5	740.346	15,7	3.191
Magdalena	145	7,9	431.253	9,1	2.974
San Andrés	12	0,7	76.385	1,6	6.365
Sucre	352	19,0	629.739	13,3	1.789
Total región Caribe	1.846	100	4.729.295	100	2.562

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En cuanto a la distribución sectorial, el Cuadro 25 muestra que Cesar es el departamento que más recursos de regalías destina a la inversión social (57,1%). En contraste, Magdalena asigna únicamente el 8,5% a dicha inversión con recursos de regalías, muy por debajo del promedio regional. Es importante aclarar que lo anterior obedece al mejoramiento de la denominada Vía de la Prosperidad (obra que conectará al municipio de Palermo con Salamina, en el departamento de Magdalena) con una participación de recursos de regalías de \$200.000 millones.

Cuadro 25

Participación de la inversión social e inversión en desarrollo y competitividad sobre el gasto total por departamentos de la Región Caribe 2012-2014

Departamento	Inversión social %	Inversión en desarrollo y competitividad %
Atlántico	39,0	61,0
Bolívar	29,4	70,6
Cesar	57,1	42,9
Córdoba	42,5	57,5
La Guajira	51,5	48,5
Magdalena	8,5	91,5
San Andrés	50,8	49,2
Sucre	26,4	73,6
Total Región Caribe	39,3	60,7

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Si bien la inversión en proyectos de vivienda, acueducto y alcantarillado representa una proporción relativamente pequeña de la inversión social regional total, en Córdoba y Cesar se destacan proyectos relevantes como los siguientes:

- Construcción de viviendas de interés social prioritario en municipios como San Alberto, Aguachica, Curumaní, Astrea, Becerril, San Diego Gamarra, por \$64.971 millones.
- Construcción de 380 viviendas en el municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar, por \$16.778 millones.
- Construcción del sistema de acueducto regional San Jorge para los municipios de La Apartada, Buenavista, Planeta Rica y Pueblo Nuevo del departamento de Córdoba, por valor de \$26.204 millones.

En contraste, vale la pena llamar la atención sobre casos como el de Magdalena, que destina el 91,5% de sus recursos de regalías a sectores no incluidos dentro de la inversión social, en especial al sector transporte, donde se han aprobado 55 proyectos por un valor cercano a los \$315.493 millones. Tales proyectos se enfocan hacia la construcción, mejora, pavimentación y rehabilitación de vías, siendo el departamento que a su vez orienta la menor inversión en lo social (8,5%) de los recursos recibidos por regalías. Se destacan los siguientes proyectos por su cuantía:

- Mejoramiento de la vía Salamina (Guáimaro) - Remolino - Sitio Nuevo (Palermo) en el departamento del Magdalena, por valor de \$466.900 millones, con una participación de recursos de regalías de \$200.000 millones.
- Mejoramiento de la vía Fundación – Salamina en el tramo del pr32+540 al pr43+340 en el departamento del Magdalena, por valor de \$35.000 millones.

Como se mencionó, en la región Caribe la inversión en el sector de ciencia, tecnología e innovación, es la tercera en participación, con recursos por más de \$560 mil millones. El departamento de Córdoba destinó recursos de regalías por \$162.211 millones a este sector, los cuales invirtió en 13 proyectos, entre los cuales se destacan:

- Investigación sobre el corredor agroecológico caribeño (Córdoba - La Guajira) en la cuenca del Río Sinú, por valor de \$50.548 millones
- Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en ciencia, tecnología e innovación a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en las TIC's en el departamento de Córdoba, por valor de \$42.503 millones
- Aplicación de ciencia, tecnología e innovación en carneros para mitigar efectos de los TLC en el departamento de Córdoba, por valor de \$16.800 millones.

3.1.2. Región Llanos

La región Llanos comprende siete departamentos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada. Se caracteriza por su baja densidad poblacional, si se tiene en cuenta que representa el 38% del territorio nacional y solo alberga el 3,8% de la población nacional. El departamento del Meta agrupa casi la mitad de la población de la región con un 44%, seguido de Casanare con un 16,3%; la participación de la población rural en el total de la región es 34,1 %, 11 puntos porcentuales por encima de la media nacional (DANE, 2012)⁵¹.

Es importante resaltar que la región Llanos cuenta, según cifras del IDEAM a 2010, con el 28% de las existencias del agua del país, lo que la convierte en una potencia hídrica en el país. Además de albergar las mayores reservas de hidrocarburos y gas, representó en 2012 el 74,1% de la producción nacional, según la ANH⁵².

Para el período 2012-2014 a la región de los Llanos le fueron asignados recursos por \$4,4 billones del Sistema General de Regalías-SGR (24,8% del total nacional), siendo el departamento del Meta el de mayor participación con \$2,3 billones y Guainía el de menor con \$89.280 millones.

La distribución de regalías aprobadas y destinadas a la financiación de proyectos en la región Llanos alcanzó un total de \$4,1 billones (26,6% del total nacional) a diciembre de 2014, distribuidos en 1.040 proyectos. Dichos recursos están concentrados principalmente en los departamentos de Meta y Casanare que suman una participación total del 79,9% del total para dicha región. El Gráfico 22, presenta el destino de la inversión según sea para el sector social o a desarrollo y competitividad para la región del Llanos. Las regalías destinadas a inversión social representan el 52,9% del total con 549 proyectos, mientras que las que se asignan a inversión en desarrollo y competitividad participan con el 47,1%⁵³ (491 proyectos).

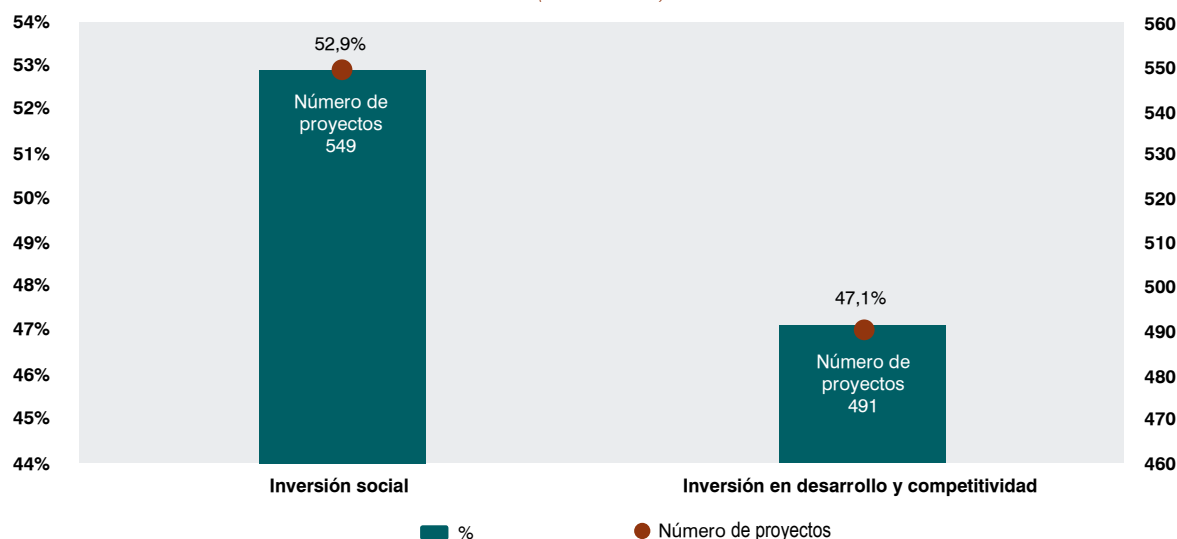
⁵¹ Departamento Nacional de Planeación. 2014. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país, versión para el Congreso de la República.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Se destaca la inversión en desarrollo y competitividad en el sector transporte, la cual representa el 28,1% de la inversión total.

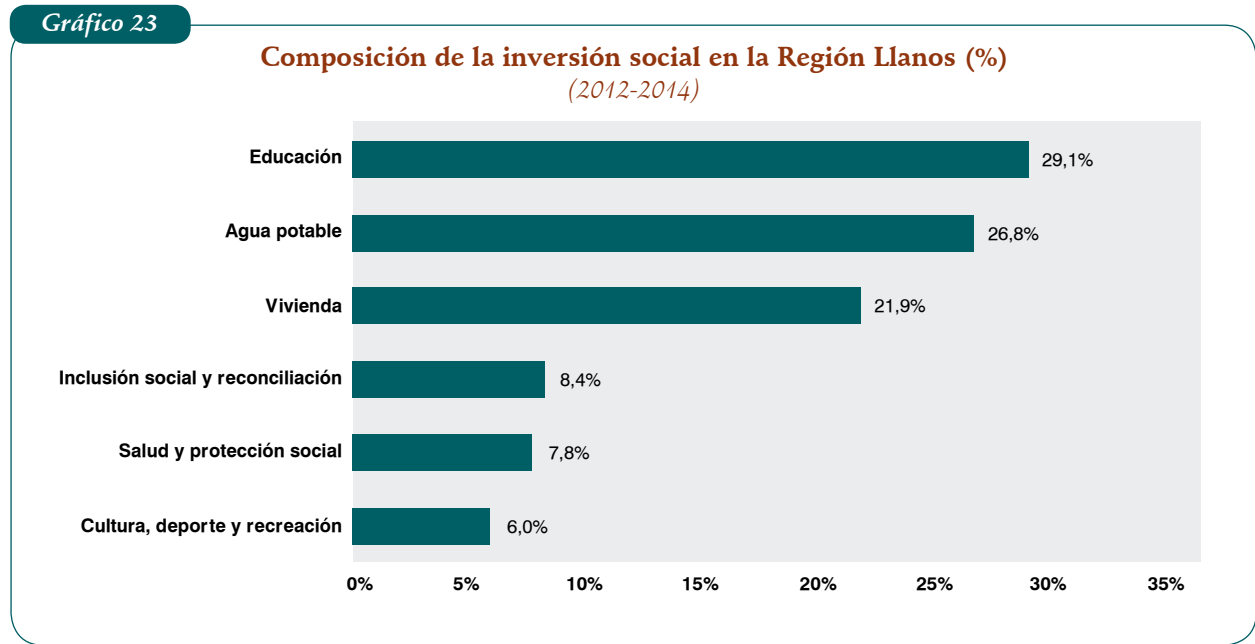
Gráfico 22

**Región Llanos, distribución de los recursos de regalías
y número de proyectos según el destino de la inversión**
(2012-2014)



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Dentro de la inversión social sobresale la participación en los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico y vivienda, que participan con el 77,8% de los recursos (Gráfico 23). Siendo el sector de cultura, deporte y recreación el de menor inversión (6,0%) con \$130.294 millones.



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

A nivel departamental (Cuadro 26), Meta tiene la mayor participación en las regalías no solo en la región, sino a nivel nacional, con el 50,1% de los recursos de la región, seguido de Casanare con el 29,8%, y Arauca con el 11,7%. En lo que respecta al número de proyectos, el departamento del Meta, lidera el ranking de la región con 397, seguido de Casanare con 314 y Arauca con 234. El departamento con el valor promedio más alto por proyecto, es igualmente el departamento del Meta (\$5.166 millones), lo que supondría proyectos de gran impacto a nivel regional y local, traducidos en beneficios colectivos para la ciudadanía, tal y como se conciben en la ley 1530 de 2012.

Cuadro 26
Proyectos aprobados por departamento y recursos de regalías destinados para su financiación en la Región Llanos, 2012- 2014. Cifras en millones de pesos

Departamento	Cantidad de Proyectos	Participación Porcentual en proyectos - %	Recursos Aprobados	Participación porcentual en recursos - %	Valor promedio proyectos
Arauca	234	22,5	480.165	11,7	2.052
Casanare	314	30,2	1.219.578	29,8	3.884
Guainía	19	1,8	71.669	1,8	3.772
Guaviare	33	3,2	122.820	3,0	3.722
Meta	397	38,2	2.050.778	50,1	5.166
Vaupés	16	1,5	29.501	0,7	1.844
Vichada	27	2,6	119.109	2,9	4.411
Total Región Llanos	1.040	100	4.093.621	100	3.936

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En cuanto a la distribución sectorial, el Cuadro 27 muestra en que en términos generales los departamentos de la Región de los Llanos destinan más del 40% de sus recursos de regalías hacia el sector social. Vaupés es el departamento que más recursos de regalías destina a este sector (67,2%), seguido de Meta (63,0%) y Guainía (60,1%).

Cuadro 27
Participación de la inversión social e inversión en desarrollo y competitividad sobre el gasto total por departamentos de la Región Llanos 2012-2014

Departamento	Inversión social	Inversión en desarrollo y competitividad
Arauca	42,2	57,8
Casanare	41,7	57,3
Guainía	60,1	39,1
Guaviare	40,3	59,7
Meta	63,0	37,0
Vaupés	67,2	32,8
Vichada	46,3	53,7
Total Región Llanos	52,9	48,1

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En el sector de transporte se realizaron importantes inversiones que ascienden a \$1,15 billones para la región, orientados principalmente hacia el mejoramiento y mantenimiento de red vial de cada uno de los departamentos, pavimentaciones y construcciones de vías urbanas entre otros, siendo Guaviare el que mayor concentración tuvo de su inversión hacia este sector con el 40,3% de sus recursos.

Algunos ejemplos de proyectos en la región a tener en cuenta:

- Mejoramiento con base estabilizada en crudo de castilla de la vía que conduce desde tienda nueva en el municipio de Puerto Concordia hasta el municipio de Mapiripán-Meta (etapa 1 del k0+000 al k18+500) por valor de \$61.978 millones
- Construcción puente vehicular sobre el río Ariari en el municipio de Puerto Lleras, Departamento del Meta, por valor de \$55.151 millones
- Rehabilitación a la vía Tocaría - Orocué, tramo La Nevera - Guanapalo, etapa 1, Departamento del Casanare, por Valor de \$29.442 millones.
- Mejoramiento y mantenimiento de la carretera Cravo Norte – Corocoro, sector Agua Linda – La Antena, en el departamento de Arauca. Por valor de \$20.000 millones.

Los departamentos que destinaron mayores recursos el sector de educación, fueron Vaupés, Vichada, Guaviare y Guainía. Algunos de los proyectos que se pueden destacar por su cuantía en la región son:

- Ampliación de la cobertura permanencia de la oferta y la demanda del servicio educativo en el departamento de Casanare por valor de \$32.502 millones.
- Ampliación y sostenibilidad de la cobertura, permanencia de la oferta y demanda del servicio educativo por valor de \$26.972 millones.
- Fortalecimiento del servicio de transporte escolar como estrategia de acceso y permanencia por \$24.665 millones
- Fortalecimiento de la alimentación escolar para estudiantes usuarios de la estrategia de internado en zonas urbano marginales y rurales de los municipios de puerto Carreño, primavera, santa Rosalía y Cumaribo, Depto. Vichada, por valor de \$15.264 millones de pesos.

En lo concerniente a agua potable y saneamiento básico, es comprensible que los departamentos de esta región hayan realizado importantes inversiones, toda vez que departamentos como Guaviare y Vaupés presentan brechas significativas en dicho sector. A continuación se relacionan algunos proyectos que se esperan que generen gran impacto positivo para las poblaciones locales:

- Construcción de alcantarillado pluvial y sanitario para el plan de vivienda, zona industrial y colector sanitario en Puerto Gaitán, Departamento del Meta, por \$71.241 millones.
- Construcción de redes, obras complementarias y de protección del sistema de alcantarillado pluvial del núcleo urbano de Yopal, por valor de \$27.261 millones.

- Construcción del sistema de alcantarillado pluvial con descarga en el canal caño seco y barrio La Florida, con descarga al canal Campiña, Depto. Casanare, por valor de \$ 21.674 millones.

Finalmente, en la región Llanos se han realizado las inversiones más importantes a nivel nacional en lo que respecta al sector de vivienda. Departamentos como Guaviare, Arauca y Meta, se destacan como los de mayor inversión hacia este sector con recursos provenientes del SGR, los cuales superan el billón de pesos para la región. Algunos proyectos a resaltar son:

- Subsidio complementario construcción vip La Madrid -Villavicencio, Depto. Meta, por \$52.242. millones
- Subsidio complementario construcción vip 13 de mayo Villavicencio, por \$39.321 millones.
- Construcción de soluciones de vivienda nueva nucleada en los municipios de Arauca, Saravena y Fortul del departamento de Arauca, por \$31.807 millones.
- Construcción de soluciones de vivienda en la modalidad de “Sitio Propio” en el área urbana, Dpto. Arauca por \$31.447 millones.

3.1.3. Región Eje Cafetero

La región del Eje Cafetero está conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda, se caracteriza por ser la segunda economía del país, el segundo nodo político administrativo a nivel nacional⁵⁴.

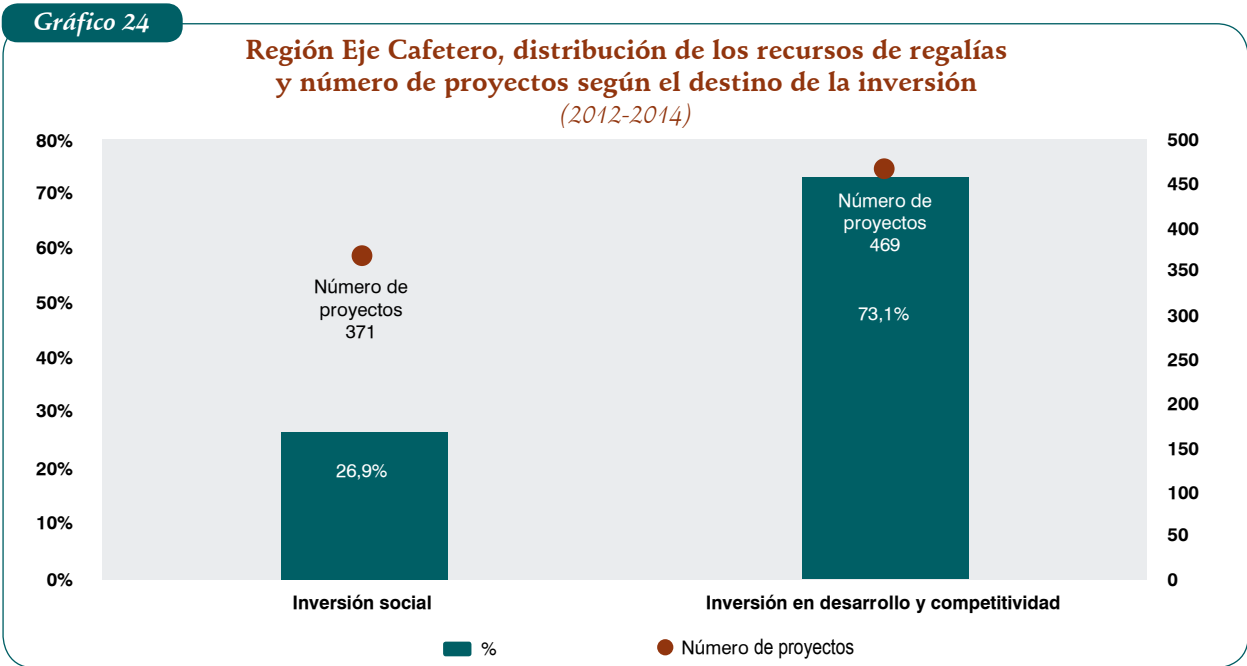
La actividad económica de la región se concentra en el departamento de Antioquia, que participa con el 79% en el PIB regional. La región debe su nombre a que por muchos años la economía giró en torno a la producción cafetera, sin embargo eso ha cambiado, los departamentos han tenido que volcarse hacia otros sectores, como por ejemplo la industria metal-mecánica, producción de calzado, textil, confecciones y marroquinería, así como también hacia la economía de servicios, turismo, la agroindustria y hacia la generación de conocimiento apalancado en la innovación y el uso intensivo de la tecnología, entre otras⁵⁵.

Durante las vigencias 2012 y 2013-2014, a la Región del Eje Cafetero se le asignaron recursos por un monto de \$1.5 billones (8,1% del total nacional). La distribución del valor de los proyectos aprobados, 840 en total, alcanzó un total de \$1.3 billones (8.7% del total nacional).

⁵⁴ Op-cit, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pág. 680.

⁵⁵ Ibíd.

El Gráfico 24, presenta el destino de la inversión según sea para el sector social o para desarrollo y competitividad de la región del Eje Cafetero. Las regalías destinadas a inversión social representan el 26,9% del total con 371 proyectos, mientras que las que se asignan a inversión en desarrollo y competitividad participan con el 73,1%⁵⁶ (469 proyectos).



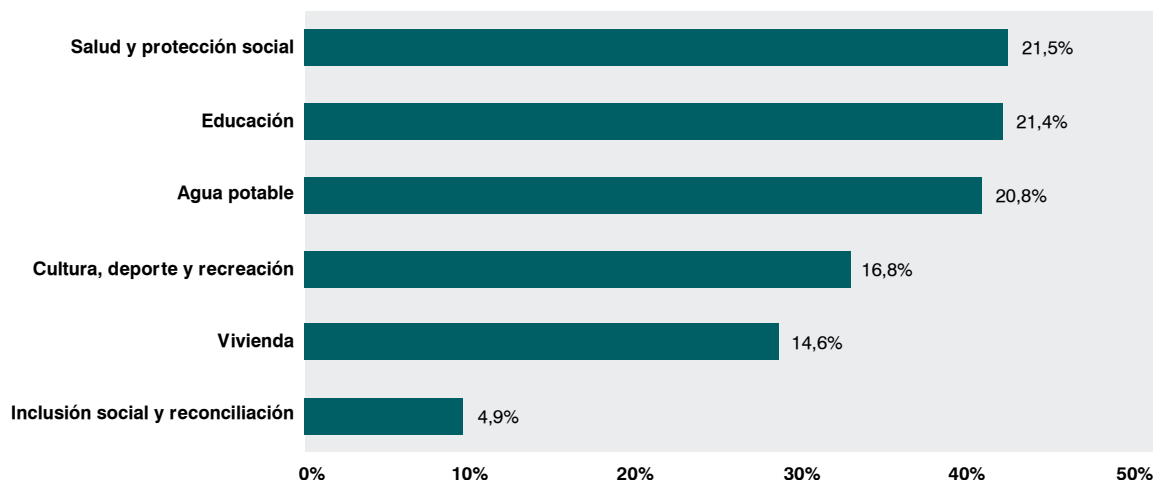
Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Dentro de la inversión social sobresale la participación en los sectores de educación, salud y protección social y agua potable y saneamiento básico, que participan con el 63,7% de los recursos (Gráfico 25). Siendo el sector de inclusión social y reconciliación el de menor inversión (4,9%) con \$17.722 millones.

56 Se destaca la inversión en desarrollo y competitividad en el sector transporte, la cual representa el 37,1% de la inversión total.

Gráfico 25

Composición de la inversión social en la Región Eje Cafetero (%)
(2012-2014)



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

A nivel departamental (Cuadro 28), Antioquia tiene la mayor participación en las regalías con el 62,0% de los recursos de la región, seguido de Caldas con el 14,9%, y Risaralda con el 11,3%. En lo que respecta al número de proyectos, el departamento de Antioquia, lidera el ranking de lejos en la región con 582, además de ser el departamento con mayor número de proyectos aprobados a nivel nacional a diciembre de 2014, seguido de Caldas con 149 y Risaralda con 57. Llama la atención que al tener en cuenta el valor promedio de los proyectos en la región del Eje Cafetero, los departamentos que menos recursos les fueron asignados, Risaralda y Quindío, cuentan con proyectos de más alta cuantía en promedio.

Cuadro 28

Proyectos aprobados por departamento y recursos de regalías destinados para su financiación en la Región Eje Cafetero, 2012- 2014. Cifras en millones de pesos

Departamento	Cantidad de Proyectos	Participación Porcentual en proyectos - %	Recursos Aprobados	Participación porcentual en recursos - %	Valor promedio proyectos
Antioquia	582	69,2	826.257	62,0	1.419
Caldas	149	17,7	198.504	14,9	1.332
Quindío	52	6,2	151.898	11,3	2.921
Risaralda	57	6,8	159.656	11,8	2.801
Total Región Eje Cafetero	840	100	1.336.314	100	1.591

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En cuanto a la distribución sectorial, el Cuadro 29 muestra que Quindío es el departamento que más recursos de regalías destina a la inversión social (41,7%). En contraste, Caldas asigna únicamente el 10,3% a dicha inversión con recursos de regalías.

Cuadro 29

Participación de la inversión social e inversión en desarrollo y competitividad sobre el gasto total por departamentos de la Región Eje Cafetero 2012-2014

Departamento	Inversión social	Inversión en desarrollo y competitividad
Antioquia	30,3	69,7
Caldas	10,3	89,7
Quindío	41,7	58,3
Risaralda	16,0	84,0
Total Región Eje Cafetero	26,9	73,1

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

El sector del transporte, el más representativo en cuanto a inversión en los cuatro departamentos de la región, se orientó fundamentalmente al mejoramiento y rehabilitación de la malla vial y al mantenimiento de redes viales. El departamento de Caldas fue el que más invirtió recursos para este sector con una inversión del 57,3% (\$113.828 millones) del total del presupuesto, mientras que Antioquia, Quindío y Risaralda gestionaron en promedio el 34% de los recursos recibidos. Algunos de los proyectos que podemos destacar encontramos los siguientes:

- Habilitación de circuitos viales subregionales en Antioquia para potenciar la conectividad y accesibilidad del departamento por \$142.430 millones.
- Construcción del sistema vial de la región centro sur del departamento de Caldas por \$42.000 millones.
- Mejoramiento y rehabilitación de la fase I de las vías del todo el departamento (Risaralda) por \$23.500 millones.
- Mejoramiento de la red vial urbana del departamento del Quindío por \$17.257 millones.

Para el sector de ciencia y tecnología, el segundo en inversión en la región, se dirigieron principalmente al mejoramiento del sector salud, biotecnología, el fortalecimiento de la cultura ciudadana en ciencia y tecnología y la capacitación de alto nivel de directivos y docentes en cada uno de los departamentos. Cabe resaltar que el departamento de Risaralda fue el que más recursos canalizó hacia este sector con 26,3%, y quien menos invirtió fue Quindío con solo el 12,5% del total de recursos recibidos. Dentro de los proyectos que resaltar en la región tenemos:

- Desarrollo de soluciones en CTI para tele-salud en el departamento de Antioquia por \$26.661 millones.
- Fortalecimiento proyecto Antioquia: origen de cafés especiales en el departamento de Antioquia por \$24.208 millones.
- Fortalecimiento de CTel en biotecnología para el departamento de Caldas, apoyado por infraestructura computacional por \$13.153 millones.
- Implementación de un programa de innovación social para el fomento de una cultura ciudadana y emprendedora en la comunidad educativa del Quindío, por \$10.433 millones.

El tercer sector en inversión en la región fue el sector de agricultura, que recibió recursos encaminados a la construcción de vivienda rural, el fortalecimiento de las cadenas productivas de productos agrícolas específicos principalmente, en los departamentos de Antioquia, Caldas y Risaralda, este último quien más gestionó recursos provenientes del SGR para este sector con una participación del 20,6%; por otro lado el departamento del Quindío a diferencia de los anteriores priorizó para el sector de ambiente y desarrollo, para la construcción de infraestructura y al desarrollo de espacios ambientales. Dentro de los proyectos ejecutados en este sector podemos destacar los siguientes:

- Construcción de 618 viviendas nuevas rurales en sitio propio en todo el departamento de Antioquia por \$13.884 millones.
- Fortalecimiento regional de la pesca y la acuicultura en Antioquia por \$11.580 millones.
- Fortalecimiento de las cadenas productivas agropecuarias y agroindustriales priorizadas en el departamento de Caldas por \$2.692 millones.
- Desarrollo de espacios ambientales para la paz como manejo de otras estrategias de conservación de la estructura ecológica principal en el departamento del Quindío por \$4.000 millones.
- Implementación del programa agricultura para la supervivencia y la seguridad alimentaria crio, siembro, como y ahorro en el departamento de Risaralda por \$11.400 millones.

Los departamentos de la región encaminaron recursos para inversión social, primordialmente para los sectores de educación, salud y protección social, agua potable y saneamiento básico (construcción de redes de alcantarillado y plan maestro de acueducto y alcantarillado), vivienda nueva de interés social y cultura deporte y recreación.

El comportamiento de los departamentos en cuanto al direccionamiento de los recursos de gasto social fueron diferentes, por un lado Antioquia dio prioridad al sector de educación 26,4%, cuyos objetivos fueron el desarrollo de la capacidad técnica y tecnológica de las

instituciones oficiales de educación superior y de educación media, de otro lado Caldas gestionó recursos para el sector de vivienda nueva de interés social 33,16%, el departamento del Quindío invirtió en el área de agua potable y saneamiento básico con una participación del 38% de su gasto social y el departamento de Risaralda al igual que Quindío le dio prioridad a vivienda nueva urbana como rural y a los subsector de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Algunos proyectos que podemos destacar por su impacto en los departamentos son los siguientes:

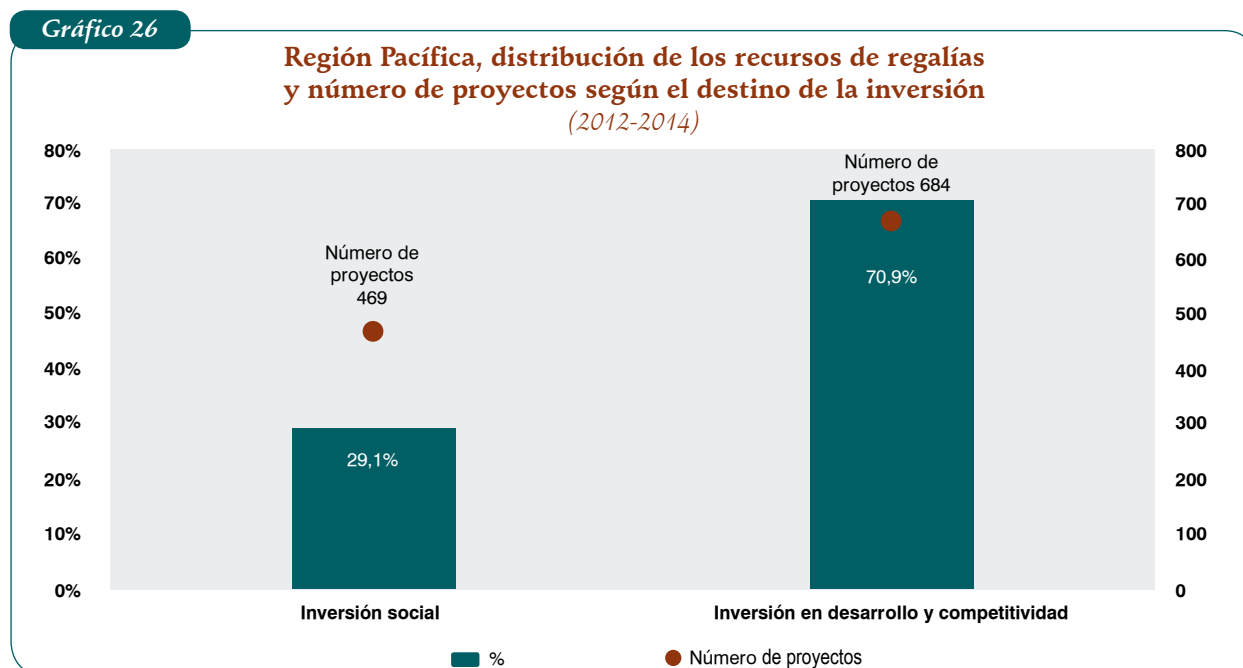
- Desarrollo de la capacidad técnica y tecnológica de las instituciones oficiales de educación superior de Antioquia, por valor de \$23.702 millones.
- Implementación de estrategias de atención y prevención integral a familias en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional de todo el departamento, Antioquia, por un valor de \$29.446 millones.
- Construcción de vivienda multifamiliar de interés prioritario y obras de urbanismo en el nuevo Marmato del municipio de Marmato- Caldas, por un valor de \$1.951 millones.
- Construcción colectores interceptores para avanzar en la descontaminación de fuentes hídricas tributarias a la cuenca rio la vieja departamento del Quindío, por una valor de \$9.488 millones.
- Construcción de vivienda Bi-familiares en los municipios de Apia, la Celia y Pueblo Rico Risaralda, por \$7.163 millones

3.1.4 Región Pacífica

Esta región está conformada por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Se caracteriza por ser una región de grandes contrastes. “Por un lado se encuentra el departamento del Valle del Cauca, el de menor extensión de los cuatro pero con el mayor desarrollo industrial y agrícola de la región; tiene el 55% de la población total y posee el puerto más importante del país en el pacífico, Buenaventura. En el otro extremo se encuentra el Chocó, el departamento de mayor extensión, con el menor desarrollo industrial y agrícola, la menor población, la menor cantidad de municipios y el de mayor pobreza no sólo de la región, sino del país. Con 8,1 millones de habitantes, esta región alberga el 17,1% del total de la población colombiana según proyección del DANE a 2015”⁵⁷.

Para esta región durante las vigencias 2012 y 2013-2014 se le asignaron recursos por \$2,1 billones (11,6% del total nacional), de los cuales se han aprobado \$2 billones (13% del total nacional), a través de 1.153 proyectos, como se aprecia en el Cuadro 27. La región Pacífica,

destina el 29,1% de los recursos de regalías hacia la inversión social con 469 proyectos, mientras que las destinadas hacia la inversión en desarrollo y competitividad participan con el 69,9%⁵⁸ (684 proyectos) (Gráfico 26).



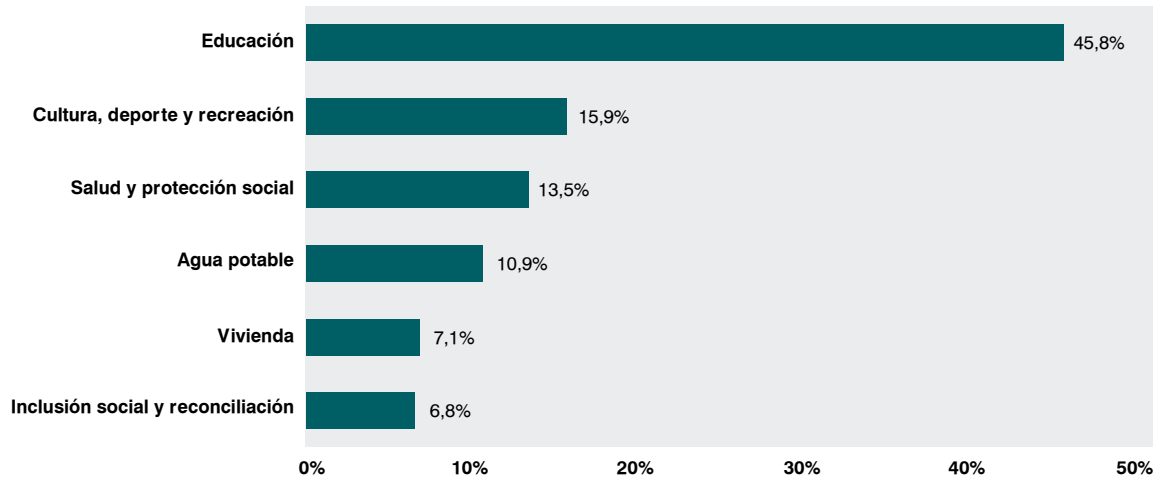
Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Dentro de la inversión social sobresale la participación en el sector de educación con el 45,8%, seguido del sector de cultura, deporte y recreación con el 15,9% y salud y protección social con el 13,5% (Gráfico 27). Siendo el sector de inclusión social y reconciliación el de menor inversión con el 6,8%.

⁵⁸ Se destaca la inversión en desarrollo y competitividad en el sector transporte, la cual representa el 32,1% de la inversión total.

Gráfico 27

Composición de la inversión social en la Región Pacífica (%)
(2012-2014)



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

A nivel departamental (Cuadro 30), es una de las regiones más homogéneas en lo que respecta a la distribución de los recursos de regalías. El departamento de Nariño tiene la mayor participación en las regalías con el 31,3% de los recursos de la región, seguido de Cauca con el 26,2%, y Valle del Cauca con el 22,0%. En lo que respecta al número de proyectos, el departamento de Nariño es quien cuenta con el mayor número de proyectos aprobados a diciembre de 2014 con el 50% de la región (577 proyectos), seguido de Cauca con el 22,7% (262) y Valle del Cauca con el 13,7%. Causa especial interés el promedio de los proyectos en el departamento de Nariño, que en promedio no superan los \$1.100 millones, siendo el departamento de la región que presenta los proyectos de más baja cuantía, no solo a nivel regional, sino uno de los más bajos del país.

Cuadro 30

Proyectos aprobados por departamento y recursos de regalías destinados para su financiación en la Región Pacífica, 2012- 2014. Cifras en millones de pesos

Departamento	Cantidad de Proyectos	Participación Porcentual en proyectos - %	Recursos Aprobados	Participación porcentual en recursos - %	Valor promedio proyectos
Cauca	262	22,7	525.735	26,2	2.007
Chocó	156	13,5	410.036	20,5	2.628
Nariño	577	50,0	628.032	31,3	1.088
Valle del cauca	158	13,7	439.689	22,0	2.783
Total región Pacífica	1.153	100	2.003.492	100	1.738

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En cuanto a la distribución sectorial, el Cuadro 31 muestra que Nariño es el departamento que más recursos de regalías destina a la inversión social (31,7%), seguido por los departamentos del Chocó y Cauca, con el 28,9% y 28,7% respectivamente.

Cuadro 31

Participación de la inversión social e inversión en desarrollo y competitividad sobre el gasto total por departamentos de la Región Pacífica 2012-2014

Departamento	Inversión social (%)	Inversión en desarrollo y competitividad (%)
Cauca	28,7	71,3
Chocó	28,9	71,1
Nariño	31,7	68,3
Valle del cauca	25,9	74,1
Total Región Pacífica	28,7	71,3

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

La región Pacífica no es la excepción en lo referente a la inversión en el sector transporte, departamentos como Valle del Cauca y Chocó destinan gran parte de sus recursos hacia ese sector: el primero con el 39,7% de los recursos de regalías y el segundo con el 42,4%. Algunos de los proyectos más relevantes por su cuantía, para el departamento del Valle del Cauca, en el sector transporte son:

- Rehabilitación de la vía entre los municipios de Tuluá - Riofrío - Trujillo y el municipio de Riofrío y el corregimiento de Salonica, Valle del Cauca, por valor de \$58.534 millones.
- Mejoramiento de vías terciarias mediante la construcción de placa huella en municipios del departamento del Valle del Cauca, por valor de \$39.034 millones.
- Mantenimiento y mejoramiento de las vías rurales para reducir el riesgo, prevenir y atender emergencias viales en el departamento del Valle del Cauca, por valor de \$14.911 millones.

Por su parte, en el departamento del Chocó se destacan por el monto de su inversión:

- Construcción rectificación y pavimentación en concreto rígido de la carretera Yuto - Lloro del Yuto - Lloro, por \$22.176 millones.
- Mejoramiento pavimentación y gestión socio ambiental de la carretera Quibdó-Animas-Novita (subsector Istmina-Condoto), por \$21.367 millones.
- Construcción, pavimentación en concreto rígido de la vía Medio San Juan

El departamento del Chocó, priorizó la inversión en gasto social, hacia proyectos en el sector de educación (47,7%) y cultura deporte y recreación (22,7%) por que \$26.900 millones, este último dirigidos a la construcción de infraestructura deportiva, como por ejemplo:

- Adquisición de predios para el desarrollo urbano de Quibdó; estudios y diseños para la construcción y/o adecuación de instalaciones deportivas para los XX Juegos Nacionales en 4 municipios del Occidente de Chocó por \$11.222 millones
- Construcción de placas deportivas en siete corregimientos y adecuación de placa deportiva en Puente de Tanando Atrato, por \$1.461 millones
- Construcción de una cancha de fútbol (sintética) en Docordo municipio del litoral del San Juan por 1.223 millones.

3.1.5 Región Centro Oriente

La región Centro Oriente está conformada por cuatro departamentos Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y la capital del país, Bogotá D.C. Es la región más importante del territorio nacional, teniendo en cuenta su participación en el Producto Interno Bruto del país. Tiene una extensión aproximada de 101.360 km² que corresponde al 9% de la extensión total del país. Allí se concentra la mayoría de la población colombiana con una cifra basada según el DANE a 2015 de 13,5 millones de habitantes, lo cual representa el 32% de la población total del país⁵⁹.

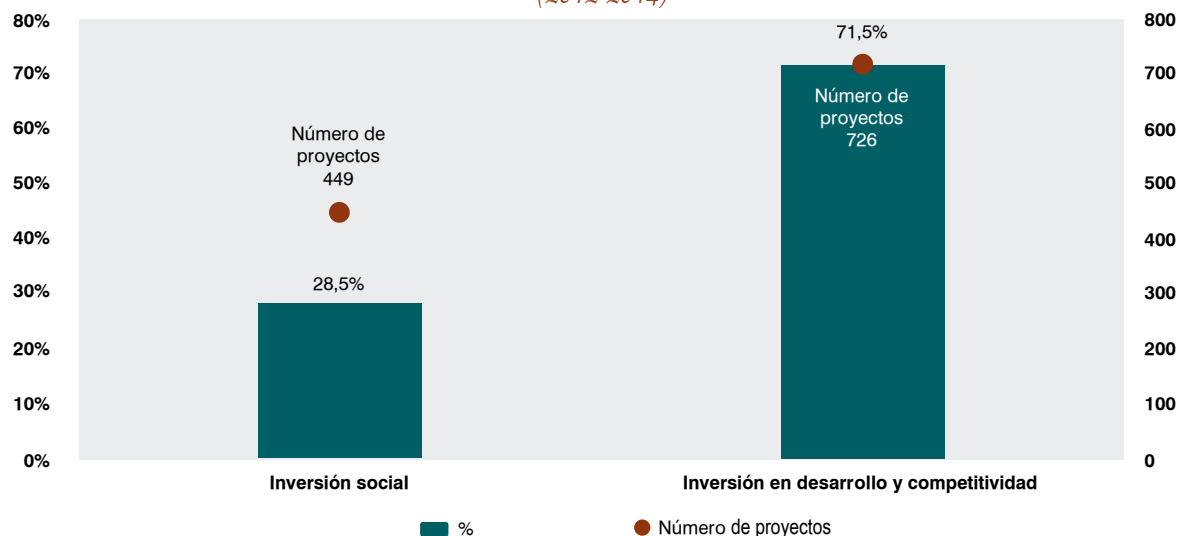
Para esta región durante las vigencias 2012 y 2013-2014 se destinaron recursos por \$1,7 billones (11,2% del total nacional) en 1.175 proyectos aprobados, orientados principalmente a, transporte, ciencia y tecnología y educación. El Gráfico 28, presenta el destino de la inversión según sea a lo social o a desarrollo y competitividad para la región Centro Oriente. Las regalías destinadas a inversión social representan el 28,5% del total con 449 proyectos, mientras que las que se asignan a inversión en desarrollo y competitividad participan con el 71,5%⁶⁰ (726 proyectos).

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Vale la pena destacar que la inversión en transporte representa el 32,7% de la inversión total.

Gráfico 28

**Región Centro Oriente, distribución de los recursos de regalías
y número de proyectos según el destino de la inversión**
(2012-2014)

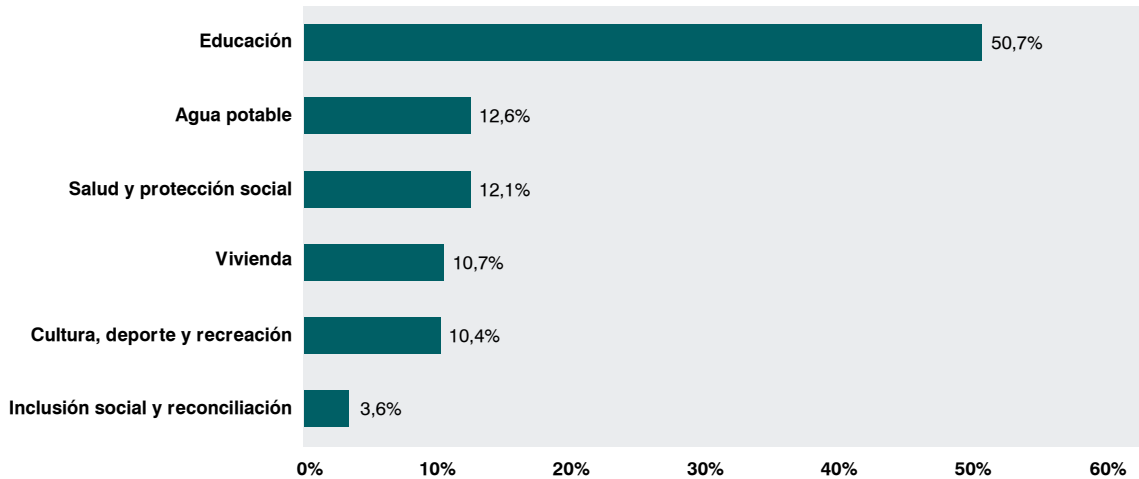


Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Dentro de la inversión social sobresale la participación de educación con el 50,7% de los recursos, seguido de agua potable y saneamiento básico (12,6%) y salud y protección social (12,1%). Si se pudiera clasificar la inversión social en vital (salud y protección social, educación, agua potable y saneamiento básico y vivienda) y no vital (cultura, deporte y recreación), se tendría que la inversión social vital representa el 89,6% de la inversión social en la región de Centro Oriente (Gráfico 29).

Gráfico 29

Composición de la inversión social en la Región Centro Oriente (%)
(2012-2014)



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

A nivel departamental (Cuadro 32), el departamento con mayor participación presupuestal en la región es Santander con un 33,3% de participación, seguido de Boyacá con un 21,9%, Cundinamarca con 19,1%, Norte de Santander con el 18,1% y finalmente Bogotá con el 7,6%.

En lo que respecta al número de proyectos, se puede observar que Santander es el que mayor cantidad de proyectos ejecuta con 405, seguido de Boyacá con 311 y Cundinamarca con 280.

Cuadro 32

Proyectos aprobados por departamento y recursos de regalías destinados para su financiación en la Región Centro Oriente, 2012- 2014. Cifras en millones de pesos

Departamento	Cantidad de Proyectos	Participación Porcentual en proyectos - %	Recursos Aprobados	Participación porcentual en recursos - %	Valor promedio proyectos
Bogotá D.C.	10	0,9	131.189	7,6	13.119
Boyacá	311	26,4	377.629	21,9	1.214
Corporaciones	2	0,2	42	0,0	21
Cundinamarca	280	23,8	330.918	19,1	1.182
Norte de Santander	167	14,2	312.252	18,1	1.870
Santander	405	34,5	576.176	33,3	1.423
Total Región Centro Oriente	1.175	100	1.728.207	100	1.470

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En cuanto a la distribución sectorial, el Cuadro 33 muestra que Boyacá es el departamento que más recursos de regalías destina a la inversión social (42,6%). En contraste, Bogotá asigna el 100% de sus recursos de regalías a inversión en desarrollo y competitividad, principalmente hacia el sector de ambiente y desarrollo sostenible (50,5% de los recursos)

Cuadro 33

Participación de la inversión social e inversión en desarrollo y competitividad sobre el gasto total por departamentos de la Región Centro Oriente 2012-2014

Departamento	Inversión social (%)	Inversión en desarrollo y competitividad (%)
Bogotá D.C.	0	100
Boyacá	42,6	57,4
Cundinamarca	20	80
Norte de Santander	24	76
Santander	32,9	67,1
Total Región Centro Oriente	28,5	71,5

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En lo que respecta a la inversión en inversión social, en temas de educación, los departamentos fomentaron la inversión hacia proyectos de mejora en infraestructura educativa, dotación, alimentación y fortalecimiento de la permanencia de los estudiantes, algunos ejemplos son:

- Suministro para brindar complemento alimentario a niños y adolescentes de Instituciones Educativas Oficiales, IEO, durante el primer semestre del calendario escolar 2014 en el departamento de Boyacá, \$12.600 millones
- Suministro para brindar complemento alimentario a niños y adolescentes de Instituciones Educativas Oficiales, IEO; durante el calendario escolar 2013 en Boyacá, por \$ \$8.000 millones.
- Fortalecimiento de la permanencia de los estudiantes en los municipios del departamento de Cundinamarca, departamento de Cundinamarca, por \$6.000 millones.

En el sector vivienda los proyectos están dirigidos a la mejora en infraestructura habitacional y adecuación de infraestructura pública de los que se destacan respecto al impacto sugerido en el proyecto y al monto de inversión:

- Construcción de la plaza de ferias del municipio de Ocaña, Norte de Santander, por una suma de \$2.643 millones.

- Adecuación parque los libertadores, carrera 7 y 8 calle 4 y 5, municipio de Villa del Rosario, Norte de Santander, por valor de \$2.239 millones.

Finalmente, para el sector de cultura, deporte y recreación cuyos proyectos están dirigidos a la mejora en infraestructura cultural y deportiva, algunos ejemplos a destacar son:

- Construcción de las obras de reforzamiento estructural y adecuación de los escenarios (estadio, piscinas y coliseo Vicente Díaz romero) de la villa olímpica del municipio de Bucaramanga, por valor de \$17.025 millones.
- Rehabilitación centro recreacional los Chicaros, municipio de Sardinata, Norte de Santander, por valor de \$1.755 millones.

De manera particular, los departamentos de Cundinamarca con el 10% de los recursos y Santander con el 21% (\$48.849 millones) de sus recursos de regalías son destinados para inversión social, le apuestan a inversiones en temas de agua potable y saneamiento básico concentrándose en proyectos que buscan la mejora en infraestructura en alcantarillado, dotación y construcciones de planes de saneamiento:

- Construcción plan de saneamiento hídrico implementación ingeniería de detalle, construcción y operación de la PTAR San Silvestre Barrancabermeja, Santander, por valor de \$19.581 millones.

Para la inversión en desarrollo y competitividad, los departamentos de la región de Centro Oriente han concentrado la mayor parte de los recursos hacia el sector de transporte, donde Norte de Santander es el ente territorial que más recursos canaliza hacia este sector, destinado el 52.1% de los recursos distribuidos en 76 proyectos por valor de \$162.783 millones, algunos proyectos para tener en cuenta:

- Mejoramiento de la vía Puente Gómez - Salazar, tramos K 9+000 al K 11+600 y K16+900 al K 18+358, municipio de Salazar, Norte de Santander, por un valor de \$39.744 millones.
- Mejoramiento vía La Don Juana municipio de Chinácota, Norte de Santander, por un valor de \$ 30.303 millones.
- Construcción del nuevo terminal regional de transporte de pasajeros del municipio de Tunja - departamento de Boyacá por un valor de \$ 40.739 millones.

Finalmente, para el sector de ciencia y tecnología, el departamento que más invierte es Cundinamarca con el 28.7% de sus recursos de regalías, es decir \$94.881 millones destinados a 14 proyectos. Llama la atención la inversión que en particular destina Santander a este sector,

ya que todo lo concentra a un único proyecto por valor de \$44.953 millones “fortalecimiento de la cultura ciudadana, virtual, digital y democrática en ciencia, tecnología e innovación, a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en las TIC en instituciones educativas de Norte de Santander”. Otros ejemplos en la región para el sector de ciencia y tecnología:

- Diseño sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial Bogotá y la región. Por valor de \$ 23.413 millones.
- Implementación del Banco Público de células madre de cordón umbilical y de una unidad de terapia celular Hemocentro Distrital, Secretaria de Salud, Bogotá, por valor de \$ 16.227 millones.

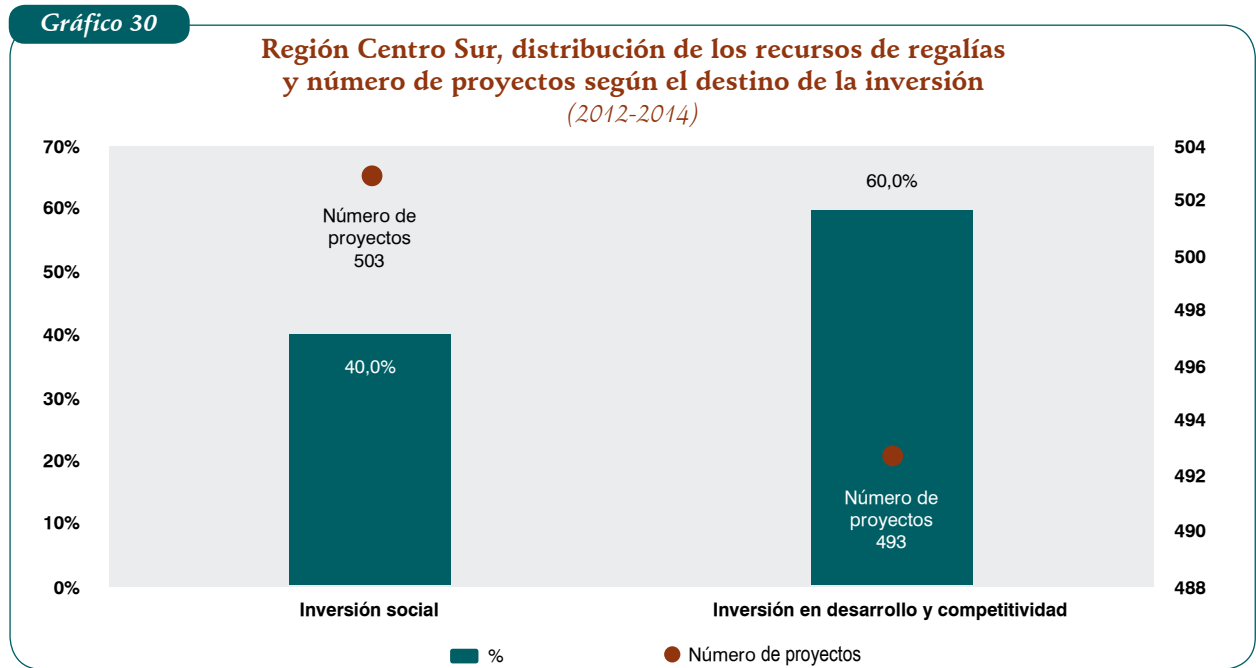
3.1.6 Región Centro Sur

La Región Centro Sur está conformada por cinco departamentos, Amazonas, Putumayo, Caquetá, Huila y Tolima, que ocupan una extensión de 266.967 Km², el 23% del territorio nacional, con una población total de 3,4 millones de habitantes, el 7.3% del total nacional. El Departamento del Tolima es el más poblado con 1,4 millones de habitantes y Amazonas el menos poblado con 75 mil habitantes aproximadamente (DANE, proyección 2005- 2015).

Durante las vigencias 2012 y 2013-2014, a esta región se le asignaron recursos de regalías por \$1,8 billones, de los cuales a diciembre de 2014 se habían aprobado 996 proyectos por un monto total de \$1,3 billones (Grafico 30).

La región Centro Sur destina el 40,0% de los recursos de regalías hacia la inversión social con 503 proyectos, mientras que las destinadas hacia la inversión en desarrollo y competitividad participan con el 60,0%⁶¹ (493 proyectos).

⁶¹ Se destaca la inversión en desarrollo y competitividad en el sector transporte, la cual representa el 24,4% de la inversión total.

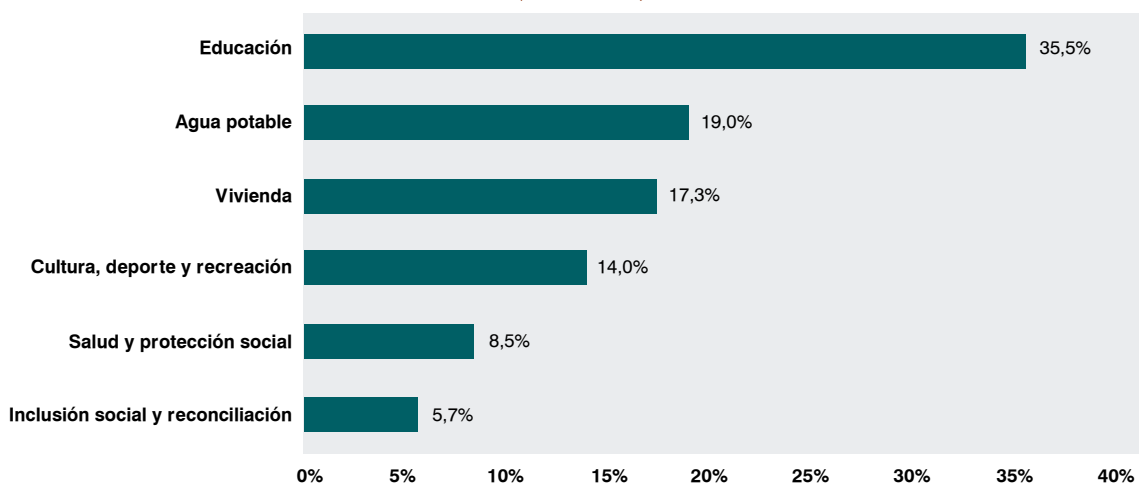


Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Dentro de la inversión social sobresale la participación en el sector de educación con el 35,5%, seguido de agua potable y saneamiento básico con el 19,0% salud y vivienda con el 17,3% (Gráfico 31). Siendo el sector de inclusión social y reconciliación el de menor inversión con el 5,7%.

Gráfico 31

Composición de la inversión social en la Región Centro Sur (%) (2012-2014)



Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Diciembre 31 de 2014. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

A nivel departamental (Cuadro 34), el departamento del Huila tiene la mayor participación en las regalías con el 31,9% de los recursos de la región, seguido de Tolima con el 26,8%, y del Caquetá con el 21,9%. En lo que respecta al número de proyectos, los departamentos del Putumayo y Tolima son quienes cuentan con el mayor número, 311 y 310 respectivamente, equivalentes al 62,3%, seguido de Huila con el 25,7% y Caquetá con el 8,1% de proyectos aprobados a diciembre de 2014. Causa especial interés el promedio de los proyectos en el departamento de Putumayo, los cuales no superan los \$690 millones siendo así el departamento con el más bajo promedio a nivel nacional.

Cuadro 34

Proyectos aprobados por departamento y recursos de regalías destinados para su financiación en la Región Centro Sur, 2012- 2014. Cifras en millones de pesos

Departamento	Cantidad de Proyectos	Participación Porcentual en proyectos - %	Recursos Aprobados	Participación porcentual en recursos - %	Valor promedio proyectos
Amazonas	17	1,7	21.359	1,6	1.256
Caquetá	81	8,1	288.734	21,9	3.565
Corporaciones	21	2,1	18.887	1,4	899
Huila	256	25,7	419.706	31,9	1.639
Putumayo	311	31,2	214.686	16,3	690
Tolima	310	31,1	352.141	26,8	1.136
Total Región Centro Sur	996	100	1.315.513	100	1.321

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

En cuanto a la distribución sectorial, el Cuadro 35 muestra que Putumayo es el departamento que más recursos de regalías destina a la inversión social (46,3%), seguido por los departamentos del Huila y Caquetá, con el 45,9% y 28,7% respectivamente.

Cuadro 35

Participación de la inversión social e inversión en desarrollo y competitividad sobre el gasto total por departamentos de la Región Centro Sur 2012-2014

Departamento	Inversión Social (%)	Inversión en desarrollo y competitividad (%)
Amazonas	12,9	87,1
Caquetá	36,3	63,7
Huila	45,9	54,1
Putumayo	46,3	53,7
Tolima	36,1	63,9
Total Región Centro Sur	40	60

Fuente: DNP (GESPROY) - Fecha de Corte: Marzo 2015. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Los esfuerzos del Caquetá están orientados hacia dos sectores fundamentales, educación y vivienda. En educación, en proyectos destinados al suministro de alimentación escolar, formación de capital humano, transporte escolar e infraestructura; en donde vale la pena destacar por cuantía los siguientes:

- Ampliación de la cobertura educativa en la zona norte del departamento del Caquetá en los municipios de Cartagena del Chaira y el Paujil, por \$14.327 millones.

En el sector de vivienda cuya línea de acción se centra en la construcción habitacional y construcción de vivienda de interés prioritario, se destaca por su cuantía el proyecto: “construcción de viviendas de interés prioritario para familias vulnerables del Solita, Caquetá, por un monto de \$25.140 millones. Para la inversión en desarrollo y competitividad, el comportamiento en general es que la región invierte primordialmente en: transporte, ciencia y tecnología y en el sector de minas y energía.

Para el sector transporte, el departamento que mayor inversión tiene es Tolima, a través de 97 proyectos por un monto total de \$131.685 millones, encaminados a la rehabilitación y pavimentación de vías rurales y al mantenimiento de la malla vial. Se desatacan los siguientes proyectos de acuerdo al monto invertido:

- Rehabilitación y pavimentación vías rurales de los municipios de Cartagena del chaira, la montaña, Morelia, puerto rico, solita y Valparaíso del departamento de Caquetá por un valor de \$19.453 millones.

- Mantenimiento de la malla vial del Caquetá, aprovechando la explotación de la mina de asfaltita las pavas; en los municipios de Florencia, Curillo, La montaña, San José del fragua, San Vicente del Cagúan y El Paujil por un valor de \$19.000 millones.
- Construcción obras de pavimentación en la vía Castilla- Coyaima, en el marco del contrato plan del sur en el departamento del Tolima por un valor de \$20.657 millones.
- Mejoramiento y rehabilitación de la vía secundaria Saldaña - Purificación en el departamento del Tolima, centro sur por un valor de \$17.333 millones.

Para el sector Ciencia y tecnología, que centra su acción en el fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en ciencia, tecnología e innovación a través de la investigación como estrategia pedagógica, se encuentra que el departamento con mayor inversión es Amazonas que destina cerca de 69.4% de los recursos de regalías a este fin. Otros proyectos en este sector que se desarrollan en la región y que llaman la atención por su cuantía y objeto son:

- Implementación y validación de modelos alternativos de producción ganadera en el departamento del Caquetá por un valor de \$ 24.576 millones.
- Desarrollo social a través de la apropiación de la ciencia y la tecnología del departamento del Huila por un valor de \$ 21.106 millones.
- Fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática en ciencia, tecnología e innovación a través de la investigación como estrategia pedagógica apoyada en las tic, en los 15 municipios no certificados del departamento del Caquetá por un valor de \$ 8.667 millones.

3.2. Inversión social y necesidades de la población

En esta sección se lleva a cabo un análisis descriptivo de la relación entre la inversión social y las principales necesidades de la población, medidas a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁶². El Índice de Pobreza Multidimensional mide el nivel de hogares con privaciones a través de 15 indicadores y 5 dimensiones (Cuadro 36): i) condiciones educativas del hogar, ii) condiciones de la niñez y la juventud, iii) trabajo, iv) salud, y v) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Este mide la pobreza de un determinado territorio geográfico, sea este un municipio, un departamento o un país.

⁶² Para las regiones del SGR se calculó el IPM ponderando el IPM departamental por el tamaño de su población, frente a la población total de la respectiva región. Se toma el IPM en el entendido que es un índice más exigente que el NBI.

Cuadro 36

Índice de Pobreza Multidimensional, dimensiones y variables para Colombia

Las dimensiones y variables consideradas para el IPM de Colombia son:

Condiciones educativas del hogar:

- Logro educativo
- Analfabetismo

Condiciones de la niñez y la juventud:

- Asistencia escolar
- Rezago escolar
- Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia
- Trabajo infantil

Trabajo:

- Desempleo de larga duración
- Empleo formal

Salud:

- Aseguramiento en salud
- Acceso a servicio de salud dada una necesidad

Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda:

- Acceso a fuente de agua mejorada
- Eliminación de excretas
- Pisos
- Paredes exteriores
- Hacinamiento crítico

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP Dirección de Desarrollo Social - DDS Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida – SPSCV -Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Febrero de 2011.

Según el IPM, una persona es multidimensionalmente pobre si enfrenta carencias en al menos 33,3% de las 15 variables que abarca el IPM (es decir, 5/15), teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable⁶³.

Si bien es cierto que el IPM es un indicador ampliamente utilizado para cuantificar el efecto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza, en este documento el objetivo es establecer si las necesidades de la población están determinando la inversión en los sectores que tienen impacto directo sobre las mismas⁶⁴. Para tener una evaluación más completa sobre el impacto social de los proyectos, se requerirá que se alcance un mayor avance en estos, y así poder determinar sus impactos de forma más acertada.

⁶³ Para mayor detalle del IPM y su metodología consultar el Anexo Metodológico.

⁶⁴ En la sección 3.1 de este capítulo se le llamó inversión social a esta inversión.

El Cuadro 37 muestra la relación entre las variables del IPM y la inversión social. Recuérdese que la inversión social es aquella destinada a los sectores de educación, salud y protección social, inclusión social y reconciliación, vivienda, agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y recreación.

Cuadro 37

**Variables y dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional
e inversión social por sectores**

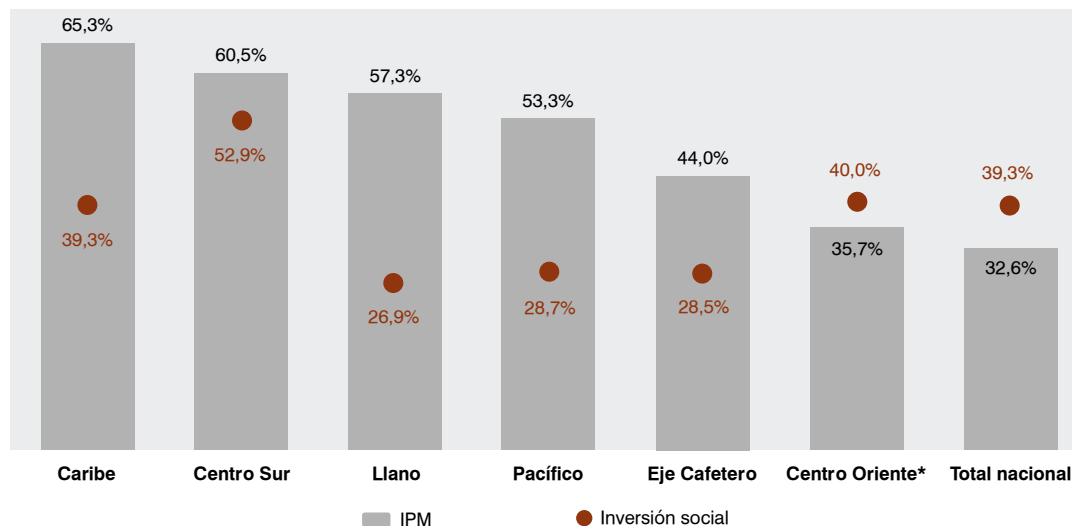
Índice de pobreza multidimensional		Sectores inversión social
Dimensión	Variable	
Condiciones educativas del hogar	Logro educativo	Educación
	Analfabetismo	
Condiciones de la niñez y juventud	Asistencia escolar	
	Rezago escolar	
	Trabajo infantil	Inclusión social y reconciliación/ cultura, recreación y deporte
	Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	
Trabajo	Desempleo de larga duración	
	Empleo formal	
Salud	Aseguramiento en salud	Salud y protección social
	Acceso a servicios de salud	
Servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda	Acceso a fuente de agua mejorada	Agua potable/vivienda
	Eliminación de excretas	Vivienda
	Pisos	
	Paredes exteriores	
	Hacinamiento crítico	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DNP Dirección de Desarrollo Social - DDS Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida – SPSCV -Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Febrero de 2011.

El Gráfico 32 muestra tanto para las regiones de regalías como para el total nacional, el IPM y la inversión social (como % de la inversión total de los recursos de regalías). Evidentemente, la relación positiva y directa esperada entre IPM e inversión social no se cumple a nivel de regiones: en el caso de la región Caribe, que tiene el IPM más alto (65,3%), lleva a cabo una inversión social por el 39,3% de su inversión total (de recursos de regalías), nivel similar al del total nacional, donde el IPM es de 32,6%. En contraste, la región Centro Oriente cuyo IPM es de 35,7%, invierte cerca del 40% de sus recursos de regalías en sectores con alto impacto en las variables sociales.

Gráfico 32

**Índice de Pobreza Multidimensional e Inversión Social
(como % de la inversión total de los recursos de regalías) por regiones**



*Incluye Bogotá D.C.

Fuente: Cálculos propios con base en DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

3.2.1. Región Caribe

La región Caribe está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Según cifras del DANE la población aproximada de esta región es de 10,4 millones de habitantes, que representan el 21,6% de la población en Colombia.

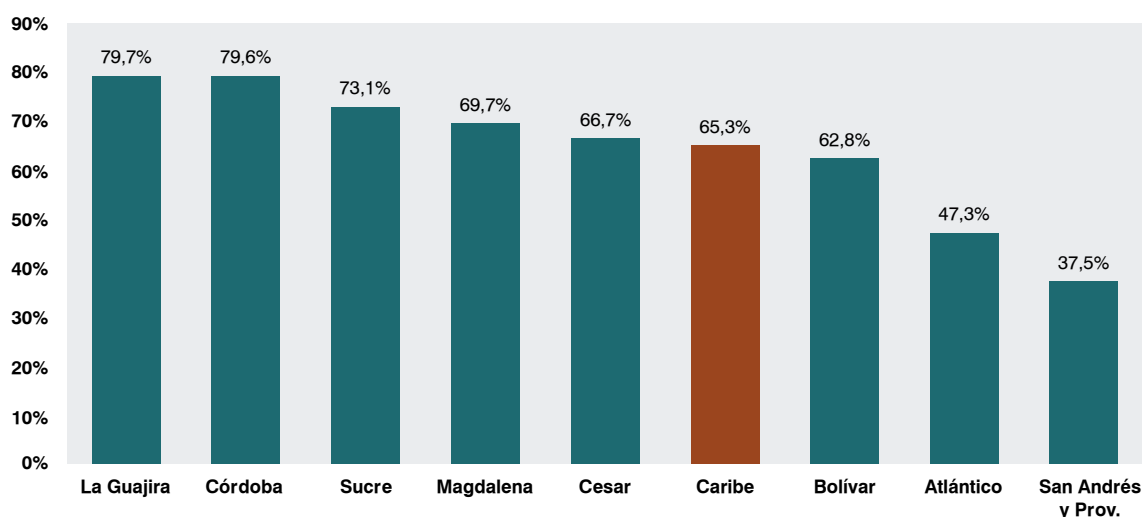
El Gráfico 33 muestra para la región Caribe el IPM por departamento para 2014. Es evidente que en todos los departamentos del Caribe la mayor parte de la población está en situación de pobreza, siendo los casos más críticos La Guajira (79,7%), Córdoba (79,6%) y Sucre (73%⁶⁵). Los departamentos en mejor situación son Atlántico (47,3%) y San Andrés (37,5%). La región Caribe presenta un rezago significativo en cobertura de acueducto y alcantarillado, situación que se agudiza en las zonas rurales, lo que ha generado el incremento de problemas de salud. “La falta de abastecimiento de agua con cerca de un 76.8% del territorio con vulnerabilidad frente a la carencia de este recurso de manera que sea apto para el

⁶⁵ Estas proyecciones fueron realizadas tomando como base los resultados ajustados de población del Censo 2005 y la conciliación censal 1985 - 2005.

consumo humano, y la necesidad de inversión en infraestructura y su sostenibilidad, afecta especialmente al Magdalena y el departamento de La Guajira”⁶⁶.

Gráfico 33

Región Caribe, IPM por departamentos



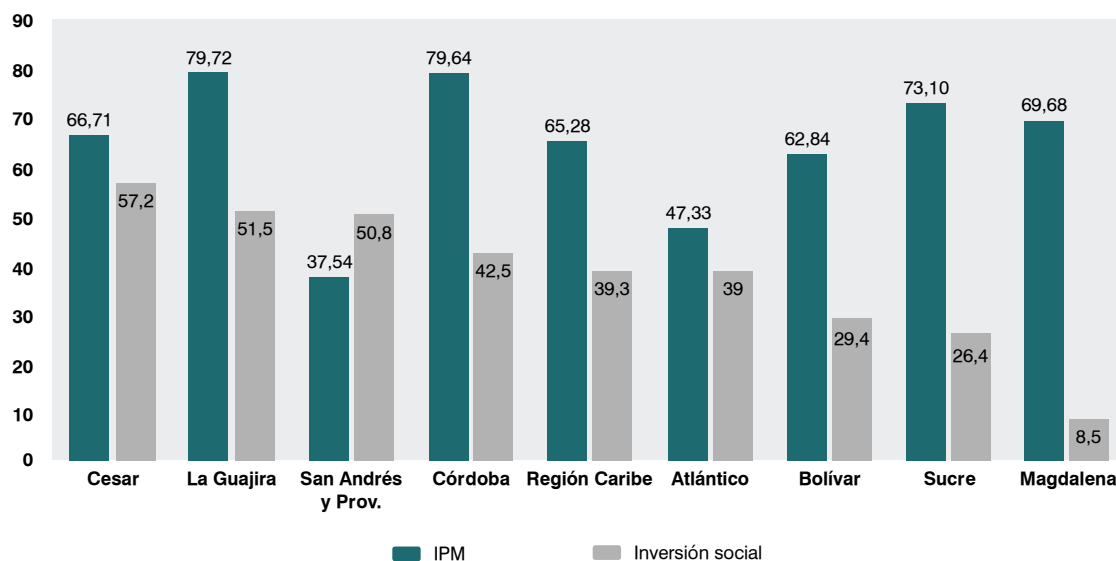
Fuente: DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Es una región con un nivel tan alto de pobreza multidimensional (65,3% frente al 32,6% para el total nacional), se esperaría que los recursos destinados a mejorar los indicadores sociales de la población tuvieran una alta participación dentro de la inversión total, en especial los de las regalías, dado el espíritu redistributivo del SGR. En otras palabras, lo que se espera es que a mayor IPM, mayor inversión social (como % de la inversión total).

No obstante, como puede apreciarse en el Gráfico 34, la inversión social ha representado tan solo el 39,3% del total, de lo que a priori podría concluirse que la precariedad en los indicadores sociales no está siendo determinante de la inversión de los recursos de las regalías, especialmente en lo social.

Gráfico 34

Región Caribe, Índice de Pobreza Multidimensional vs. Inversión Social
(% de la inversión total de los recursos de las regalías / 2012-2014)



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR.

Es llamativo el caso de Sucre, que con un IPM de 73%, ha destinado sólo el 26,4% de sus recursos de regalías a inversión social, lo que contrasta con lo observado para la región (65,3% IPM e inversión social de 39,3%) y particularmente con San Andres Islas, que teniendo un IPM de 37,5% (el más bajo de la región) ha hecho una inversión social por el 50,8% de la inversión total de sus recursos de regalías.

3.2.2. Región Llanos

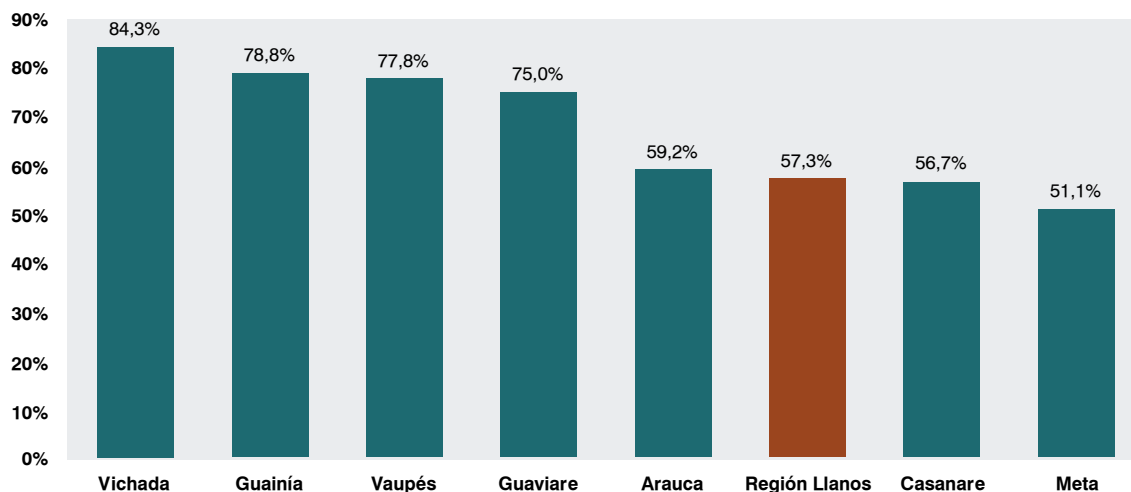
La región Llanos comprende siete (7) departamentos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada. Según proyecciones del DANE la población aproximada de esta región es de 1.784.967 de habitantes, que representan el 3,8% de la población en Colombia.

El Gráfico 35 muestra para la región del Llano el IPM por departamento para 2014. Los departamentos más críticos en la región son: Vichada (84,3%), Guainía (78,8%) y Vaupés (77,8%). Las principales necesidades de la región se perciben prioritariamente en salud, educación y vivienda. “En 2013, se registran bajas coberturas en salud en los departamentos de Guaviare (73%) y Vaupés (74%), lejos del promedio nacional que se ubica en 90% (Min Salud, 2014). La tasa de mortalidad infantil es una de las variables en las que el mayor esfuerzo

se debe realizar para cerrar brechas, teniendo a Vaupés con el 37,3% como el más crítico, y Casanare con el 25,2 % como el menos rezagado”⁶⁷.

Gráfico 35

Región Llanos, IPM por departamentos

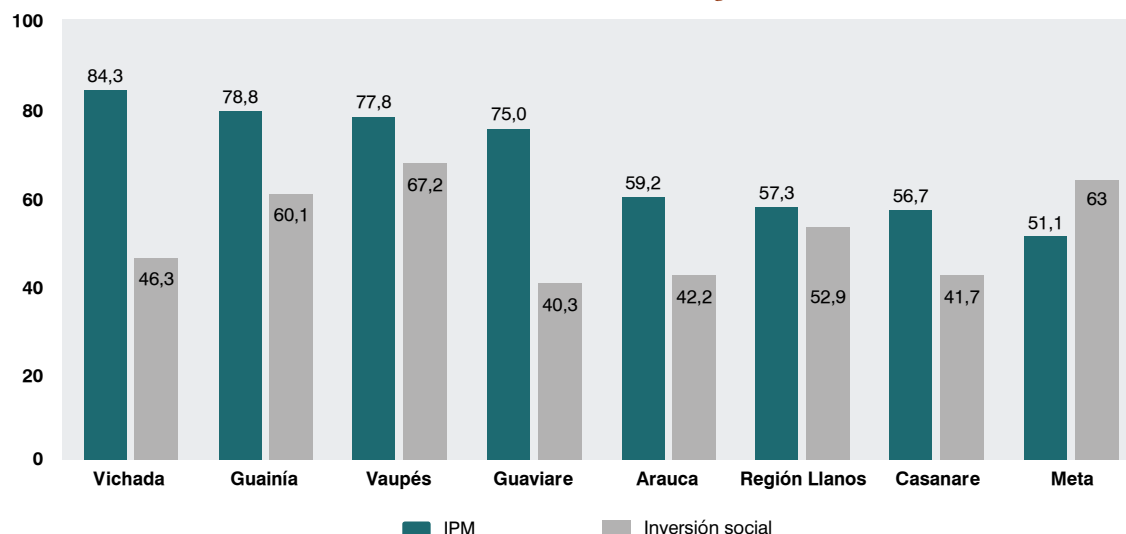


Fuente: DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Esta región, si bien presenta un alto nivel de pobreza multidimensional (57,3% frente al 32,6% para el total nacional), es la región que ha destinado la más alta inversión social con el 52,9% del total, esperándose por consiguiente que esto tenga un impacto a futuro en los indicadores sociales en la región de manera positiva.

Gráfico 36

Región Llanos, Índice de Pobreza Multidimensional vs. Inversión Social
(% de la inversión total de los recursos de las regalías / 2012-2014)



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Sobresale la inversión social realizada por el departamento del Vaupés quien invirtió con recursos de regalías hasta diciembre de 2014 el 67,2% a proyectos con sentido social, seguido de Meta (63%) y Guainía con el 60,1%, en contraste con lo ocurrido en el departamento de Guaviare que con un IPM de 75%, ha destinado el 40,3% de sus recursos de regalías a inversión social, lo que contrasta con lo observado para la región (57,3% IPM e inversión social de 52,9%) (Gráfico 36).

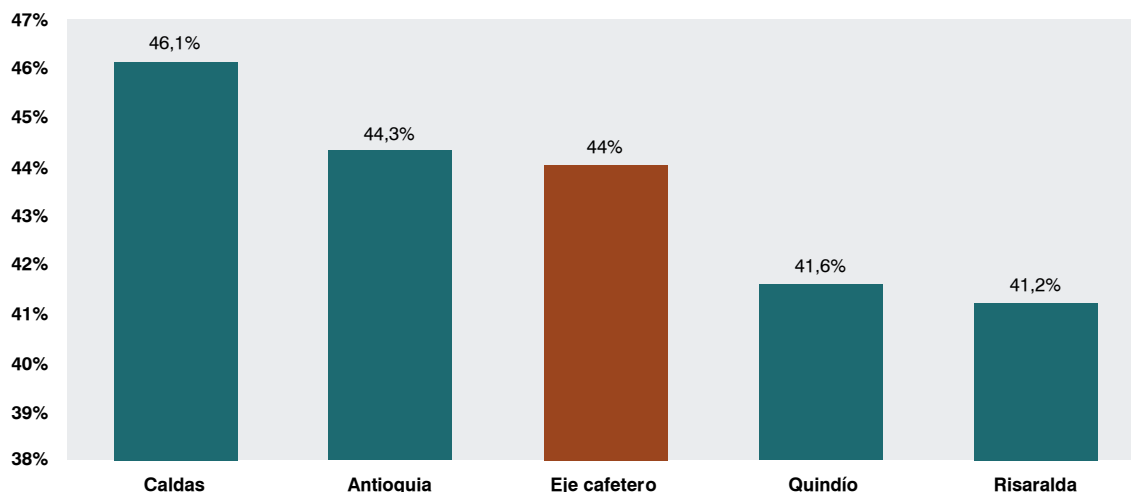
3.2.3. Región Eje Cafetero

La región del Eje Cafetero está conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda, se caracteriza por ser la segunda economía del país.

El Gráfico 37 muestra cierta homogeneidad en la región en sus indicadores de pobreza multidimensional, donde el más crítico es el departamento de Caldas con el 46,1%, y el menos crítico el departamento de Risaralda con el 41,2%. En materia de educación, “las brechas son evidentes entre las zonas que se encuentran alrededor de las grandes aglomeraciones urbanas (Medellín, Armenia, Pereira y Manizales), quienes presentan mejores coberturas, y los municipios de las subregiones como del Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño y el Magdalena medio Antioqueño y Caldense, y las subregiones del Pacífico y Occidental del Risaralda. Por lo anterior, se restringen las posibilidades de que las regiones más rezagadas se beneficien de la inversión en capital humano, investigación, ciencia y tecnología”⁶⁸.

Gráfico 37

Región Eje Cafetero, IPM por departamentos



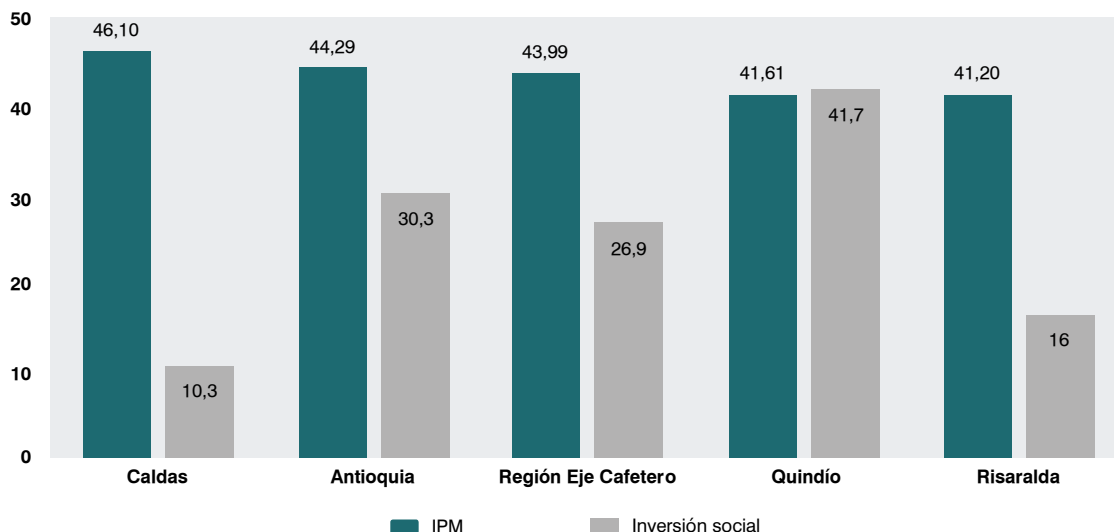
Fuente: DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

La región cuenta con un índice de pobreza multidimensional de 44% frente al 32,6% para el total nacional, que si bien es cierto no es tan crítico como en la mayoría de las regiones del país, si se encuentra por arriba del promedio nacional, por lo que cabría esperar que los recursos destinados a mejorar los indicadores sociales de la población tuvieran una alta participación dentro de la inversión total, en especial los de las regalías, dado el espíritu redistributivo del SGR, tal y como se indicó anteriormente.

No obstante, como puede apreciarse en el Gráfico 38, la inversión social ha representado tan solo el 26,9% del total, reflejando bajas inversiones en vivienda e inclusión social como se presentó en el capítulo anterior. Sin embargo, en materia de educación que resulta uno de los sectores más críticos en la región ha recibido importantes flujos de inversión con recursos de regalías (21,4% de los recursos para inversión social), lo que esperaría resultados positivos en este indicador.

Gráfico 38

Región Eje Cafetero, Índice de Pobreza Multidimensional vs. Inversión Social
(% de la inversión total de los recursos de las regalías / 2012-2014)



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Sobresale la inversión social realizada por el departamento de Quindío quien invirtió con recursos de regalías hasta diciembre de 2014 el 41,7%, muy por arriba del promedio de la región (26,9%), a proyectos con sentido social, seguido de Antioquia (30,3%), en contraste en lo ocurrido en el departamento de Caldas que con un IPM de 46,1%, ha destinado el 10,3% de sus recursos de regalías a inversión social, lo que contrasta con lo observado para la región (44,0% IPM e inversión social de 26,9%).

3.2.4. Región Pacífica

Esta región está conformada por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Se caracteriza por ser una región de grandes contrastes, como ya se explicó, alberga el 17,14% del total de la población colombiana según proyección del DANE al 2015, con 8,1 millones de habitantes.

Si bien es cierto que la Región Pacífica contempla importantes ventajas geográficas, ambientales y culturales, no es menos cierto que también registra importantes niveles de desigualdad y un rezago social con respecto del resto país. En el sector salud por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en la franja litoral es más alta que el promedio nacional con 34,6 %, comparada con 13,7 % para la andina (DANE-DNP, 2005).

La fuerte desigualdad existente en la región también se manifiesta en el tema de competitividad; mientras que el departamento del Valle del Cauca ocupa el tercer puesto de 29 en el escalafón de competitividad nacional elaborado por la CEPAL en 2012, Chocó se ubica en el último puesto en este mismo ranking⁶⁹.

Por eso, frente a esta realidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 plantea enfocar los esfuerzos de la Nación en cerrar las brechas existentes en ella, a partir de un desarrollo socioeconómico con equidad, basado en la integración del territorio con sus fronteras y con el resto del país, y teniendo como principio una sostenibilidad ambiental⁷⁰.

La región Pacífica, es una de las regiones de mayor situación de pobreza en el país, si se excluyera el departamento del Valle del Cauca, el IPM de esta región se incrementaría de manera significativa, ya que esta, incluye el departamento con los indicadores más críticos del país y con mayores brechas, Chocó, con un índice de pobreza multidimensional del 85,8%. Seguido de Cauca (70,6%) y Nariño (68,7%).

“En cuanto a la situación social de la región, el Pacífico, en su conjunto, presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional. Chocó es el departamento más pobre del país, en términos de ingreso, con una incidencia de 63,1%, seguido en la región por Cauca con 58,4 %, Nariño con 47,6 % y Valle del Cauca con 27,2 % (GEIH-2013). Dentro de este contexto, los departamentos más pobres son Chocó y Cauca, los que registran la menor variación porcentual de disminución de pobreza durante el periodo 2002-2013. En el primer caso, la pobreza disminuyó 7%, mientras que en el segundo, aumentó 1 % (ECH-2002-2006) (GEIH-2008-2013), frente a una disminución nacional del 38 %. Cabe señalar que la variación porcentual de pobreza de todos los departamentos que componen la región se encuentra por debajo del promedio nacional. En la zona rural el panorama refleja una situación más crítica; por ejemplo, 96 % de los hogares rurales del Chocó son pobres, conforme al IPM. Los municipios de Argelia en el Cauca, y Atrato, Medio Atrato, Bagadó, Novita, Bojayá en el Chocó y El Charco en Nariño, presentan niveles de pobreza rural que superan el 99 % (DANE-DNP, 2005). Este escenario hace evidente, que la situación de pobreza de los habitantes del Pacífico, especialmente de aquellos asentados en el litoral, constituye una de las problemáticas más críticas de la región”⁷¹.

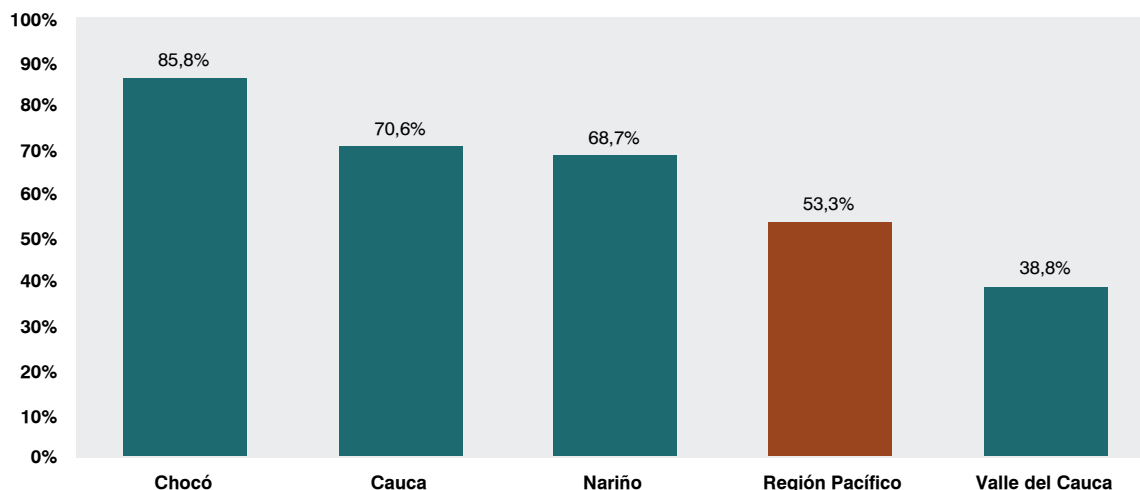
69 Ibid. Pág. 736

70 Ibid.

71 Ibid. Pág. 734

Gráfico 39

Región Pacífica, IPM por departamentos



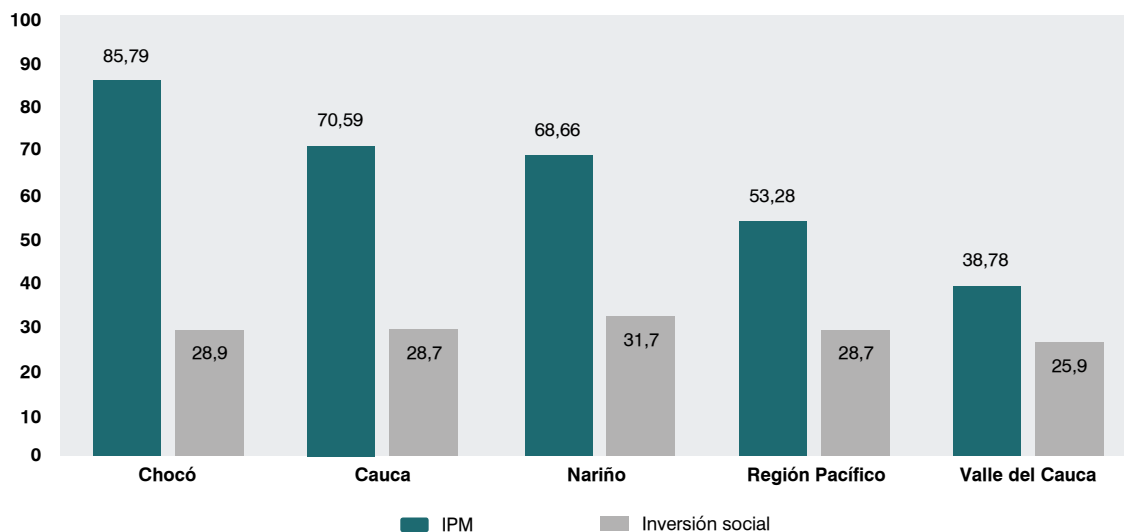
Fuente: DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

La región cuenta con un IPM de 53,3% frente al 32,6% para el total nacional, ocupando el cuarto lugar de seis posible en el ranking de pobreza multidimensional (Gráfico 39). Como ya se puntualizó, es una región muy pobre, si se excluye al departamento del Valle del Cauca, por lo que se esperaba que los recursos destinados a mejorar los indicadores sociales de la población tuvieran una alta participación dentro de la inversión total.

No obstante, como puede apreciarse en el Gráfico 40, la inversión social ha representado tan solo el 28,7%, donde el 15,9% del total de la inversión social es destinada a cultura, deporte y recreación. Sin embargo, en materia de educación que resulta destacable, la importante inversión en educación con recursos de regalías que alcanzan el 45,8% de los recursos para inversión social, lo que esperaba resultados positivos en este indicador.

Gráfico 40

Región Pacífico, Índice de Pobreza Multidimensional vs. Inversión Social
 (% de la inversión total de los recursos de las regalías / 2012-2014)



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

La inversión social de la región es bastante homogénea, siendo Nariño el que mayor inversión realiza con el 31,7% y Valle del Cauca el que menor destina hacia estos sectores con el 25,9%, causando especial atención, que éste último no haya destinado ningún proyecto al sector salud, teniendo en cuenta que su mayor brecha se encuentra en aseguramiento en salud.

En términos muy generales, la inversión hacia lo social en la región es bastante precaria, tan solo el 28,7% de los recursos asignados a la región, sobre todo si se tiene en cuenta la situación de los departamentos del Chocó y Cauca.

3.2.5. Región Centro Oriente

La región Centro Oriente está conformada por cuatro departamentos y la capital del país: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá D.C.

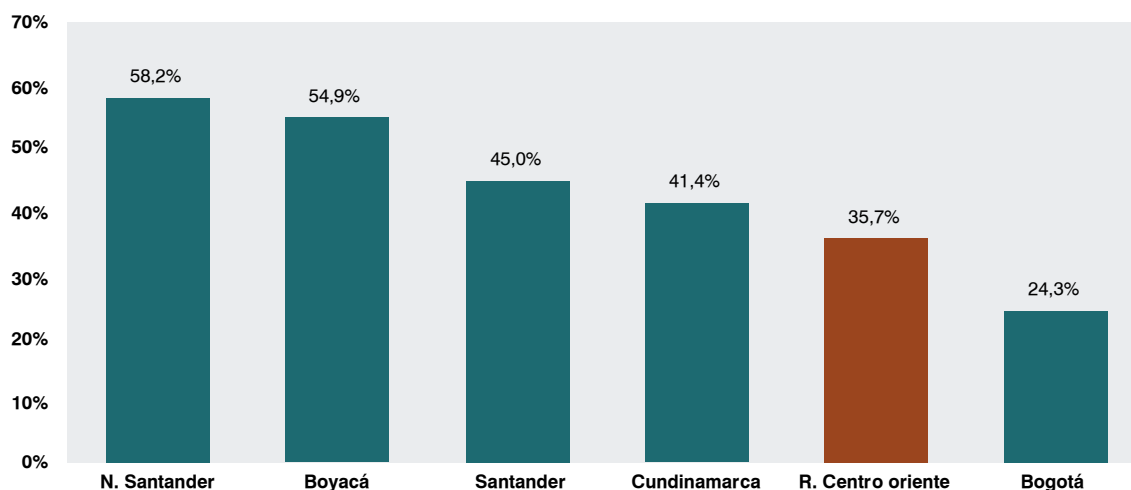
La región cuenta con el índice de pobreza multidimensional más bajo del país de 35,7%, muy cercano al IPM nacional que es de 32,6%. Lo anterior, obedece al contar con la presencia de Bogotá, quien por razones obvias tiene el índice de pobreza multidimensional más bajo del país (24,3%). El Gráfico 41 muestra como el departamento más crítico a Norte de Santander (58,2%), seguido de Boyacá (54,9%) y Santander (45,0%).

Según datos del DANE esta región “participa con el 49% del PIB industrial nacional (DANE, 2014), con fuertes polos productivos en diferentes sectores económicos, una alta calidad de la educación y una excelente cobertura de infraestructura-red de vías primarias, aeropuertos de alta capacidad, conectividad digital y cobertura en redes eléctricas y de gas”⁷².

Sin embargo, a pesar de ser la más competitiva y con mayores índices de urbanización, las brechas existentes al interior de la región son preocupantes. “El desarrollo socioeconómico que caracteriza al territorio no está equitativamente distribuido, concentrándose el desarrollo en el área metropolitana de Bogotá, particularmente alrededor de las aglomeraciones urbanas. Las zonas más apartadas de las capitales tienen las mayores carencias de vivienda, acueducto, coberturas de educación y vacunación. Por ejemplo, al observar las incidencias de las privaciones del índice de pobreza multidimensional (IPM) se observa que el 98% de la población de Chía tiene acceso a fuentes de agua mejorada, a diferencia de los hogares de Tausa, en Cundinamarca, que tienen una deficiencia en la provisión de agua del 38,4 %, según cifras del DANE”⁷³.

Gráfico 41

Región Centro Oriente, IPM por departamentos



Fuente: DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

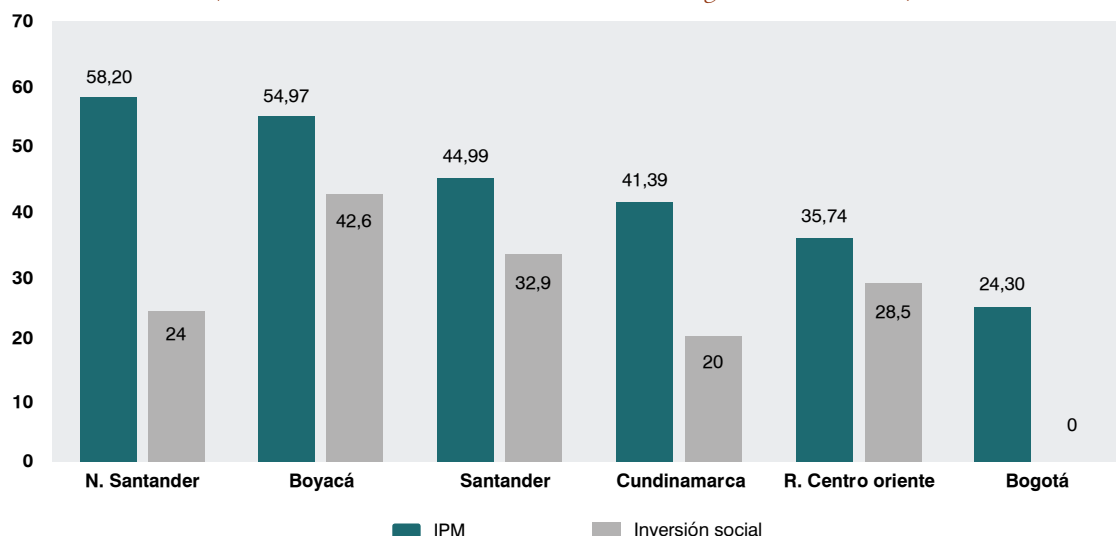
Como se puede apreciar en el Gráfico 42, la inversión social ha representado el 28,5% del total, concentrando la inversión en el sector de educación, con el 50,7% del total destinado a la inversión social.

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.* Pág. 702.

Gráfico 42

Región Centro Oriente, Índice de Pobreza Multidimensional vs. Inversión Social
 (% de la inversión total de los recursos de las regalías / 2012-2014)



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

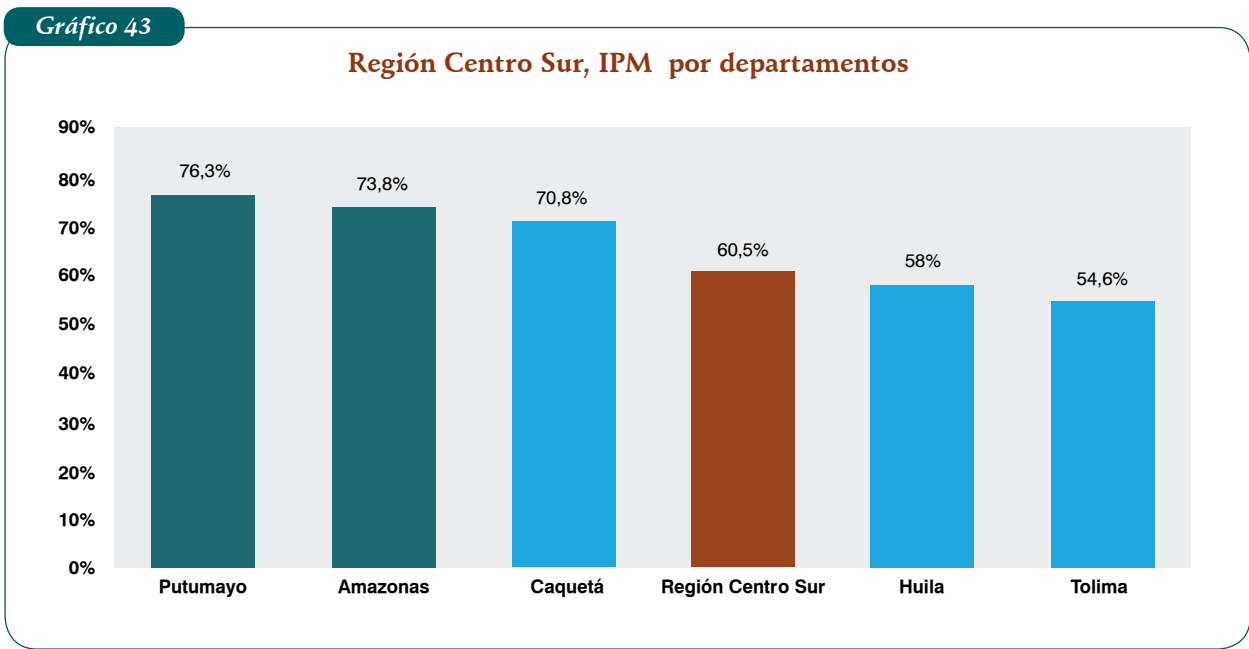
Sobresale la inversión social realizada por el departamento de Boyacá quien invirtió con recursos de regalías hasta diciembre de 2014 el 42,6%, muy por arriba del promedio de la región (28,5%), a proyectos con sentido social, seguido de Santander (32,9%); en contraste está lo ocurrido en el Distrito Capital quien no ha destinado recursos para la inversión social, destinando la totalidad de los recursos recibidos por regalías a los sectores de ambiente y desarrollo sostenible y ciencia y tecnología.

3.2.6. Región Centro Sur

La Región Centro Sur está conformada por cinco departamentos, Amazonas, Putumayo, Caquetá, Huila y Tolima, con una población total de 3.4 millones de habitantes, el 7.3% del total nacional, según proyecciones del DANE.

Después de la región Caribe, la región de Centro Sur es la región que presenta los índices de pobreza multidimensional más altos del país con el 60,5%, siendo los casos más críticos: Putumayo (76,3%), Amazonas (73,8%) y Caquetá (70,8%), y el departamento del Tolima el de mejor índice con 54,6%. Es de destacar que el desarrollo en esta región no es homogéneo, por lo que es prioritario incrementar los esfuerzos para cerrar brechas y reducir disparidades regionales entre los departamentos que conforman la Región Centro Sur⁷⁴ (Gráfico 43).

“La región se caracteriza por estar ocupada en su gran mayoría (87,3%) por zonas con reglamentación especial: 16 parques nacionales y 37 áreas regionales protegidas. Igualmente, se destaca por la riqueza de sus recursos biológicos, su biodiversidad y la oferta de servicios ambientales que está presta al país y al mundo: mitigación del cambio climático, regulación del clima, producción de oxígeno, balance hídrico, productos forestales (frutos, fibras), hábitat de especies únicas en el mundo y ecoturismo”⁷⁵. Igualmente, es preciso recordar que la región presenta grandes rezagos en términos de pobreza por ingresos y pobreza extrema.



Fuente: DNP-DANE. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

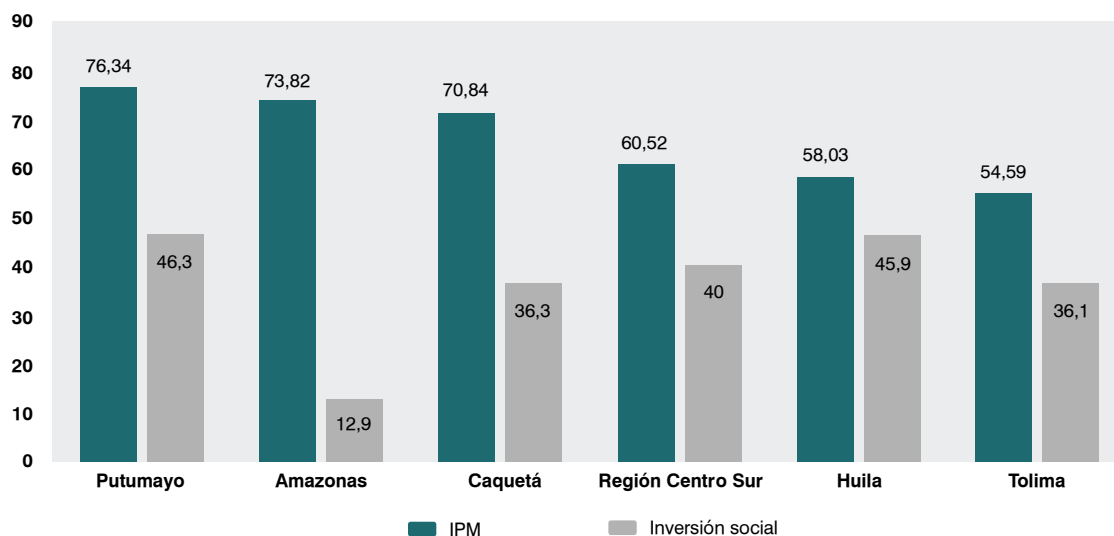
Al ser una región con índices tan altos de pobreza, se esperaría que los recursos destinados a mejorar los indicadores sociales de la población tuvieran una alta participación dentro de la inversión total, tal y como se ha indicado a lo largo del capítulo. No obstante, como puede apreciarse en el Gráfico 44, la inversión social alcanza el 40,0% del total, de lo que podría concluirse que la precariedad en los indicadores sociales no está siendo determinante de la inversión de los recursos de las regalías, especialmente en lo social.

Es llamativo el caso de Amazonas, que con un IPM de 73,8%, ha destinado sólo el 12,9% de sus recursos de regalías a inversión social, lo que contrasta con lo observado para la región (60,5% IPM e inversión social de 40%).

75 *Ibíd.* Pág. 783

Gráfico 44

Región Centro Sur, Índice de Pobreza Multidimensional vs. Inversión Social
 (% de la inversión total de los recursos de las regalías / 2012-2014)



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

Sobresale la inversión social realizada por el departamento de Boyacá quien invirtió con recursos de regalías hasta diciembre de 2014 el 42,6%, muy por arriba del promedio de la región (28,5%), a proyectos con sentido social, seguido de Santander (32,9%), en contraste en lo ocurrido en el departamento del Amazonas, como se puntualizó en el párrafo anterior.

Conclusiones capítulo 3

La mayor participación de las regiones en la asignación de los recursos de regalías con el nuevo sistema y el poder orientador de los mandatarios locales respecto a las inversiones en los sectores económicos que ellos decidan, son oportunidades que deben ser aprovechadas para focalizar los proyectos hacia aquellos sectores en los que se presentan las mayores brechas respecto al promedio nacional, y cumplir de esta manera los objetivos fundantes del nuevo Sistema General de Regalías a saber: contribuir a la equidad social y a la disminución de las condiciones de pobreza, así como también al desarrollo y competitividad de los territorios.

Se evidencia una fuerte tendencia en los departamentos por orientar sus inversiones de regalías hacia el sector transporte, sin que se advierta que sea el resultado de una política nacional estructurada, lo que implica evaluar las razones de tal tendencia.

Es meritorio destacar que la región productora por excelencia de regalías como es los Llanos Orientales, y como es obvio, es la región que recibe los mayores impactos sociales y ambien-

tales, sea esta la que está destinando la mayor porción de sus recursos hacia la inversión social, pues destina el 52,9% de sus recursos para dichos sectores.

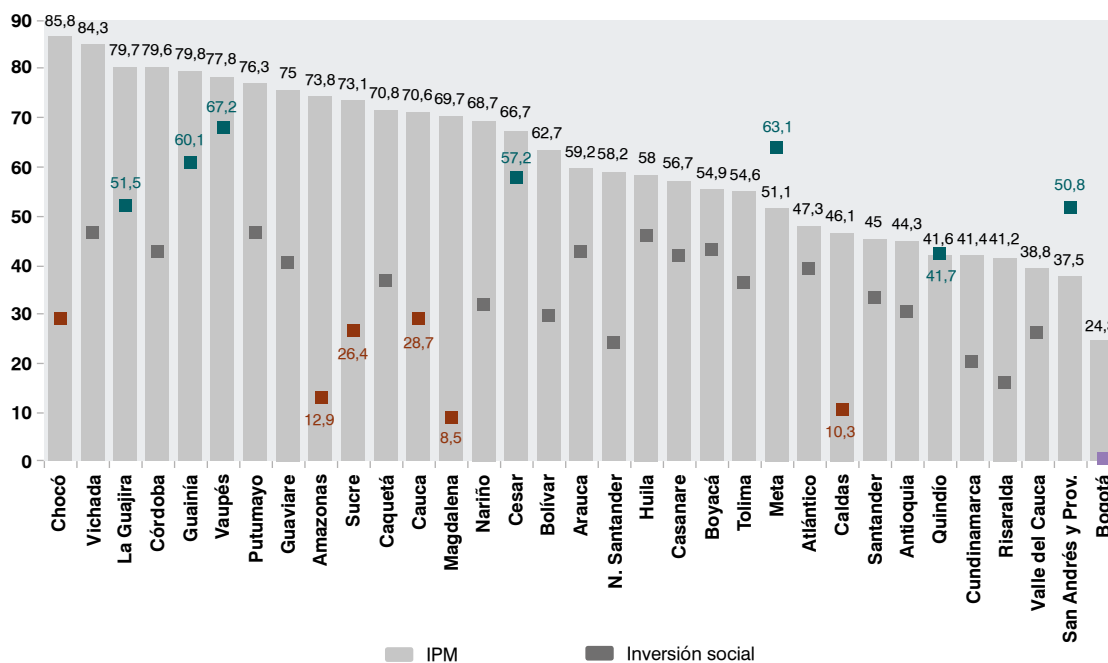
En contraste las regiones que menos recursos dirigen para el sector social son el Distrito Capital, que no realiza inversión social con los recursos de regalías, Magdalena que destina solo el 8,5%, Caldas el 10,3%, Amazonas 12,9% y Risaralda el 16,0%.

Si se relaciona el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con los recursos de regalías orientados a la inversión social, solo se dan tres particulares congruencias -mayor pobreza mayor inversión social-, y son los departamentos de Vaupés, Guainía y La Guajira, lo que deja de manifiesto la necesidad aumentar los esfuerzos en la mayoría del territorio nacional con el fin de canalizar los recursos provenientes de regalías hacia la inversión social denominada como vital (vivienda, agua potable y saneamiento básico, educación y salud y protección social). Como se aprecia en la gráfico 45.

Es necesario que Planeación Nacional a través de los órganos Colegiados de Administración y Decisión ayude a orientar la inversión de manera pertinente en las regiones a fin de satisfacer los fines no solo de cada Fondo en particular sino del mismo Sistema General de Regalías.

Gráfico 45

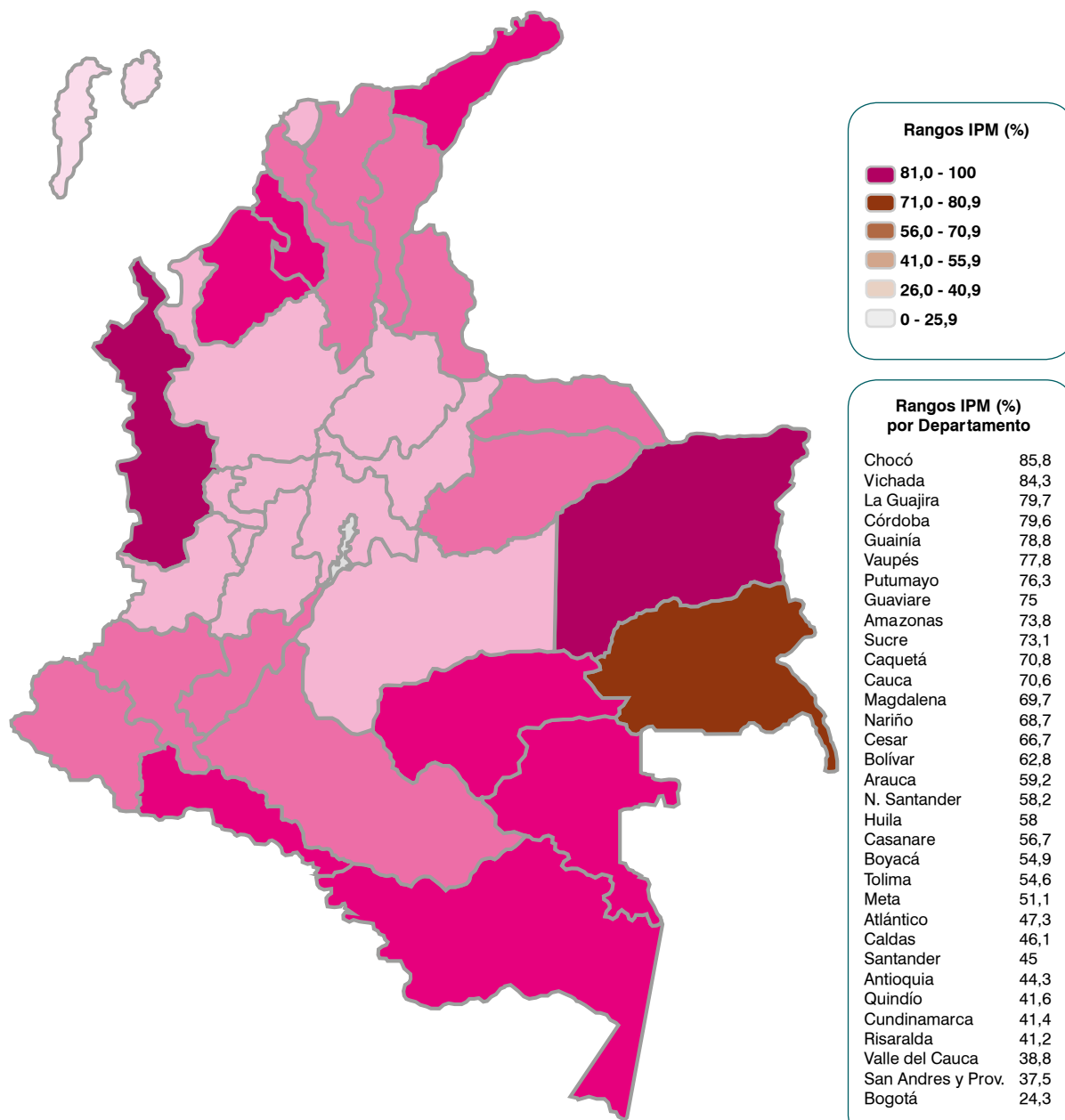
**Índice de Pobreza Multidimensional e Inversión Social
(como % de la inversión total de los recursos de regalías) por departamentos, 2012-2014**



Fuente: DANE - Cálculos de la CGR. Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR.

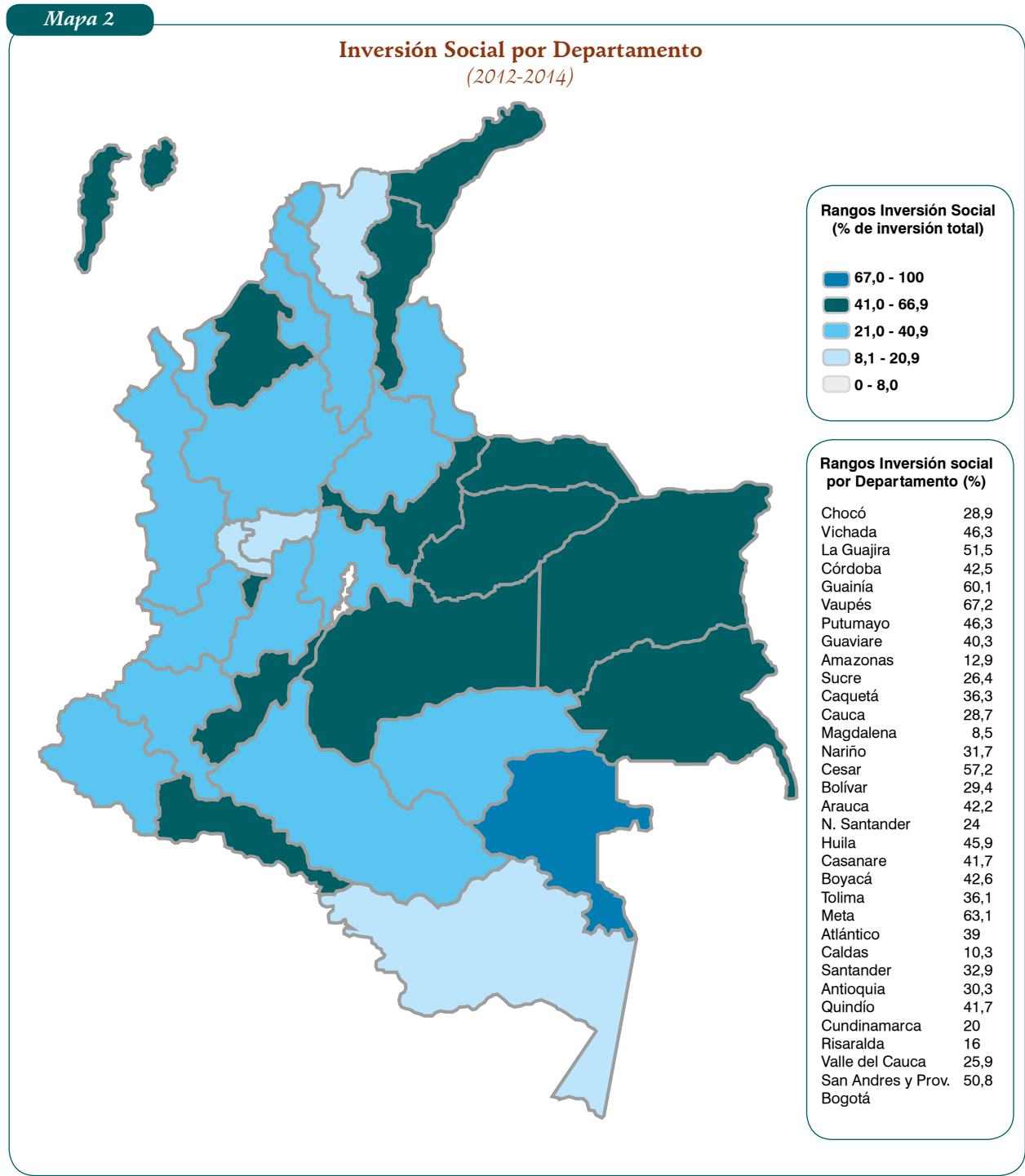
Mapa 1

Índice de Pobreza Multidimensional Departamental



Fuente: DNP - DANE.

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR



Fuente: DNP - DANE.

Elaboró: Grupo de Control Fiscal Macro – Regalías CGR

Anexo metodológico

- **Gráficos 1, 2, 3 y 4:** El valor total de las regalías distribuidas para el período 2012-2014 es de \$26,4 billones. El cálculo de la cifra de inversión, que asciende a \$17,8 billones para las vigencias 2012 y 2013.2014, se realizó de la siguiente manera y está explicado ampliamente en el Informe al Congreso, Resultado Fiscal del Sistema General de Regalías, 2012-2014, presentado en julio de 2015:

Cifras en billones de pesos	
Presupuesto de inversión ajustado	\$17,8
Recaudo efectivo 2013-2014	\$11,7
Disponibilidad Inicial (no girado por MHCP en 2012)	\$2,1
Giro-pagos de los entes territoriales (2012)	\$3,9

Elaboró: Grupo interno de Trabajo para la vigilancia y el control fiscal Macro – Regalías CGR. Cálculo realizado para el Informe de las Finanzas del Estado-Regalías, julio de 2015, presentado al Congreso de la República.

- **Comparación de las regalías, 2010-2011 vs 2013-2014 a precios constantes de 2014:** el valor de las regalías de 2010 y 2011 se tomó de la información suministrada por las Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería al DNP relativa a los giros realizados a los entes territoriales por concepto de regalías; la cifra de 2013 – 2014 se tomó igualmente del DNP y corresponde al presupuesto distribuido.

Para convertir los valores a precios de 2014 se utilizó el deflactor del PIB.

$$\text{Deflactor del PIB} = 100 \frac{\text{PIB nominal}}{\text{PIB real}}$$

1,46	PIB Nominal \$756.152
	PPB Real \$516.619

- **Curva de Lorenz**

La curva de Lorenz permite representar gráficamente la concentración o distribución del ingreso de una región en un período determinado. Relaciona el porcentaje acumulado de la población, con el porcentaje acumulado del ingreso que posee esa población. El porcentaje acumulado de la población se grafica en el eje horizontal y el porcentaje de ingreso acumulado para esa población se grafica en el eje vertical. Con base en esta curva, es posible calcular el coeficiente de Gini para medir la concentración del ingreso.

Las cifras con las que se construyó la curva de Lorenz son:

2010			2013-2014		
Departamento	Porcentaje regalías	Porcentaje acumulado población	Departamento	Porcentaje regalías	Porcentaje acumulado población
Amazonas	0,0%	0,3%	Guainía	0,0%	0%
Bogotá D.C	16,3%	5,6%	Vaupés	0,0%	0%
Vichada	16,5%	5,9%	San Andrés	0,0%	0%
San Andrés	16,6%	6,1%	Amazonas	0,1%	0%
Guaviare	16,9%	6,5%	Vichada	0,1%	1%
Guainía	17,0%	6,6%	Guaviare	0,2%	1%
Valle Del Cauca	26,6%	12,0%	Quindío	0,2%	2%
Vaupés	26,7%	12,2%	Risaralda	0,3%	4%
Quindío	27,9%	12,9%	Caldas	0,4%	6%
Caldas	30,0%	14,3%	Caquetá	0,6%	7%
Caquetá	31,0%	15,7%	Bogotá D.C	0,8%	23%
Risaralda	33,0%	17,0%	Putumayo	1,0%	24%
Cauca	35,9%	21,8%	Atlántico	1,5%	29%
Cundinamarca	41,4%	26,0%	Chocó	2,2%	30%
Norte de Santander	44,2%	29,1%	Norte de Santander	2,9%	33%
Atlántico	49,3%	33,6%	Cundinamarca	3,7%	39%
Chocó	50,4%	36,5%	Tolima	4,6%	42%
Nariño	54,0%	42,2%	Arauca	5,6%	42%
Magdalena	56,6%	46,6%	Valle Del Cauca	7,3%	52%
Putumayo	57,3%	47,6%	Magdalena	9,5%	54%
Bolívar	61,7%	54,8%	Cauca	12,2%	57%
Tolima	64,7%	58,1%	Boyacá	15,1%	60%
Antioquia	78,1%	69,0%	Santander	18,2%	64%
Boyacá	80,8%	72,0%	Sucre	21,4%	66%
Sucre	82,6%	75,5%	Huila	24,8%	68%
Córdoba	86,1%	82,9%	Nariño	29,2%	72%
Santander	90,5%	86,3%	Bolívar	34,8%	76%
Huila	92,9%	89,1%	Cesar	40,6%	78%
Arauca	93,4%	89,8%	La Guajira	46,6%	80%
Cesar	95,6%	93,2%	Antioquia	53,6%	94%
La Guajira	97,4%	97,4%	Córdoba	61,8%	97%
Casanare	98,1%	98,3%	Casanare	78,6%	98%
Meta	100,0%	100,0%	Meta	100,0%	100%

- **Coeficiente de Gini**

Este coeficiente es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Normalmente se usa para medir la desigualdad de la distribución del ingreso de un país; pero puede usarse para medir cualquier forma de distribución desigual. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso. El cálculo del Gini para regalías se calculó a nivel departamental para el período 2007 a 2014, a partir de los datos de las regalías per cápita.

- Los cuadros 9 a 14 presentan la distribución de los proyectos aprobados por sectores. Se construyeron con base en la información generada por el aplicativo Gesproy- Gestor de Proyectos- del DNP con un corte de marzo de 2015. El Gesproy es un aplicativo administrado por el DNP, en calidad de coordinador del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, del Sistema General de Regalías, y permite gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR. Recibe información del Banco de Programas y Proyectos SGR - SUIFP-SGR, también del DNP, relativa a los objetivos, productos, metas e indicadores planteados en la formulación y registro en este último sistema.
- El cuadro 12, Distribución de regalías – proyectos aprobados- en el Sector educación presenta una clasificación distinta a la del Gesproy (Preescolar y Básica y Media; formación para el trabajo y el desarrollo humano; y educación superior), que corresponde a las categorías del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora y fue realizada a partir de la revisión de los objetos de los proyectos, así : i) Proyectos de dotación, construcción, reconstrucción o mejoramiento de infraestructura de instituciones educativas oficiales en los niveles de básica y media; ii) construcción, reconstrucción mejoramiento de infraestructura física y para proyectos de infraestructura tecnológica y equipamiento de instituciones de educación superior; iii) alimentación escolar en instituciones educativas oficiales en los niveles básicos y media; iv) transporte escolar en instituciones educativas oficiales en los niveles básicos y media
- El cuadro 13, Distribución de regalías – proyectos aprobados- en el Sector Salud, presenta una clasificación distinta a la del Gesproy (prestación de servicios de salud; dotación, adquisición o reposición de equipos; régimen subsidiado; vigilancia en salud) que, igualmente, corresponde a la del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora: i) Proyectos de construcción, ampliación adecuación remodelación y reposición de infraestructura, para la prestación de los servicios de salud en territorio nacional; dotación y reposición de equipos biomédicos e industrial hospitalario necesarios para la adecuación prestación de los servicios salud que operan en el territorio nacional; construcción, ampliación adecuación remodelación o reposición de infraestructura o dotación o reposición de equipos biomédicos e industrial hospitalario en municipios no certificados en salud y que cuenten con una

empresa social del estado; promoción de la salud, la prevención de enfermedades, la vigilancia o el control de eventos de interés y salud pública

- El cuadro 15, Impacto Regional- Fondo de Desarrollo Regional y el cuadro 18, Impacto regional del Fondo de Ciencia y Tecnología, se construyeron con base en la información del SUIFP-regalías.
- El cuadro 16 contratistas de proyectos del Sector Ciencia y Tecnología total y avalados por Colciencias se construyó a partir de la base de datos suministrada por Colciencias relativa a los grupos de investigación avalados, las instituciones a las que pertenecen y los investigadores que los integran. Sin embargo vale aclarar que una vez analizada la información se detectaron algunas inconsistencias. Colciencias señala en la remisión de la información a la CGR que hay 3.970 grupos avalados, pero al realizar el respectivo análisis se encontraron 3940 grupos. Del total de instituciones con grupos de investigación avalados que sumaban 409 en la base de datos de Colciencias solo se tuvieron en cuenta 400, ya que el resto tiene el número de identificación errado (NIT). Del total de los integrantes de los grupos avalados, 128.851 investigadores, solo se tuvieron en cuenta 102.640, dado que el resto presentan problemas de identificación.

- **Índice de Pobreza Multidimensional- IPM**

El IPM surge como respuesta a la necesidad de contar con una medida de pobreza con el propósito de hacer diseño y seguimiento a la política pública. El IPM refleja las privaciones que debe enfrentar un hogar en Colombia. Fue inicialmente construido por el DNP en 2011, basándose en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios - condiciones de la vivienda. El IPM fue adoptado públicamente como una medida de pobreza complementaria, a la medición oficial de pobreza monetaria, a través del CONPES 150 de mayo de 2012, estableciendo como entidad responsable de su cálculo al DANE.

La elección de las variables estuvo ligada a su disposición en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida y a su relación directa con la política social del Gobierno Nacional, entre otras.

Las unidades de observación y análisis son: las viviendas, los hogares y las personas.

El IPM se desarrolla a través de la construcción una matriz de 1 o 0, donde el 1 representa privación y 0 no privación.

Según el IPM, en Colombia se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene 33,3% de las privaciones ($k=5/15$), en otras palabras una persona es multidimensionalmente pobre si enfrenta carencias en por lo menos 33,3% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable.

Dimensión	Variable		Puntos	Fórmula
	Privación*	Indicador	de corte	
Condiciones educativas del hogar (0.2)	Bajo logro educativo (0.1)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años	$\frac{\text{Años educativos de las personas de 15 años o más}}{\text{Personas de 15 años y más}}$
	Analfabetismo (0.1)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%	$\frac{\text{Personas 15 años o más que saben leer}}{\text{Personas de 15 años y más}} \times 100$
Condiciones de la niñez y juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 6 a 16 años que asisten a establecimiento educativo}}{\text{Niños entre 6 y 16 años}} \right) \times 100$
	Rezago escolar (0.05)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según la norma nacional)	100%	$\left(\frac{\text{Niños entre 7 y 17 años SIN rezago escolar}}{\text{Niños entre 6 y 16 años}} \right) \times 100$
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultáneo a salud, nutrición ¹ y educación inicial ²	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 0 a 5 años que tienen acceso simultáneo a servicios de nutrición y educación inicial}}{\text{Niños entre 0 y 5 años}} \right) \times 100$
	Trabajo infantil (0.05)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral	100%	$\left(\frac{\text{Niños de 12 a 17 años por fuera del mercado laboral}}{\text{Niños entre 12 y 17 años}} \right) \times 100$
Trabajo (0.2)	Tasa de dependencia económica (0.1)	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	3	$\frac{\text{Total de personas en el hogar}}{\text{Personas ocupadas}}$
	Empleo informal (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (proxy de informalidad)	100%	$\left(\frac{\text{Ocupados con afiliación a pensiones}}{\text{Población Económicamente activa ajustada}} \right) \times 100$
Salud (0.2)	Sin aseguramiento en salud (0.1)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a Seguridad Social en Salud	100%	$\left(1 - \frac{\text{Personas mayores de 5 años aseguradas en salud}}{\text{Personas mayores de 5 años}} \right) \times 100$
	Barreras de acceso a servicio de salud (0.1)	Proporción de personas del hogar que acceden a servicio institucional de salud ante una necesidad sentida en los últimos 12 meses	100%	$\left(\frac{\text{Personas con necesidad sentida en salud que acuden a médico general, especialista, odontólogo o institución de salud}}{\text{Personas con necesidad sentida de salud}} \right) \times 100$

Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	Sn acceso a fuente de agua mejorada (0.04)		1	Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda.
	Inadecuada eliminación de excretas (0.04)		1	Hogar rural: se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de pozo con o sin bomba, agua lluvia, rio, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente.
	Pisos inadecuados (0.04)		1	Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado.
	Paredes exteriores inadecuadas (0.04)		1	Hogar rural: se considera como privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario
	Hacinamiento crítico (0.04)	Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor	*Urbano: 3 o más personas por cuarto	$\frac{\text{Total de personas en el hogar}}{\text{Número de cuartos}}$

* **Nota:** Entre paréntesis los pesos asignados a cada dimensión y a cada variable dentro de la dimensión

1 Dadas las restricciones de información, se considera que no tiene alimentación adecuada si por falta de dinero el niño no consumió NINGUNA de las 3 comidas básicas uno o más días de la semana anterior.

1 Para los niños de 0 a 2 años no se puede saber el lugar donde permanecen o la persona responsable de su cuidado, por lo tanto cumplen la condición de acceso a servicios para la primera infancia si tienen salud y alimentación adecuada



