

# LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LA INVERSIÓN DE REGALÍAS EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO, 2012 – 2015

KARELYS GUZMÁN-FINOL  
ANA MARÍA ESTRADA-JABELA\*

## RESUMEN

En este trabajo se describe cómo, a raíz del establecimiento del Sistema General de Regalías (SGR) en 2012, los departamentos colombianos ahora no solo manejan más recursos sino que tienen mayor participación en la escogencia de los proyectos que van a financiarse. Además, se analiza si su desempeño fiscal presentó variaciones entre 2012 y 2013, y se examina la forma en que se han invertido las regalías entre 2012 y 2015. Se encuentra que en el 80% de los departamentos la proporción de los ingresos provenientes de los recursos propios fue mayor en 2013 que en 2011, mientras que en ocho departamentos disminuyó la participación de la inversión en el gasto, a pesar de que, en promedio, éstos recibieron más regalías con el SGR. Aunque el sector transporte tiene la mayor participación en la inversión de regalías, existen diferencias entre departamentos productores y no productores de recursos naturales no renovables sobre los sectores que privilegian.

---

\* Las autoras son, respectivamente, profesional especializado y estudiante en práctica del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República en Cartagena. Correo electrónico: kguzmafi@banrep.gov.co y amestrada@unal.edu.co. Agradecen los comentarios de Jaime Bonet, Julio Romero, Lucas Hahn, Ignacio Lozano y Haroldo Calvo. Una versión preliminar de este trabajo apareció con el título de “Los gobiernos departamentales y la inversión de regalías en Colombia”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 236, CEER, Banco de la República. Recibido: marzo 15 de 2016; aceptado: abril 19 de 2016.

**Palabras clave:** Colombia, regalías, departamentos, inversión, desempeño fiscal

**Clasificaciones JEL:** E62, R53, H50, H70

## ABSTRACT

### *The Colombian Departments and the Investment of Funds from the General System of Royalties, 2011 – 2015*

This paper describes how, due to the introduction of the General System of Royalties (SGR in Spanish) in 2012, the Colombian departments now not only administer more funds but also have more participation in choosing the projects to be financed. We also analyze whether their fiscal performance varied between 2012 and 2013 and how they have invested royalties between 2012 and 2015. We find that in 80% of the departments, the proportion of income from their own resources was higher in 2013 than in 2011, while in eight departments the share of investment spending decreased, although on average they received more royalties since 2012. Although the transport sector has the largest share in investment with royalties, there are differences between producing and non-producing departments on sectors that they favor.

**Keywords:** Colombia, General System of Royalties, departamentos, investment, fiscal performance

**JEL Classifications:** E62, R53, H50, H7

## I. INTRODUCCIÓN

Son varios los recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. Algunos, como el impuesto de renta pagado por Ecopetrol, forman parte de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC); y otros, como las regalías, son propiedad de los gobiernos sub nacionales. Según Olivera, Cortés y Aguilar (2013), en 2010 las regalías eran el tipo de ingresos por hidrocarburos con mayor participación en el valor de la producción de crudo (11,9%). Estos

recursos crecieron sostenidamente entre 2001 y 2011. En valores constantes de 2011, pasaron de \$ 1,58 billones a \$ 6,7 billones en ese período, y de representar el 0,7% del PIB, al 1,4% (DNP, 2015a).

La creación del Sistema General de Regalías (SGR) en 2012 ha motivado un constante seguimiento por parte de los entes de control, los académicos y la sociedad en general. La reciente literatura ha abordado principalmente dos temas: el desempeño fiscal de las entidades territoriales y la inversión de las regalías. A partir de las asignaciones para 2012 se observó cierta pereza fiscal en algunos departamentos que antes no recibían regalías (Bonet y Urrego, 2014) y se determinó que en el grupo de municipios donde la participación de las regalías en los ingresos es menor al 20%, a mayor dependencia a las regalías menor desempeño fiscal (Bonet, *et al.*, 2014).

Otros trabajos han estudiado la distribución sectorial de la inversión. Por ejemplo, Villar, *et al.* (2014) mostraron algunas variaciones en los departamentos y municipios productores de recursos naturales no renovables, particularmente a favor del sector transporte. Por su parte, CONFECÁMARAS (2015) encontró que ese mismo sector concentró en todas las regiones la mayor parte de los recursos aprobados en proyectos a 2015. En las regiones Caribe, Centro Sur y los Llanos el sector que le sigue es educación; mientras que en Antioquia, Centro Oriente, Eje Cafetero y Pacífico, es el de ciencia y tecnología.

Con el SGR, los departamentos ganaron participación frente a los municipios, pues reciben una mayor proporción de los recursos. En efecto, las regalías asignadas a los gobiernos departamentales se incrementaron de 55% del total en 2011 a 75% en 2012 (Bonet y Urrego, 2014), reduciendo las municipales al 25% bajo el nuevo régimen. De esta manera, los departamentos se convirtieron en un actor muy importante en la ejecución del SGR en los territorios.

Este trabajo tiene dos objetivos: el primero es analizar el cambio en el rol de los departamentos con la implementación del SGR. El segundo es describir con mayor profundidad la forma en que se han invertido las regalías asignadas entre 2012 y 2015, haciendo énfasis en identificar diferencias entre departamentos, el tipo de entidad que los ejecutará, departamentos productores y no productores.

Este documento está conformado por seis secciones. La segunda sección analiza cómo cambió el rol de los departamentos con la implementación del SGR. La tercera describe el proceso por el cual las regalías son utilizadas como fuente de financiación de proyectos. La cuarta caracteriza la inversión de las regalías asignadas a departamentos y municipios a partir de 2012. En la quinta se presentan

algunas comparaciones entre indicadores de necesidad de los departamentos y la manera como estos han asignado los recursos. Finalmente, la sexta sección presenta las conclusiones y algunas ideas para futuras investigaciones.

## II. EL ROL DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL SGR

En América Latina el rol de los gobiernos subnacionales en el manejo de las regalías varía según la legislación de cada país. En la mayoría de países estas benefician principalmente a las regiones donde se realiza la explotación. Paulatinamente se ha transitado hacia sistemas de administración de estos recursos que contemplen mecanismos de compensación para regiones no productoras, como el caso de Bolivia y Colombia. Los gobiernos departamentales, también llamados prefecturas o Estados, son en general los mayores receptores de recursos de regalías con excepción de Perú, donde la participación de los gobiernos municipales es mayor.

En Argentina, la ley 26.197 de 2007 o Ley Corta (artículos 2 y 6) otorgó a las provincias la administración de los recursos de hidrocarburos y así la facultad para realizar el cobro directo de las regalías (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2006). A su vez, según sus propios objetivos, las provincias tienen autonomía al distribuir de las regalías a las municipalidades de su jurisdicción (Artana, *et al.*, 2012). En Bolivia la renta derivada de los hidrocarburos está compuesta por las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (Brosio y Ahmad, 2008). Desde los cambios en la legislación de 2005, que establecieron la elección popular de los gobernadores, los departamentos tienen una participación del 67% en el total de regalías y del 33% en el recaudo del IDH; los municipios reciben el 27,6% del IDH.

Por su parte, Brasil distribuye los recursos de regalías dependiendo de la ubicación geográfica de la explotación. En otras palabras, si la producción se efectúa en la plataforma continental, Estados y municipios productores de recursos naturales no renovables tienen la misma participación (22,5% cada uno). Pero si la producción se hace en tierra, se da mayor participación a los Estados productores (52,5%) que a los municipios productores (15%), y se destina un porcentaje al Ministerio de Ciencia y Tecnología (25%) (Viale y Cruzado, 2012).

En estos países son los gobiernos regionales los que tienen la mayor participación de fondos de regalías. En 2007 en Perú, sin embargo, el 80% de las regalías

mineras y gasíferas se destinaban a los gobiernos locales. Los estudios sobre este caso destacan una alta inequidad al interior de los gobiernos sub nacionales, donde pocas provincias y municipalidades concentran un porcentaje muy elevado de los recursos. Ambos niveles de gobiernos dirigen la inversión principalmente hacia el sector transporte (Burgos, Cruzado, y García, 2011; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], 2008).

En Colombia antes de la creación del SGR existían dos tipos de regalías. Por un lado estaban las regalías directas, que pertenecían a las entidades territoriales productoras o por cuyos puertos se transportaban los recursos explotados. Por otro lado se encontraban las indirectas, que eran administradas por el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y a las que los municipios y departamentos podían acceder mediante la presentación de proyectos de inversión. Los recursos dirigidos al FNR correspondían a un porcentaje bajo de las regalías recaudadas que dependía del volumen de producción. En el sector de hidrocarburos este porcentaje estaba entre 8% y 32%; en el de carbón, 16%; en el de la sal, 15%; en el de calizas, yesos y otros minerales, 10%; y en los demás sectores no superaba el 8% (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2007). El consejo asesor de regalías era el encargado de seleccionar los proyectos que serían financiados.

Las reformas que iniciaron con el Acto Legislativo 05 de 2011 buscaban una reducción del porcentaje de las regalías asignado sólo a los productores para que estas se pudieran distribuir entre todas las entidades territoriales (Congreso de Colombia, 2011). En otras palabras, se pretendía alcanzar una distribución más equitativa de estos fondos entre el total de entes territoriales y no exclusivamente entre los productores. Además, se quería que la parte de los recursos cuya ejecución depende de la aprobación de proyectos de inversión aumentara a partir de 2012. Este Acto Legislativo estableció que de la totalidad de los recursos del nuevo SGR, aproximadamente el 50% debe ser repartido entre asignaciones directas, el Fondo de Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) (Cuadro 1).<sup>1</sup> El otro 50% se distribuye así: el 2% a la fiscalización, 2% al funcionamiento, 1% al monitoreo, 0,5% a los municipios de la ribera del río Magdalena, 10% al Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET), hasta un

---

<sup>1</sup> Las asignaciones directas corresponden a las regalías que reciben las entidades territoriales en cuyo territorio se adelantan 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 (Ley 1530 de 2012, artículo 28, parágrafo 2).

**CUADRO 1**  
*Colombia: Distribución del Sistema General de Regalías*

Fondo	Legal	Asignaciones		
		2012	2013 - 2014	2015 - 2016
FONPET	10%	10%	10%	10%
FAE	hasta un 30%	20%	19%	23%
FCTI	10%	10%	10%	10%
Asignaciones directas + Fondos	50% aproximadamente	59%	61%	57%
Asignaciones Directas	25% en 2012, 17,5% en 2013 y 12,5% en 2014.	33%	27%	18%
FCR + FDR	25% en 2012, 32,5% en 2013 y 37,5% en 2014.	26% (9% FDR y 17% FCR)	34% (11% FDR y 23% FCR)	38% (11% FDR y 27% FCR)

**Notas:** (1) Para 2012 y 2013 - 2014 los cálculos se realizaron a partir de las asignaciones efectivas, mientras que para 2015 - 2016, con base en las presupuestadas. (2) Las asignaciones directas incluyen los recursos de compensación que provienen del FDR.

**Fuentes:** Acto legislativo 05 de 2011, DNP, y Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SICODIS).

30% al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y 10% al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI).

Según el patrón de transición, el primer año del SGR se destinará el 25% de su presupuesto para las asignaciones directas y el 25% para los fondos; el segundo año, 17,5% y 32,5% respectivamente; y el tercer año, 12,5% y 35,5% respectivamente. Como se observa en el Cuadro 1, aunque en la práctica la distribución de las asignaciones no correspondió estrictamente a la establecida, sí se han destinado progresivamente más recursos a los fondos que a las asignaciones directas.

Con el establecimiento del SGR, el papel de los gobiernos departamentales en la administración de estos recursos ha cobrado mayor importancia. Entre los diferentes fondos que conforman el sistema a los municipios se les asigna solo el 40% del FCR. Los demás (el FDR, el FONPET, el FAE y el 60% del FCR) son distribuidos entre los departamentos. Además, entre 2012 y 2016 el porcentaje promedio

de regalías directas destinado a los departamentos (63%) fue mayor que aquel destinado a los municipios (35%).

En este documento el presupuesto del SGR se calcula como la suma de las asignaciones directas más los fondos (FCTI, FONPET, FAE, FDR, FCR); y el presupuesto de inversión como la diferencia entre el presupuesto del SGR, y el FONPET y el FAE. En 2012, el 76% del presupuesto del SGR fue asignado a los departamentos y en el periodo 2013 - 2014 este porcentaje fue 83% (Cuadro 2). La participación de los departamentos en el presupuesto de inversión es menor pero sigue siendo más de tres veces la de los municipios. Por ejemplo, entre 2013 y 2014 se asignó el 76% del presupuesto de inversión a los departamentos y el 24% a los municipios.

Antes de 2012, el Consejo Asesor de Regalías se encargaba de seleccionar los proyectos. En él participaban solo dos gobernadores designados por la Federación Nacional de Gobernadores (DNP, 2007). Con el nuevo SGR, los departamentos tienen mayor participación que los municipios en los distintos Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). En el Cuadro 3 se observa para cada OCAD, los fondos que administra y los representantes de los gobiernos subnacionales que participan. Todos los gobernadores, o sus delegados, intervienen en los OCAD

## CUADRO 2

*Colombia: Distribución del Sistema General de Regalías entre municipios y departamentos, 2012 - 2016*

*(millones de pesos corrientes)*

Concepto	2012	2013-2014	2015-2016
Presupuesto SGR	9.962.822	16.367.197	17.263.165
Participación departamentos	76%	83%	81%
Participación municipios	23%	17%	14%
Presupuesto para inversión	6.938.119	11.620.543	11.021.444
Participación departamentos	72%	76%	77%
Participación municipios	27%	24%	22%

**Nota:** Para 2012 y 2013 - 2014 los cálculos se realizaron a partir de las asignaciones efectivas, mientras que para 2015 - 2016, con base en las presupuestadas

**Fuentes:** DNP, Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SICODIS), con corte a 25 de agosto de 2015.

## CUADRO 3

*Colombia: Participación de los gobiernos sub nacionales en los OCAD*

OCAD	Fondo	Gobierno departamental	Gobierno municipal
Nacional	Ciencia y tecnología	Un Gobernador por cada región	Ninguna
Regionales	FDR, 60% del FCR	Todos los Gobernadores por región	2 Alcaldes por departamento + Alcaldes de ciudades capitales
Departamentales	Regalías directas + Corporaciones Autónomas Regionales	Gobernador respectivo	10% Alcaldes del departamento
Municipales	Regalías directas + 40% del FCR	Gobernador respectivo	Alcalde del municipio

**Fuentes:** DNP, Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SICODIS), 25 de agosto de 2015.

regionales, departamentales y municipales. Esto significa que tienen voz y voto en la definición de los proyectos que serán financiados con recursos del sistema y en la determinación de sus ejecutores (Ley 1530 de 2012, artículo 6).

Los gobiernos departamentales son los ejecutores del 50% del valor de los proyectos que se han aprobado entre 2012 y 2015, los municipios ejecutarán el 32%, otras entidades el 14% y las inflexibilidades presupuestales participan con el 4% restante. Las otras entidades que ejecutan proyectos deben ser públicas, como Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), universidades, instituciones deportivas, hospitales, empresas de aseo, acueducto y alcantarillado.

Las inflexibilidades hacen referencia al pago de cierto tipo de compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011 (artículo 2 del Decreto 1949 de 2012). Entre ellos se encuentran el servicio de la deuda derivado de operaciones de crédito y el cumplimiento de acuerdos de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal, ambos amparados con regalías directas y compensaciones. El OCAD respectivo es la instancia encargada de aprobar recursos para el pago de dichos compromisos. El tipo de OCAD ante el cual se deba presentar la solicitud depende de si se pretende que la fuente de financiación sean las regalías directas, el FDR o el FCR.



Al revisar el acumulado de proyectos aprobados para el periodo 2012 - 2015, se determina que entre los 33 departamentos, 18 gobernaciones ejecutarán al menos el 50% del valor de los proyectos que se llevarán a cabo en su jurisdicción (Cuadro 4).<sup>2</sup> En el extremo superior se encuentran Vichada, Guainía, Vaupés y San Andrés, donde el gobierno departamental está encargado del 95%, 93%, 92% y 90% del valor de los proyectos aprobados respectivamente. En el extremo inferior están: Bogotá, Sucre y Quindío, con 34%, 35% y 37%. En estos casos, los principales ejecutores son los municipios y las entidades públicas.

En conclusión, con el establecimiento del SGR los departamentos adquirieron mayores responsabilidades: tienen una mayor participación de los recursos que los municipios, pues estos últimos solo reciben las asignaciones directas y el 49% del FCR. Además, tienen participación en todos los OCAD que seleccionan los proyectos que serán financiados y la entidad que los ejecutará. Los gobiernos departamentales están encargados de ejecutar un alto porcentaje del valor de los proyectos aprobados.

### **III. ASPECTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS REGALÍAS Y EL CICLO DE LOS PROYECTOS**

En esta sección se reúnen los aspectos normativos más importantes a tener en cuenta cuando se analizan el ciclo de las regalías y el ciclo de los proyectos. “El ciclo de las regalías comprende las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios” (DNP, 2015b). Por su parte, el ciclo de los proyectos es el proceso que deben seguir quienes desean emplear las regalías en proyectos de inversión.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) recaudan las regalías y compensaciones pagadas por quienes explotan los recursos naturales no renovables en el país. Estas son transferidas a la cuenta única del SGR establecida por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la cual administra los recursos hasta que se efectúen los giros a los beneficiarios.

El Ministerio de Minas y Energía (MME) distribuye las asignaciones directas y, con base en esta distribución, el DNP asigna las regalías por fondos y entidades

---

<sup>2</sup> En este documento se toma a Bogotá como departamento.

## CUADRO 4

*Colombia: Participación de cada tipo de ejecutor en el valor del total de proyectos aprobados (acumulado entre 2012 y 2015)*

Entidad territorial	Departamento	Municipio	Otros	CAR
Amazonas	88%	3%	9%	0%
Antioquia	40%	41%	19%	0%
Arauca	67%	27%	6%	0%
Atlántico	72%	23%	5%	0%
Bogotá	34%	0%	66%	0%
Bolívar	56%	35%	9%	0%
Boyacá	50%	36%	13%	1%
Caldas	71%	22%	7%	0%
Caquetá	46%	52%	1%	1%
Casanare	43%	37%	20%	0%
Cauca	73%	17%	10%	0%
Cesar	64%	35%	2%	0%
Chocó	45%	41%	12%	2%
Córdoba	46%	46%	8%	0%
CAR	0%	29%	4%	67%
Cundinamarca	54%	25%	21%	0%
Guainía	93%	7%	0%	0%
Guaviare	86%	10%	4%	0%
Huila	46%	30%	24%	0%
La Guajira	45%	39%	16%	0%
Magdalena	50%	26%	23%	0%
Meta	40%	19%	40%	0%
Nariño	42%	52%	6%	1%
Norte de Santander	69%	21%	10%	0%
Putumayo	61%	29%	10%	0%
Quindío	37%	1%	59%	4%
Risaralda	52%	8%	36%	3%
San Andrés	90%	8%	0%	3%
Santander	57%	28%	15%	0%
Sucre	35%	61%	4%	0%
Tolima	42%	40%	18%	0%
Valle del Cauca	47%	29%	24%	0%
Vaupés	92%	5%	3%	0%
Vichada	95%	5%	0%	0%
Total General	50%	32%	17%	1%

**Nota:** Proyectos aprobados entre 2012 y agosto de 2015.

**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP.

territoriales (departamentos y municipios). El proceso por el cual estas acceden a los recursos se conoce como “el ciclo de los proyectos” e inicia cuando cada entidad consulta el presupuesto que le fue asignado. Dicho presupuesto está incorporado en el Presupuesto General del SGR que es elaborado por el MHCP con base en las proyecciones de ingresos del MME, a través de la ANH y la ANM (Ley 1530 de 2012, artículo 7).

Existe una diferencia entre formular y presentar proyectos. Cualquier persona puede formular proyectos, pero esta no lo debe presentar directamente al OCAD, sino ante el representante legal de su entidad territorial o al representante de su comunidad étnica, quienes son los únicos que pueden presentar los proyectos ante la secretaría técnica del OCAD para que verifique el cumplimiento de sus requisitos. Aunque los recursos del FCTI, el FDR y el 60% del FCR son distribuidos entre los departamentos, un municipio puede presentar proyectos con cargo a estos fondos siempre y cuando beneficie a más de un departamento o a un grupo de municipios. Además, municipios de diferentes departamentos pueden presentar en conjunto proyectos de impacto regional.<sup>3</sup>

Después de que la secretaría técnica verifica los requisitos, convoca al OCAD pertinente (departamental, regional o municipal) para que este escoja los proyectos que serán financiados y sus ejecutores. La secretaría de planeación de un municipio asume el rol de secretaría técnica del OCAD cuando los proyectos se proponen para ser financiados con las asignaciones directas y las específicas (40% del FCR que va a los municipios). Si los proyectos serán financiados con el FDR o la parte del fcr de los departamentos, el DNP verifica los requisitos. Sin embargo, si se trata de proyectos que serán financiados con el FCTI, esa verificación la hace Colciencias (DNP, 2012b y 2013).

Luego de la aprobación y registro del proyecto y de la designación del ejecutor, los municipios y los departamentos pueden incorporar esos recursos a su presupuesto por resolución o decreto, mediante un capítulo independiente exclusivo para los recursos de regalías (Decreto 1949 de 2012, artículo 44). A este proceso se le denomina apropiación. Una vez incorporados esos recursos puede iniciar la contratación.

En el Gráfico 1 se observan los ingresos de departamentos y municipios apropiados en sus ejecuciones presupuestales entre 2002 y 2013. A partir de 2012, es

---

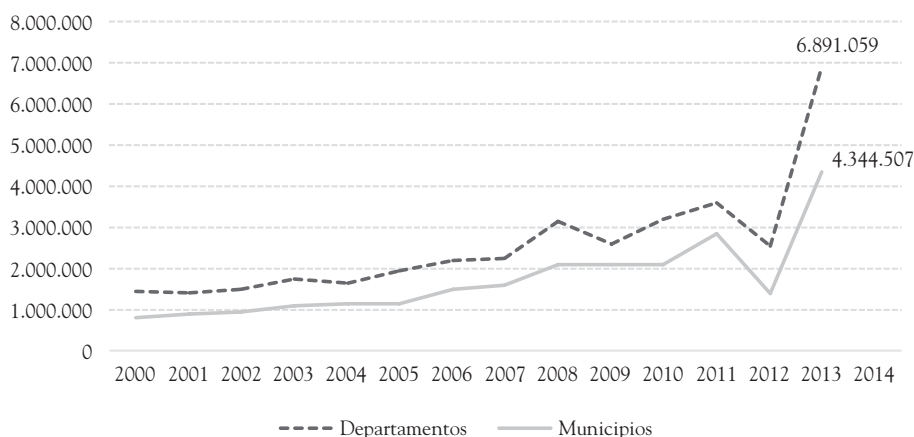
<sup>3</sup> Para mayor información consúltese <https://www.sgr.gov.co/Contacto/PreguntasFrecuentes.aspx>.

importante distinguir entre los ingresos apropiados y las asignaciones. Por ejemplo, en 2012 se asignaron a los departamentos \$7,5 billones, pero de acuerdo con las ejecuciones ellos apropiaron \$2,5 billones. El mismo análisis es válido para los municipios: en 2012 les asignaron \$2,3 billones, pero apropiaron \$1,4 billones.

El Gráfico 1 permite identificar otros hechos relevantes. A pesar de que el SGR inició su implementación en 2012, las apropiaciones ese año disminuyeron con respecto a las de 2011, posiblemente por la transformación en los procesos. Sin embargo, en 2013 aumentaron significativamente (43% con respecto a 2011). Además, a partir de 2012 aumentó la participación promedio de los departamentos en las apropiaciones de regalías: en el periodo 2008 – 2011 fue de 58%, mientras que entre 2012 y 2013 fue de 63%; en comparación con la de los municipios que pasó de 42% a 37% en el mismo período. De acuerdo con DNP (2015a), la participación de los departamentos en las regalías aumentó aún más, ya que pasaron de manejar el 54% de los recursos de regalías antes de 2012 a más del 70% de los recursos desde 2012 en adelante.

GRÁFICO 1  
Colombia: Ingresos por regalías de entidades territoriales,  
2000 – 2013

(millones de pesos constantes de 2014)



**Fuentes:** Elaboración propia con base en ejecuciones presupuestales (operaciones efectivas de caja) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Aunque se hayan asignado los recursos y los proyectos hayan sido aprobados, la disponibilidad de los fondos depende del giro que realiza el MHCP a los ejecutores seleccionados.

El MHCP transfiere los recursos a los departamentos y municipios beneficiarios de las asignaciones directas y el 40% del FCR independiente de la aprobación de los proyectos de inversión. Entretanto, los ejecutores de los proyectos financiados por los demás fondos reciben los recursos tras haber cumplido una serie de requisitos (Contraloría General de la República, 2015b).

La magnitud de los giros depende del recaudo efectivo que realicen la ANH y la ANM una vez se liquiden las regalías. Para ello se tienen en cuenta variables como el volumen de producción, el precio base de liquidación y la tasa representativa del mercado. El recaudo puede ser mayor si los precios de los recursos son más altos y el volumen de producción es superior a lo esperado. De acuerdo con el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SICODIS), en 2012 se recaudó un 16% más de lo presupuestado, en el bienio 2013 - 2014 se recaudó 3% menos de lo presupuestado y a agosto de 2015 se había recaudado el 21% del presupuesto del período 2015 - 2016.

Entre enero de 2012 y agosto de 2015 se habían recaudado cerca de \$43,6 billones correspondientes al presupuesto de SGR. El 68% de este valor es el presupuesto de inversión (\$29,6 billones). A su vez, los proyectos que se han aprobado corresponden al 63% del presupuesto de inversión (\$18,6 billones) y se han girado el 91% de estos recursos (\$17 billones) a sus ejecutores (Gráfico 2).

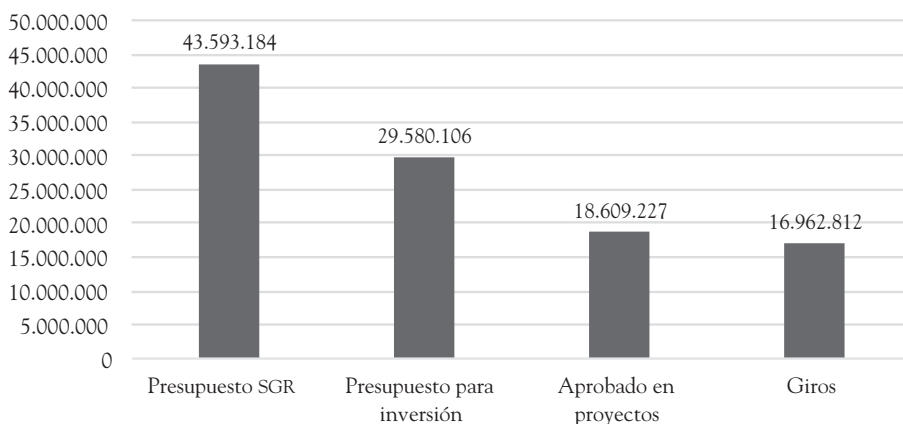
Luego de que el dinero es girado a las cuentas de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas y las compensaciones, puede pasar algún tiempo mientras se aprueban los proyectos que serán financiados con estos recursos. Una vez aprobados, se realizan los contratos y con ellos se efectúan los pagos. Los rendimientos financieros que se generen mientras el dinero permanece en estas cuentas pertenecen a las entidades territoriales (¿Es esto un incentivo para que se demoren los pagos?). Por su parte, en el caso de los giros a los ejecutores, los rendimientos financieros pertenecen al SGR.

Según la Contraloría General de la República (2015c) “la acumulación de saldos en las cuentas bancarias es el resultado de la lentitud en la ejecución... Los giros realizados a diciembre 30 de 2014, superaron los \$14 billones. A esa fecha cerca de \$7 billones reposaban en las cuentas bancarias, de los cuales el 25% estaban concentrados en las gobernaciones de Meta, Casanare, Guajira y Cesar”. Es decir, a pesar de que se han girado los recursos, las obras no se han ejecutado al

## GRÁFICO 2

Colombia: Presupuesto, asignaciones para inversión, aprobación y giros del Sistema General de Regalías, 2012 – 2015

(millones de pesos corrientes)



**Nota:** La base de datos de proyectos aprobados registra información con corte al 15 de agosto de 2015 y la base de giros con corte al 21 de agosto de 2015. Esta incluye los giros con cargo a las asignaciones directas, el FCR, el FDR, el FCTI y la Corporación Autónoma Regional del Río grande de la Magdalena.

**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP.

mismo ritmo y, por tanto, los beneficios de los proyectos sobre la población no han sido percibidos.

Además, existen diferencias entre los saldos que las entidades territoriales y ejecutores han reportado y los que la Contraloría ha obtenido mediante los extractos bancarios, por tanto “para el ente de control es crítica, en todo caso, la calidad de la información que están reportando los entes territoriales al DNP, dado que dificulta el seguimiento al SGR” (Contraloría General de la República, 2015a).

Es preciso tener en cuenta el proceso por el cual se materializan las inversiones financiadas con regalías. Este proceso comprende varias etapas: el recaudo, la distribución entre fondos y entidades territoriales, la aprobación de los proyectos que serán financiados, el giro de los recursos a las entidades territoriales o las entidades que ejecutan, la contratación y los pagos. El control y vigilancia en cada

una de estas fases determinan la calidad de las inversiones y su impacto en el bienestar de la sociedad y el desarrollo de las regiones.

#### IV. INVERSIÓN DE LAS REGALÍAS

Antes de 2012 un alto porcentaje de las regalías era de destinación específica. Los departamentos y municipios productores de recursos naturales no renovables debían, respectivamente, emplear el 60% y 75% de sus regalías directas para alcanzar las coberturas mínimas establecidas por ley en materia de mortalidad infantil, salud de la población pobre, agua potable y alcantarillado (DNP, 2007). Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, y Departamento Nacional de Planeación (2011), entre 1995 y 2009 se asignaron \$32,7 billones de regalías directas, pero ninguna de las 180 entidades territoriales que más se beneficiaron de ellas logró la meta.

El porcentaje de las regalías directas que no se invirtieran en los sectores mencionados podían financiar otros proyectos que estuvieran incluidos en los planes de desarrollo. Por su parte, las entidades territoriales no productoras accedían a los recursos del FNR mediante la presentación de proyectos de inversión. Los recursos del fondo se destinaban a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a proyectos regionales, y se distribuían de acuerdo con porcentajes definidos también por ley.<sup>4</sup> El nuevo SGR otorgó mayor discrecionalidad y flexibilidad a las entidades territoriales para decidir en qué sectores se invertirían los recursos por dos vías: 1) al aumentar el porcentaje de regalías cuyo acceso depende de la presentación de proyectos; y 2) al permitir que éstos proyectos no necesariamente deban apuntar al logro de las coberturas en los cuatro sectores mencionados.

Desde el inicio de la implementación del SGR hasta agosto de 2015 se aprobaron 8.659 proyectos.<sup>5</sup> En 2013 aprobaron casi tres veces el número de proyectos aprobados en 2012, lo cual probablemente refleja el tiempo que tomó a los gobernantes, y otros interesados, obtener financiación para sus proyectos, conocer y

---

<sup>4</sup> Para conocer los porcentajes, consúltese DNP (2007).

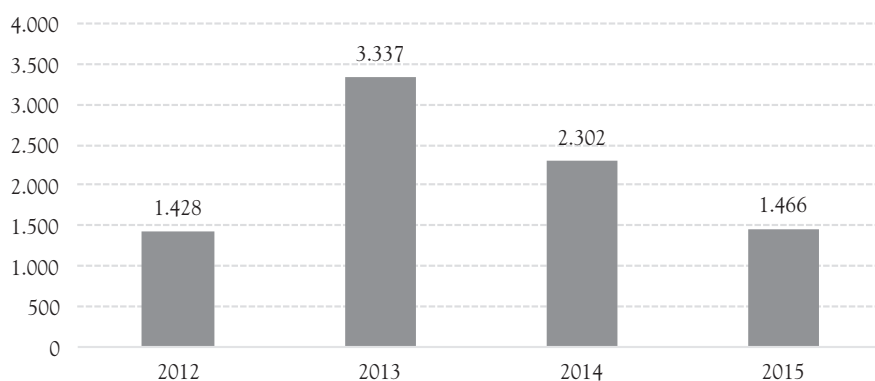
<sup>5</sup> En esta sección la información de los proyectos aprobados con regalías se presenta con corte a agosto de 2015.

adaptarse al nuevo sistema, elaborar propuestas empleando la metodología definida por el DNP y que cumplieran los requisitos establecidos. En 2014 y 2015, el número de proyectos aprobado disminuyó en promedio 46% por año (Gráfico 3).

Sin embargo, las entidades territoriales aún no han agotado su presupuesto de inversión. En 2012 el valor de los proyectos aprobados fue el 43% del presupuesto de inversión (sin FAE ni FONPET) de esa vigencia; los proyectos aprobados entre 2013 y 2014 correspondían al 108% del presupuesto de ese bienio; y a agosto de 2015 se había comprometido el 28% del presupuesto para el bienio 2015 – 2016. En el Mapa 1 se observan el número y valor de los proyectos aprobados entre 2012 y agosto de 2015 por entidad territorial, junto con la participación de estos recursos en el presupuesto disponible para cada una a 2016 (incluyendo el del gobierno departamental y los municipales). Por ejemplo, se han aprobado nueve proyectos para ser financiados con las regalías de Bogotá por valor de \$134.639 millones. Sin embargo, esto corresponde al 27% de los recursos que le fueron asignados. Por lo tanto, aún tiene el 73% de las regalías que le corresponden para financiar más proyectos de inversión.

Tras la implementación del SGR cambiaron los sectores que más concentraban los recursos en algunas entidades territoriales productoras de hidrocarburos. Vi-

GRÁFICO 3  
*Colombia: Número de proyectos con cargo a recursos del SGR  
aprobados por año, 2012 – 2015*

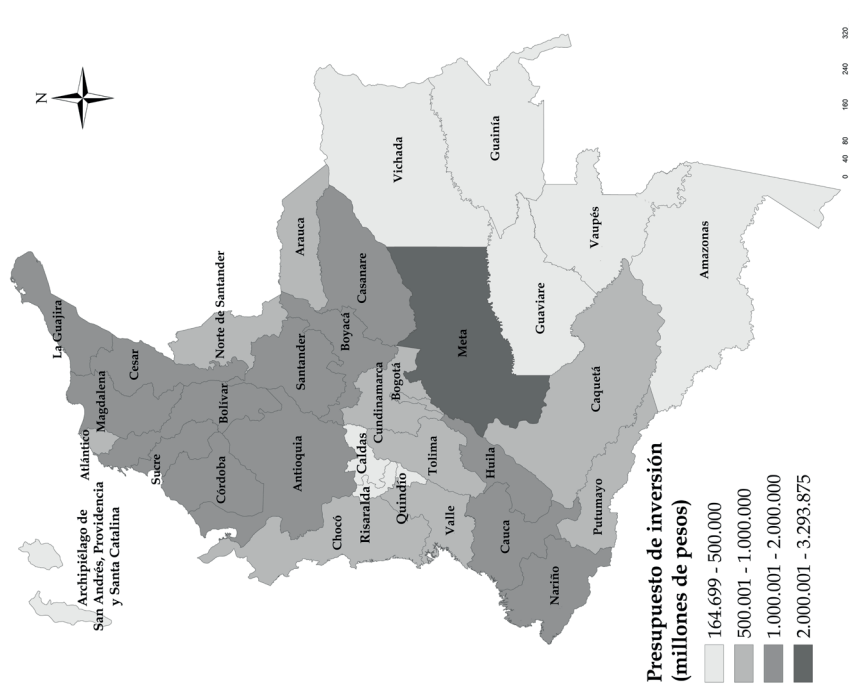
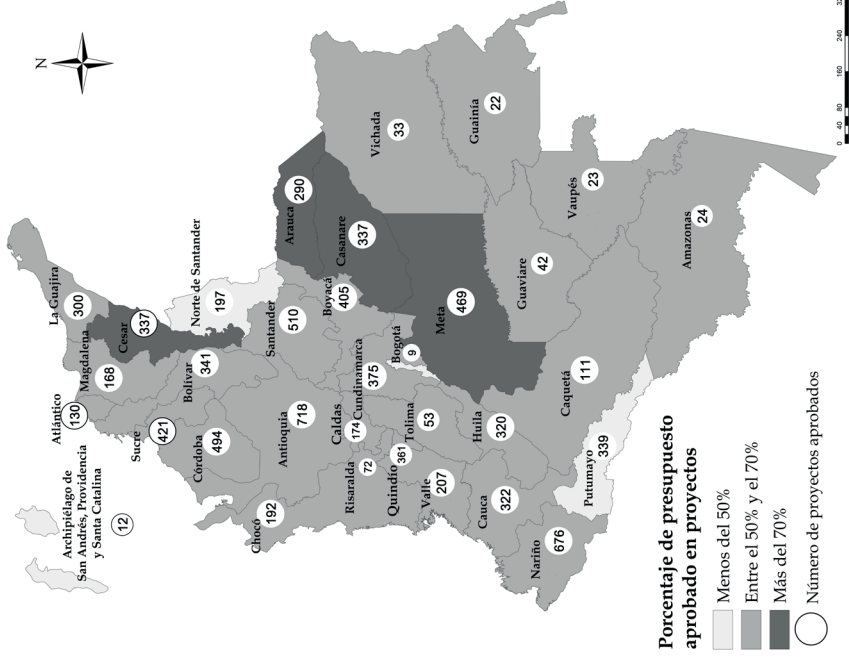


**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP, y avances OCAD con corte al 15 de agosto de 2015.



# MAPA 1

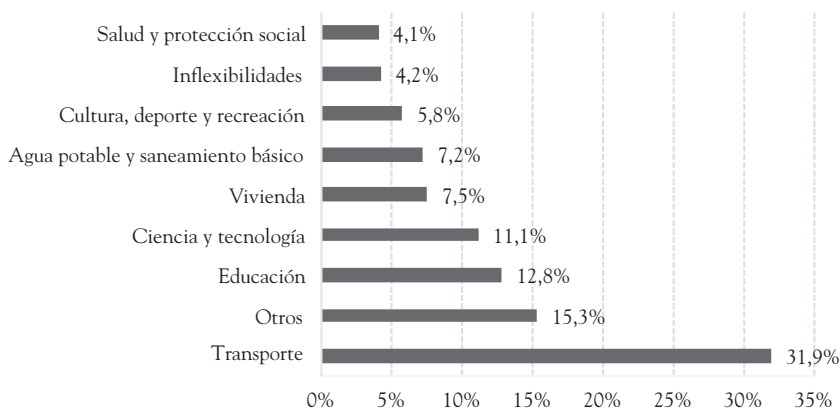
Sistema General de Regalías: Número de proyectos aprobados, recursos comprometidos y su participación en el presupuesto



Fuentes: Elaboración propia con base en DNP, SGR, avances OCAD (2012- agosto de 2015) y Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SCODIS) con corte a agosto de 2015.

llar, *et al.* (2014) compararon el gasto *per cápita* que se financiaba con las regalías directas y el FNR. El estudio encontró que entre 2004 y 2010, los departamentos de Arauca, Casanare, Huila y Meta y 32 municipios dirigieron su inversión principalmente hacia tres sectores: educación, salud y agua potable, tal como lo estipulaba la Ley 756 de 2002.<sup>6</sup> Sin embargo, entre 2012 y 2013, estos entes territoriales dieron prioridad a la inversión en transporte, vivienda, ciencia y tecnología (en el caso de los departamentos) y desarrollo productivo (en el caso de los municipios). Estos departamentos recibieron más del 60% de las regalías destinadas a los departamentos entre 2004 y 2013; mientras que los municipios de la muestra concentraron el 80% de las regalías directas municipales durante el mismo periodo. En el acumulado a 2015 del valor de los proyectos, el sector transporte ha concentrado la mayor parte de los recursos (32%), seguido del sector de educación (13%), el de ciencia y tecnología (11%), y el de vivienda (8%) (Gráfico 4).

GRÁFICO 4  
Colombia: Distribución por sectores del valor de proyectos  
aprobados con recursos del SGR, 2012 – 2015



**Nota:** En la categoría “Otros” se incluyen los sectores con una participación menor al 4% en el valor de los proyectos aprobados: ambiente y desarrollo sostenible, agricultura, minas y energía, inclusión social y reconciliación, comercio, industria y turismo, planeación, justicia y del derecho, defensa, comunicaciones, trabajo, interior, estadística y relaciones exteriores.

**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP, y Avance OCAD con corte a agosto de 2015.

<sup>6</sup> Ver distribución completa por sectores de las regalías *per cápita* entre 2004 y 2010 en el documento de Villar, *et al.* (2014).

Es posible saber si existen diferencias en la manera en que se invierten los recursos a cada nivel de gobierno al interior de los departamentos. De esta manera se puede establecer si el gasto que cada uno realiza se especializa en cubrir necesidades en distintas áreas. En 17 departamentos, el sector transporte es el de mayor participación en el valor de los proyectos financiados tanto con presupuesto de los departamentos como con recursos de los municipios. Sin embargo, el sector que le sigue en participación es distinto (Cuadro 5).

CUADRO 5

*Departamentos de Colombia: Principales sectores de inversión de recursos del SGR según fuente de financiación*

Entidad territorial	Recursos del departamento	Recursos de los municipios
Arauca	Transporte (31%)	Transporte (39%)
	Vivienda (22%)	Educación (17%)
	Educación (13%)	Agua potable y saneamiento básico (12%)
Bolívar	Transporte (30%)	Transporte (47%)
	Cultura, deporte y recreación (18%)	Educación (14%)
	Ciencia y tecnología (16%)	Cultura, deporte y recreación (13%)
Boyacá	Transporte (38%)	Transporte (26%)
	Vivienda (24%)	Educación (19%)
	Educación (21%)	Ciencia y tecnología (12%)
Caldas	Transporte (61%)	Transporte (51%)
	Ciencia y tecnología (23%)	Vivienda (28%)
Caquetá	Transporte (28%)	Transporte (50%)
	Vivienda (16%)	Ciencia y tecnología (20%)
	Cultura, deporte y recreación (13%)	Minas y energía (12%)
Cesar	Transporte (15%)	Transporte (32%)
	Vivienda (17%) Cultura, deporte y recreación (15%)	Educación-Cultura, deporte y recreación (14% c/u)
Chocó	Transporte (39%)	Transporte (49%)
	Ciencia y tecnología (23%)	Cultura, deporte y recreación (17%)
Guaviare	Transporte (36%)	Transporte (40%)
	Ciencia y tecnología (14%)	Minas y energía (23%)

**CUADRO 5**  
*Departamentos de Colombia: Principales sectores de inversión de recursos del SGR según fuente de financiación (Continuación)*

Entidad territorial	Recursos del departamento	Recursos de los municipios
Magdalena	Transporte (56%)	Transporte (51%)
	Inflexibilidades (29%)	Ambiente y desarrollo sostenible (16%)
Nariño	Transporte (28%)	Transporte (35%)
	Ciencia y tecnología (17%)	Cultura, deporte y recreación (20%)
Norte de Santander	Transporte (50%)	Transporte (52%)
	Educación (16%)	Vivienda (21%)
Quindío	Transporte (30%)	Transporte (51%)
	Agua potable y saneamiento básico (16%)	Cultura, deporte y recreación (21%)
Risaralda	Transporte (26%)	Transporte (35%)
	Ciencia y tecnología (24%)	Vivienda (24%)
Santander	Transporte (28%)	Transporte (34%)
	Ciencia y tecnología (18%)	Educación (26%)
	Comercio, industria y turismo (16%)	Agua potable y saneamiento básico (18%)
Sucre	Transporte (60%)	Transporte (42%)
	Ciencia y tecnología (15%)	Educación-Agua potable y saneamiento básico (14% c/u)
Tolima	Transporte (31%)	Transporte (34%)
	Ciencia y tecnología (20%)	Educación (16%)
	Inflexibilidades (16%)	Cultura, deporte y recreación (14%)
Valle del Cauca	Transporte (39%)	Transporte (38%)
	Ciencia y tecnología (18%)	Vivienda (19%)

**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP, y Avance OCAD con corte a agosto de 2015.

Por su parte, en cinco departamentos (La Guajira, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada), los sectores que concentran los mayores recursos sí varían de acuerdo con la fuente de financiación (Cuadro 6). Por ejemplo, en Vaupés con los recursos de los departamentos se financia principalmente educación (47%) y trans-

## CUADRO 6

*Algunos departamentos de Colombia: Principales sectores de inversión de recursos del SGR según fuente de financiación*

Entidad territorial	Recursos del departamento	Recursos de los municipios
La Guajira	Educación (26%)	Transporte (22%)
	Ciencia y tecnología- Inflexibilidades (18% c/u)	Educación (17%)
Meta	Transporte (35%)	Agua potable y saneamiento básico (28%)
	Vivienda (15%)	Educación (17%)
Putumayo	Educación (28%)	Transporte (45%)
	Salud y protección social (21%)	Agua potable y saneamiento básico (21%)
Vaupés	Educación (47%)	Agua potable y saneamiento básico (46%)
	Transporte (27%)	Vivienda (29%)
Vichada	Educación (41%)	Transporte (33%)
	Ciencia y tecnología (36%)	Agricultura (27%)

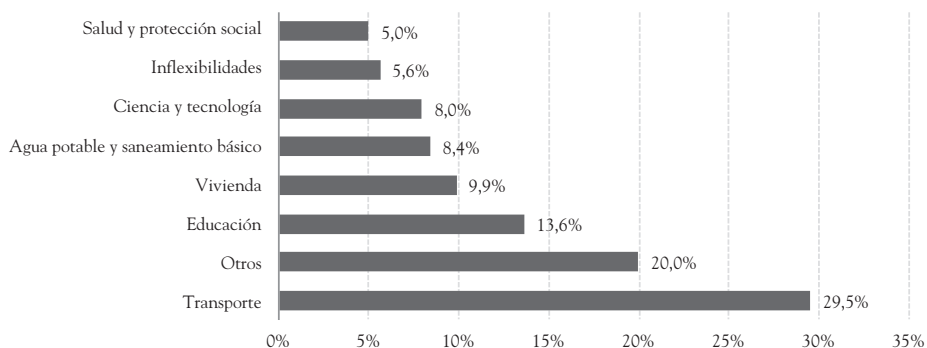
**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP, y Avance OCAD con corte a agosto de 2015.

porte (27%), mientras que con los de los municipios, agua potable-saneamiento básico (46%) y vivienda (29%). San Andrés es el único departamento donde el sector más importante no es transporte, sino educación (sin importar el nivel de gobierno).

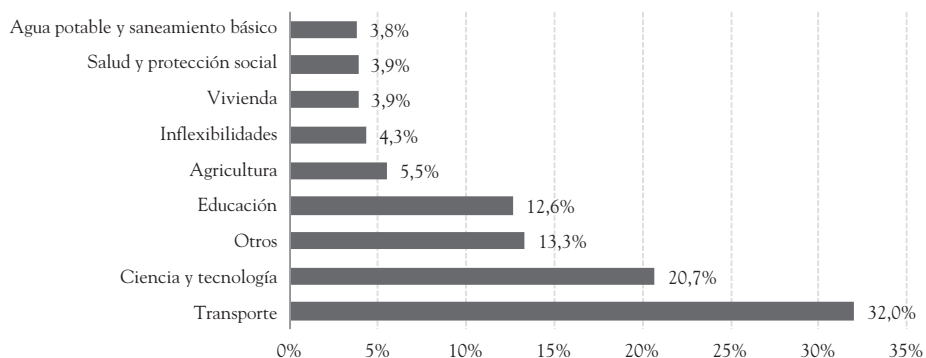
Al comparar la distribución de los proyectos por sectores entre los departamentos productores de hidrocarburos (Casanare, Meta, Huila, Arauca, La Guajira, Cesar, Santander) con el resto de entidades territoriales se identifican algunas diferencias. En primer lugar, los sectores de ciencia y tecnología, y agricultura tienen mayor participación en los no productores que en los productores; mientras que el sector de agua potable y saneamiento básico es el cuarto en importancia para los productores, con el 8% de recursos comprometidos en proyectos, la participación en los no productores es del 4%, ubicándose en el octavo lugar (Gráfico 5). Con esa forma de transferir las regalías los departamentos producto-

**GRÁFICO 5**  
**Sistema General de Regalías: Sectores de inversión para departamentos**  
**productores y no productores de recursos naturales no renovables**  
**(porcentajes)**

*a. Departamentos productores*



*b. Departamentos no productores*



**Fuentes:** Elaboración propia con base en datos de DNP, y Avance OCAD.

res tenían la obligación de alcanzar unas coberturas mínimas en agua potable y alcantarillado empleando sus regalías directas. Entonces, ¿Ha faltado una mejor planificación de los sistemas de acueducto y alcantarillado? ¿Han sido insuficientes los recursos o se han invertido de manera ineficiente? ¿Están los OCAD verificando que los proyectos nuevos no repliquen los errores del pasado?

Una manera de definir quiénes son los responsables de la culminación de los proyectos es identificar cuáles serán sus ejecutores, que como se había mencionado, son escogidos por los OCAD. Entre los proyectos cuyo ejecutor es un departamento los sectores de transporte, educación, ciencia y vivienda son también los de mayor participación, pero si el ejecutor es un municipio los proyectos de ciencia y tecnología ya no tienen una alta participación, sino los de cultura, deporte y recreación (Gráfico 6).

Entre los proyectos cuyos ejecutores son las CAR, el porcentaje más alto corresponde al sector transporte (56%), seguido del sector ambiente y desarrollo sostenible (37%) y el de ciencia y tecnología (5%). Los proyectos de mayor cuantía están a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena). Estos son: la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, la construcción de obras para el control de la inundación y reactivación económica del municipio Regidor (Bolívar), y la construcción del paseo peatonal en Zambrano (Bolívar).

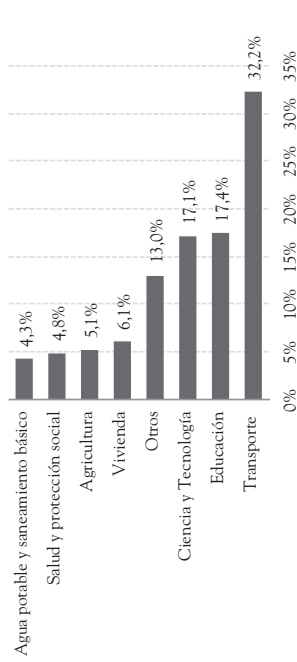
La Contraloría ha encontrado una baja ejecución de los proyectos. “[Entre 2012 y 2014] se han girado el 90% de los recursos correspondientes a los proyectos aprobados, y solo están terminados el 12% (\$1,9 billones)... Solo la mitad de los proyectos aprobados en 2012 están terminados; el 44% de los 2013 y el 4,3% de los de 2014” (Contraloría General de la República, 2015a). En diciembre de 2015, de los 2.568 proyectos aprobados ese año, estaban terminados 144. Los proyectos terminados son generalmente los de menor cuantía.

Tampoco se están aprovechando los beneficios de la licitación pública ya que las entidades territoriales han otorgado la mayoría de los contratos con una alta discrecionalidad. De los 12,5 billones de la contratación realizada entre 2012 y septiembre de 2015, 4,5 billones corresponden a contratación directa y 5,8 billones a los contratos por concurso en los que se presentó un solo oferente. “El Estado no se está beneficiando de la competencia entre oferentes” (Contraloría General de la República, 2015c).

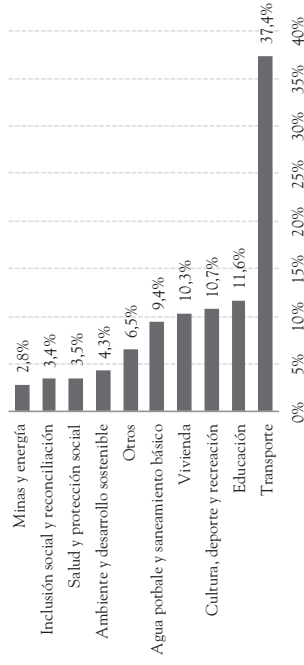
A continuación se realiza una descripción general de los sectores que en el agregado nacional concentran la mayoría de los recursos. Se identifica si para cada uno de ellos los departamentos invierten una mayor proporción de recursos en distintos subsectores, se destaca cuál es el tipo de ejecutor predominante y se distinguen los proyectos de mayor presupuesto. Se incluyen las inversiones realizadas con presupuesto departamental y municipal.

GRÁFICO 6  
Colombia: Sectores de inversión con recursos del SGR para cada tipo de ejecutor

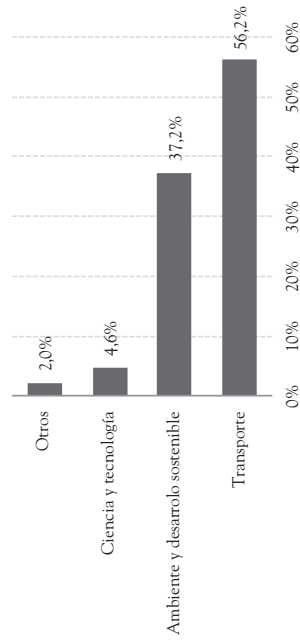
a. Departamentos



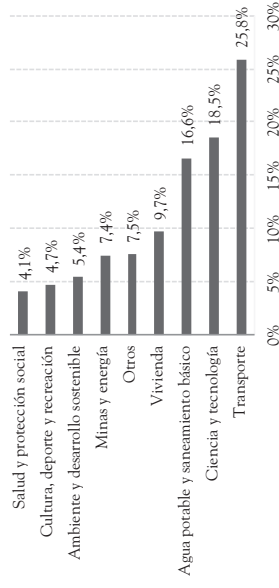
b. Municipios



c. CAR



d. Otros ejecutores



Fuentes: Elaboración propia con base en DNP, avances OCAD con corte a agosto de 2015.

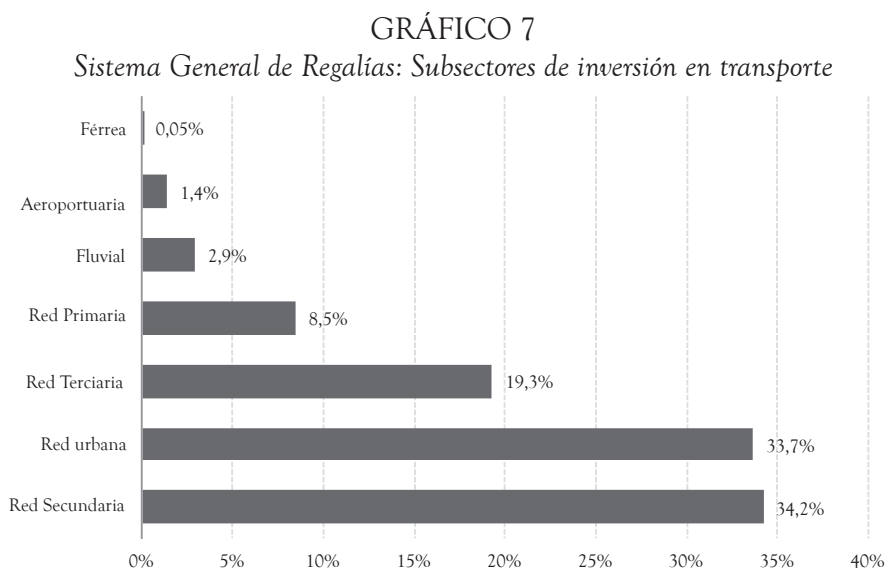


## A. Transporte

Las inversiones en transporte comprenden las realizadas en la infraestructura aeroportuaria, las vías férreas, el transporte fluvial, la red urbana y las redes primaria, secundaria y terciaria. El 51% de los proyectos corresponde a las redes urbanas: reconstrucción de andenes, rehabilitación de vías, semaforización, construcción de pavimentos, y paseos peatonales. Este subsector y el de las vías secundarias, que están a cargo de los departamentos, son los que participan con la mayor cantidad de los recursos del sector, 34% cada uno (Gráfico 7).

No obstante, hay departamentos que han enfocado sus esfuerzos en proyectos de otros subsectores. Por ejemplo, Amazonas y Vaupés en la infraestructura aeroportuaria (subsector que participa con 76% y 96% del valor de los proyectos aprobados del sector, respectivamente); Magdalena en la red primaria (60%); Vichada y Caldas, en la red secundaria (84% y 79%, respectivamente); y Guainía, en la red terciaria (71%).

Si bien los departamentos están a cargo de ejecutar el 51% del valor de los proyectos aprobados, se observa cierta especialización de los ejecutores por subsectores. De esta manera, los departamentos están a cargo del 86% de los recursos



Fuentes: Elaboración propia con base en DNP, avances OCAD.

destinados a los proyectos de carácter aeroportuario, 95% del férreo, 91% de la red primaria y 74% de la red secundaria. Las CAR ejecutan el 71% de los proyectos de transporte fluvial y los municipios el 61% de la red urbana y el 49% red terciaria.

## B. Educación

La educación preescolar, básica y media participa con 86% del valor de los proyectos aprobados en este sector, la educación superior con 11% y la formación para el trabajo y el desarrollo humano con 2%. En esta última categoría se encuentran la adquisición de laboratorios móviles para colegios, la dotación de mobiliario para instituciones educativas oficiales, el fortalecimiento de las competencias de los docentes oficiales en los municipios no certificados, el uso y apropiación de las TIC y la construcción de la infraestructura para el desarrollo del sector agropecuario, entre otros.

En la mayoría de los departamentos se repite la jerarquía en los subsectores mencionados anteriormente en la distribución de los recursos. Una excepción se da en Amazonas, donde el 94% del valor de los proyectos se destinaron a la educación superior, específicamente al fortalecimiento de las competencias en inglés en el sistema educativo oficial.

De los 934 proyectos aprobados, 662 serán ejecutados por los municipios, 259 por los departamentos y 13 por otras entidades, como la Universidad de Cundinamarca, la Corporación para el fomento de la educación superior, el Instituto de Desarrollo del Meta y la Universidad de Nariño. No obstante, si se considera el valor, en vez del número de proyectos, son los gobiernos departamentales los encargados de la mayor parte de los recursos (68%).

Dentro de los diez proyectos de mayor presupuesto se destacan: 1) la construcción de 21 Centros de Desarrollo Infantil en 13 municipios del Atlántico (\$98.745 millones); 2) Programas de alimentación y transporte escolar en el departamento de La Guajira (\$92.433 millones); 3) En el mismo departamento, el apoyo para el acceso de los bachilleres en el sistema educativo superior (\$30.998 millones); 4) La construcción y dotación del campus de la Universidad Nacional en la Paz –Cesar– (\$41.163 millones); y 5) La construcción y dotación de un mega colegio en San Andrés (\$34.065 millones).

Es útil poner estas cifras en perspectiva para poder comprender la magnitud de las inversiones. Por ejemplo, el presupuesto del programa de alimentación

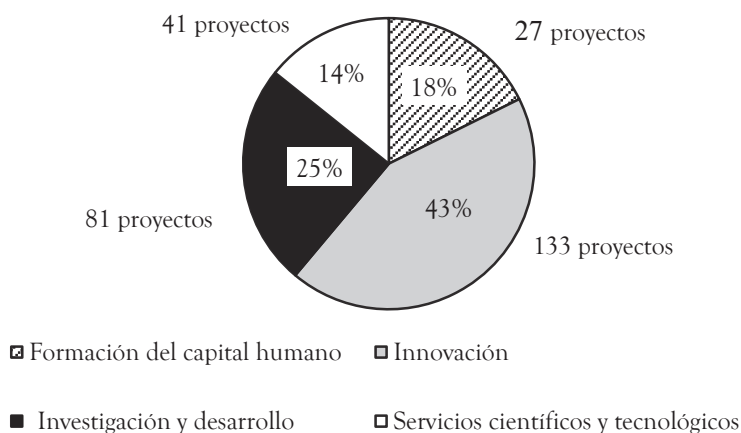
escolar en la Guajira es 25 veces lo invertido en este rubro en 2011 y 1,5 veces los ingresos corrientes del departamento en 2013. Por su parte, la construcción del mega colegio en San Andrés cuesta ocho veces lo que este departamento invirtió en educación en 2013; y la construcción del campus de la Universidad Nacional en La Paz (Cesar) es 25 veces lo que invirtió en educación ese municipio en 2013.

### C. Ciencia y tecnología

En realidad este sector no compite por recursos con los demás, pues son financiados por un fondo de manera exclusiva (el Fondo de Ciencia y Tecnología). Los proyectos, aprobados por el OCAD nacional, se clasifican en cuatro categorías: 1) Formación del capital humano altamente calificado; 2) Innovación; 3) Investigación y desarrollo; y 4) Servicios tecnológicos y científicos. El mayor número de proyectos y recursos se concentran en la innovación (Gráfico 8). Los departamentos ejecutarán el 77% del valor de los proyectos del sector.

En el subsector de innovación hay iniciativas como la consolidación de las capacidades de innovación del sector agropecuario en el Cesar (\$64.541 millones),

GRÁFICO 8  
Sistema General de Regalías: Inversión en ciencia y tecnología por subsectores



Fuentes: Elaboración propia con base en DNP, Avances OCAD con corte a agosto de 2015.

el desarrollo de soluciones de ciencia y tecnología para el sector salud en Antioquia (\$25.178 millones), la implementación de red pública de *wifi* en Tame, Arauca (\$339 millones) y el apoyo a la lucha contra la tuberculosis en comunidades indígenas del Amazonas (\$2.600 millones). Los departamentos del Cesar, Putumayo y Quindío sólo han dedicado recursos del fondo de ciencia y tecnología al subsector de innovación.

En investigación y desarrollo, el proyecto de mayor presupuesto consiste en la investigación sobre el corredor agroecológico caribeño (Córdoba-La Guajira) en la cuenca del río Sinú (\$50.548 millones) con recursos de Córdoba. Todos los proyectos de Guainía y Magdalena financiados con el fondo de ciencia y tecnología hacen parte de este subsector.

En el subsector de formación del capital humano altamente calificado se encuentran los proyectos que financian maestrías y doctorados. Los de mayores recursos están en Chocó (\$41.600 millones), Bolívar (\$36.370 millones), Boyacá (\$20.469 millones) y La Guajira (\$19.278). Algunos de estos programas están dirigidos específicamente a docentes de instituciones educativas en municipios no certificados. Es el caso de Antioquia (\$23.500 millones) y Caldas (\$3.715 millones). Según DNP (2015a), “con alrededor de \$310.000 millones se está apoyando a más de 2.580 profesionales [en la realización de posgrados]”.

A diferencia de los otros departamentos, en Bogotá el mayor porcentaje de los recursos del fondo de ciencia y tecnología se han destinado al suministro de servicios científicos. El 68% del valor de los proyectos se concentra en tres de ellos: 1) el diseño del sistema de análisis de la información socioeconómica y espacial de la ciudad (\$23.412 millones); 2) la implementación de un banco público de células madre de cordón umbilical y de una unidad de terapia celular en la secretaría de salud (\$16.226 millones); y 3) una investigación sobre la biodiversidad de la capital (\$11.150 millones).

## **D. Vivienda**

En este sector se han aprobado aproximadamente 1,4 billones de pesos en proyectos, el 50% en el componente de vivienda urbana, el 26% en el de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y el 23% en vivienda rural. Los departamentos ejecutarán el 40% de los recursos y los municipios el 43%. Sin embargo, en promedio, el valor de un proyecto a cargo de un departamento es 7 veces el valor de un proyecto a cargo de un municipio.

Chocó, Guainía y Vaupés han dedicado todos los recursos del sector al ordenamiento territorial y desarrollo urbano; mientras que otros departamentos han priorizado las viviendas urbanas: Vichada (93%), Guaviare (88%), Tolima (81%) y Caquetá (81%); Sucre y Nariño se han decantado por las rurales (78% y 77%, respectivamente).

Los proyectos de vivienda urbana con el presupuesto más alto son: los subsidios para construcción en el Meta (\$89.488 millones), la construcción de viviendas en varios municipios del Cesar (\$64.971 millones) y en Arauca (\$34.394 millones). Por su parte, los de vivienda rural con mayor financiación de regalías se encuentran en Arauca (\$22.511 millones), Cundinamarca (\$16.420 millones), Antioquia (\$13.884 millones) y Cauca (\$11.353 millones). Según el DNP (2015a), se entregarán 33.128 viviendas que beneficiarían a 173.732 habitantes y se mejorarán las condiciones de 20.627 unidades habitacionales de 81.000 hogares.

El subsector de ordenamiento territorial reúne proyectos como la construcción y remodelación de parques, plazoletas de mercado y andenes, junto con la formulación y actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT). El proyecto de mayor presupuesto es la construcción de la nueva sede administrativa de la gobernación del Meta (\$37.886 millones).

## **E. Agua potable y saneamiento básico**

El 93% de los proyectos en este sector, que corresponde al 98% de los recursos aprobados, hacen parte del subsector acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento. Aproximadamente el 2% de estos recursos se invertirá en el manejo de los recursos sólidos y el remanente, con menos del 1% de participación, en conexiones intradomiciliarias, embalses y represas.

Aunque en conjunto los municipios ejecutarán el 41% del presupuesto de proyectos y los departamentos el 30%, en promedio cada proyecto a cargo de un departamento involucra más de tres veces el valor de los que están a cargo de un municipio. El proyecto promedio es, aproximadamente, de \$3.600 millones en el primer caso y de \$1.100 millones en el segundo. El 29% de los recursos será ejecutado por empresas de servicios públicos domiciliarios y en promedio cada proyecto que ejecutarán tiene un presupuesto de casi \$4.000 millones de pesos.

Los departamentos con el valor promedio por proyecto más alto son Caquetá, Chocó y Casanare. En Caquetá se estarán financiando tres iniciativas. La prin-

cipal es la construcción de los acueductos multiveredales en los municipios de Belén de los Andaquíes, la Montañita y San José del Fragua, cuyo presupuesto (\$22.946.460.890 millones) es más de tres veces el de la construcción del alcantarillado de aguas residuales de todo el departamento (\$6.855 millones). Por su parte, en Yopal (Casanare) se financiará la construcción de redes y otras obras en el sistema de alcantarillado (\$27.261 millones); y en Chocó, con un poco más de \$5.014 millones realizarán los estudios para la construcción de los sistemas de acueducto y alcantarillado en 90 comunidades rurales

## **F. Otros sectores**

El resto de sectores en donde se han clasificado los proyectos concentran el 29% de los recursos aprobados. En el Cuadro 7 se presentan los subsectores que los conforman, la participación de cada uno en el valor de los proyectos aprobados y el porcentaje de los recursos a cargo de cada tipo de ejecutor.

Los subsectores más representativos de la categoría de proyectos sobre Cultura, deporte y recreación son: infraestructura deportiva (59%), fomento a la recreación, la actividad física y el deporte (18%) y patrimonio (12%). De lejos, el proyecto con mayor presupuesto es la ampliación y remodelación del estadio de fútbol en Valledupar. Los \$60.692 millones que cuesta equivale a cinco veces lo invertido en 2012 por el gobierno departamental en salud pública y a tres veces el gasto en el régimen subsidiado y la calidad de la educación. Es el tercer proyecto de mayor cuantía en el Cesar, siendo el primero la construcción de viviendas de interés prioritario en siete municipios, con un presupuesto similar (\$64.971 millones).

El segundo proyecto de mayor cuantía en el sector es la restauración del palacio de la proclamación en Cartagena por \$35.050 millones. Este presupuesto equivale al triple de la inversión en calidad de la educación realizada por el departamento de Bolívar y cuatro veces su inversión en cultura en 2014. Al comparar con cifras de Cartagena se estima que el costo de la restauración equivale a cuatro veces el gasto del distrito en agua y saneamiento básico, tres veces el gasto en deporte y recreación y siete veces el gasto en cultura, realizados durante el mismo año.

El mejoramiento en la prestación de los servicios de salud participa con el 75% de los recursos aprobados en proyectos del sector salud. Le siguen, la dotación, adquisición y reposición de equipos (14%) y la vigilancia en salud (11%). En

## CUADRO 7

*Sistema General de Regalías: Sectores de inversión de menor participación en los proyectos aprobados entre 2012 y 2015*

Sector	Participación	Subsectores	Participación en el sector	Ejecutores	Participación
Cultura, deporte y recreación	6%	Formación artística y creación cultural	9%	Departamento Municipios Otros	31% 58% 11%
		Industrias Culturales	0%		
		Lectura y escritura	1%		
		Patrimonio	12%		
		Fomento a la recreación, actividad física y deporte	18%		
		Formación de deportistas	1%		
		Infraestructura deportiva	59%		
Salud y protección social	4%	Prestación de servicios de salud	75%	Departamento Municipios Otros	60% 27% 13%
		Dotación, adquisición o reposición de equipos	14%		
		Régimen subsidiado	0%		
		Vigilancia en salud	11%		
Medio ambiente y riesgo	3%	Atención de desastres	42%	CAR Departamento Municipios Otros	13% 28% 39% 20%
		Conservación y uso de la biodiversidad	25%		
		Control de la contaminación y manejo de residuos	11%		
		Gestión integral de las aguas nacionales	5%		
		Prevención y adaptación al cambio climático	17%		
Agricultura	3%	Adquisición y Adjudicación de Tierras	8%	Departamento Municipios Otros	76% 22% 1%
		Asistencia Técnica	12%		
		Control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera	8%		
		Proyectos de Desarrollo Rural	66%		
		Otros	7%		
Minas y energía	3%	Energía Eléctrica - Distribución (< 220 kv)	26%	Departamento Municipios Otros	37% 30% 33%
		Energía Eléctrica - Generación Zonas No Interconectadas	33%		
		Energía Eléctrica - Transmisión (> 220 kv)	7%		
		Hidrocarburos - Refinados	7%		
		Transporte de gas combustible	27%		
		Apoyo a pequeña minería	1%		

## CUADRO 7

*Sistema General de Regalías: Sectores de inversión de menor participación en los proyectos aprobados entre 2012 y 2015 (Continuación)*

Sector	Participación	Subsectores	Participación en el sector	Ejecutores	Participación
Inclusión social y reconciliación	2%	Familia, primera infancia, niñez, adolescencia	30%	Departamento	50%
		Infraestructura social y comunitaria	32%	Municipios	45%
		Población indígena, afrocolombiana y grupos étnicos	11%	Otros	5%
		Población vulnerable y excluida	26%		
Comercio, industria y turismo	1%	Fondo del Turismo	50%	Departamento	53%
		Fondos de capital emprendedores	5%	Municipios	24%
		Ventajas competitivas de las cadenas productivas	45%	Otros	22%

**Fuentes:** Elaboración propia con base en DNP, avances OCAD.

el primer rubro se ubican los proyectos que tienen como objetivo la construcción, ampliación o remodelación de hospitales. Entre ellos se encuentran los desarrollados en departamentos que han estado rezagados en cuanto a la oferta de Instituciones Prestadoras de Salud (IPS): la construcción de hospital de segundo y tercer nivel de en Yopal, Casanare (\$9.035 millones), hospital de nivel uno en Cauca (\$5.600 millones), centros y puestos de salud en Guainía (\$12.986 millones) y la construcción de un hospital de segundo nivel en Putumayo (\$20.992 millones).

En otras entidades territoriales con deficiencias en esta materia han optado por otras estrategias en vez de la construcción de nuevos hospitales. Por ejemplo, en La Guajira los tres proyectos de mayor presupuesto tienen que ver con el desarrollo de acciones de seguridad alimentaria y nutricional (\$35.260 millones) en todo el departamento, el fortalecimiento de la salud pública en la infancia (\$10.237 millones) y recuperación nutricional en Albania, la asistencia médica y recuperación nutricional (\$8.000 millones) en Manaure.

A pesar del auge en la construcción de hospitales y los estudios para la ampliación de otros existentes, hay algunos departamentos sin proyectos en el subsector de dotación, adquisición y reposición de equipos. Entre ellos Amazonas, Casanare, Chocó, Guainía y Guaviare. Surge la inquietud, si paralelo al desarrollo de



nuevas instalaciones y la compra de equipos biomédicos, se ha considerado que existan los suficientes médicos y especialistas y otros profesionales de la salud para atender la demanda de servicios de manera oportuna y con calidad.

En el sector de comercio, industria y turismo se pueden clasificar los departamentos de acuerdo a los subsectores donde han enfocado sus inversiones: 1) los que han apostado al turismo: Caldas, Meta, Quindío, Sucre, Vaupés, Arauca, Valle del Cauca, Huila y Boyacá; 2) los que potencian las ventajas competitivas de las cadenas productivas: Atlántico, Cesar, Córdoba, Norte de Santander, Risaralda, San Andrés, Tolima, Cauca, Casanare y Bolívar; y 3) los que impulsan el emprendimiento: Cundinamarca y La Guajira.

Los proyectos de mayor presupuesto comprenden las construcciones de un eco parque en Floridablanca –Santander– (\$42.748 millones), de un malecón en Buenaventura (\$22.000 millones), y de un centro de eventos en Barranquilla (\$20.000 millones). Estos a su vez están dentro de los proyectos con presupuesto más amplio en su respectivo departamento: el eco parque es el segundo más grande de Santander, el malecón el cuarto en el Valle y el centro de eventos, el sexto en el Atlántico.

## V. NECESIDADES REGIONALES Y ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

Las regalías son el producto de la explotación de los recursos naturales no renovables del país, una actividad que deja huella en el medio ambiente y que afecta las comunidades aledañas a las zonas de explotación. Si bien estas crecieron significativamente durante varios años, según la Contraloría General de la República (2016), los ingresos por regalías para el bienio 2015 – 2016 se podrían reducir \$5,4 billones, que representan el 30,8% del presupuesto originalmente asignado para ese período. Por la magnitud de los recursos que se han recaudado y su carácter transitorio es preciso evaluar la conveniencia de los proyectos en los que éstos se invierten ¿Con cuáles criterios se deberían seleccionar las inversiones que se realicen con las regalías?

*The Natural Resource Governance Institute* (2014) afirma que el gobierno debe tener dos objetivos al elegir cómo asigna los ingresos obtenidos de la extracción de recursos. Estos son: la promoción de la equidad, tanto entre generaciones como dentro de la sociedad; y la eficiencia, para maximizar el bienestar. En otras palabras, el gobierno debe decidir: 1) qué porción de los ingresos debe beneficiar

a los ciudadanos en el presente y cuánto debe invertirse para generaciones futuras; 2) Cómo disminuir la desigualdad entre los ciudadanos mediante el apoyo a los segmentos más pobres de la población; y 3) Cómo asignar los ingresos de manera que puedan generar el máximo rendimiento, en términos financieros, económicos y sociales.

Si el objetivo es incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía colombiana, Rojas y Forero (2011) plantean que el gobierno tiene tres opciones para invertir los ingresos obtenidos por la explotación de los recursos naturales: 1) incrementar el estándar de vida de la población mediante la financiación del consumo de los hogares; 2) financiar proyectos de inversión productiva; y 3) proveer bienes públicos. Las consecuencias macroeconómicas de cada alternativa son distintas y dependen del grado de sustitución entre la inversión pública y privada.

La manera en que las entidades territoriales han distribuido sus recursos entre la diversidad de sectores refleja la ponderación que estas y los OCAD realizan de sus necesidades. Evaluar si las regalías están siendo invertidas de acuerdo con las necesidades de las entidades territoriales no es una tarea sencilla. Sectores como el de salud y educación tienen en el Sistema General de Participaciones su principal fuente de financiación, eso puede explicar que sean otros los sectores que concentren los recursos en la mayoría de los departamentos.

Hay varios indicadores de necesidad en un mismo sector. Por ejemplo, en educación se encuentran la cobertura de educación preescolar, básica y media; la cobertura de educación superior, el acceso a créditos para la realización de estudios de posgrado, los resultados de las pruebas saber. En este caso, un departamento puede priorizar un nivel educativo sobre otro, o la calidad sobre la cobertura, y en consecuencia proponer o aprobar más proyectos (o de mayor presupuesto) para ese subsector, aunque tenga más falencias que otro departamento en los demás niveles educativos. Otra dificultad para evaluar la correspondencia entre necesidades y asignación de recursos es que las carencias de dos departamentos pueden ser similares pero los costos de su solución (o de la provisión del bien público) distintos, debido a las condiciones geográficas, la dispersión poblacional y el recurso humano disponible.

En otros casos el problema es que la información disponible no está actualizada. Por ejemplo, las coberturas de acueducto y alcantarillado más recientes provienen del Censo de 2005. Por tanto, la falta de correlación entre estas y la proporción de regalías dedicadas al sector podría implicar que las necesidades reales de las regiones en esta materia ya no se reflejan en dicha información. También

hace falta de información completa sobre el estado de las vías y la identificación de las que se requieren para potenciar la competitividad del país y las regiones.

Villar y Ramírez (2014) sostienen que se desconoce el estado de la totalidad de las vías del país y un bajo porcentaje de estas se encuentra en buen estado. Los autores señalan que la información más reciente sobre las vías terciarias es de 2009 y corresponde al 50% de las que se estimaban en el país. Entre las evaluadas, el 10% se encontraba en buen estado, el 34% en mal estado y el restante 56% en condiciones regulares. El 20% de la red vial secundaria se encontraba en buen estado.

Podría esperarse que aquellas entidades territoriales con una mayor necesidad de infraestructura vial de alta calidad dedicaran una mayor parte de sus regalías a este sector. No obstante, en 2009 Vaupés, Guainía, Magdalena, Casanare, Atlántico, Putumayo y Sucre (en ese orden) eran los departamentos con un mayor porcentaje de sus vías secundarias en mal estado (*Ibid.*, 2014, gráfico 16), pero le dedican un bajo porcentaje de regalías a este subsector: Vaupés (0%), Guainía (0%), Putumayo (3%), Magdalena (8%), Casanare (9%), Atlántico (13%). Sucre es la excepción, pues le dedica el 25%, siendo el tercer departamento con mayor porcentaje de regalías invertido en vías secundarias.

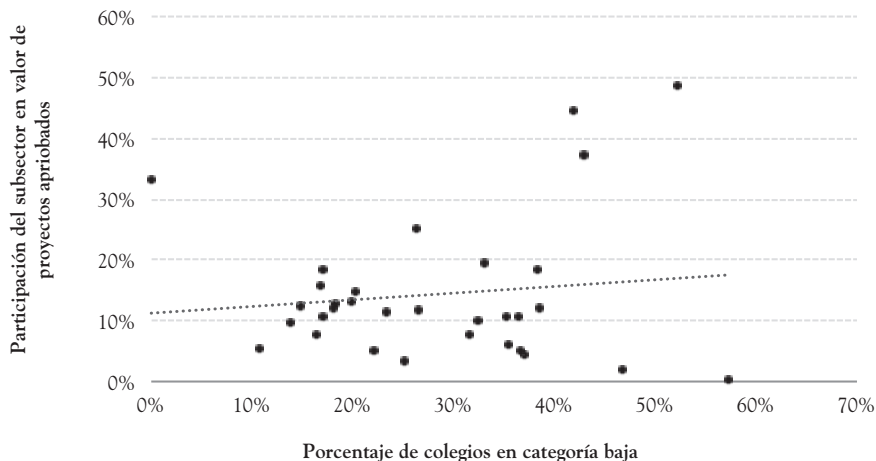
En cuanto a las vías terciarias, en 2009 Atlántico, Meta, La Guajira, Sucre, Bolívar y Cauca eran los departamentos con un mayor porcentaje de sus vías terciarias en mal estado (Villar y Ramírez, 2014, Gráfico 16). Nuevamente, se destaca Sucre como el segundo departamento que invierte una mayor participación de las regalías en vías terciarias (14%), pero los demás tienen participaciones de un solo dígito, como en el 70% de los departamentos (en Meta, 8%; en Bolívar, 5%; y en Atlántico, La Guajira y Cauca, 3%).

El Gráfico 9 muestra que no es muy clara la relación entre la participación de la inversión en educación preescolar, básica y media con regalías por departamento y el porcentaje de sus instituciones educativas en categoría baja (según el puntaje promedio de los estudiantes en las pruebas Saber 11). Por ejemplo, en Amazonas entre 2011 y 2014 en promedio el 57% de sus instituciones educativas estaba en categoría baja; sin embargo, no tiene proyectos aprobados en este subsector. Un caso similar es el de Magdalena: 47% de colegios en categoría baja y apenas 2% del valor de los proyectos dedicado a la educación preescolar, básica y media. Hay algunas excepciones, y corresponden a San Andrés, Vichada y Vaupés, que cuentan con el 52%, 43% y 42% de sus instituciones en categoría baja, pero la inversión en aquellos niveles educativos alcanza 49%, 37% y 45% del valor de sus proyectos aprobados, respectivamente.

## GRÁFICO 9

Colombia: Inversión de regalías en educación preescolar, básica y media (2012 – 2015) e instituciones educativas en categoría baja según resultados de Pruebas Saber 11 (2011 – 2014)

(porcentajes promedio)



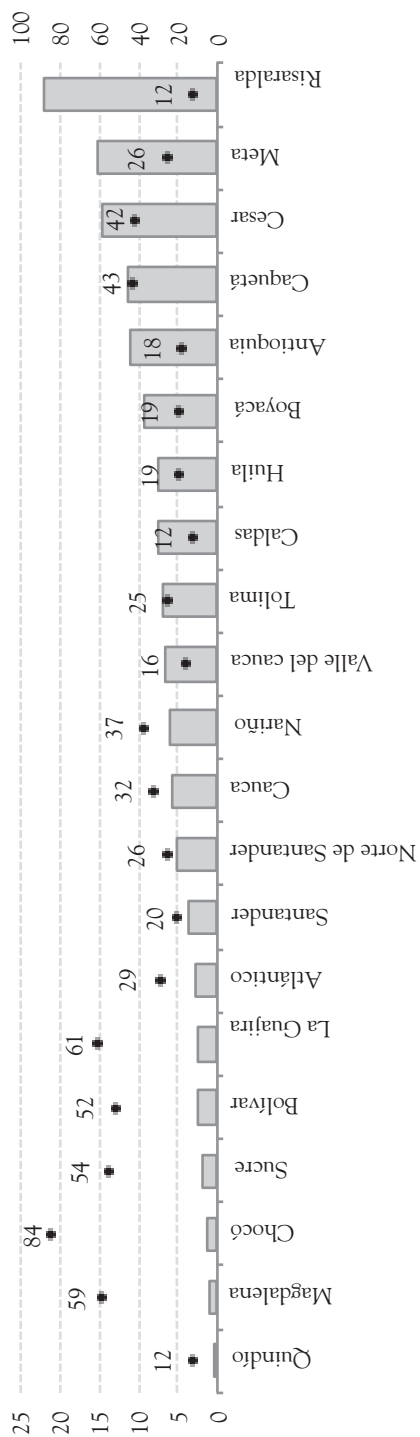
**Nota:** El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,11.

**Fuentes:** Elaboración propia con base en Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

Muchos de los proyectos en este sector comprenden la construcción, adecuación, remodelación o ampliación de infraestructura física de las instituciones educativas; programas de transporte y alimentación escolar. No obstante, solo el 46% de los mismos estaban terminados en agosto de 2015. A este efecto, su impacto en la calidad de la educación debería observarse en un periodo más extenso.

Como una manera de mirar si los departamentos que tenían mayor déficit de vivienda en 2012 se han apoyado en las regalías para mejorarlo, se presenta el Gráfico 10. El Ministerio de Vivienda divulgó los resultados de las estimaciones del déficit habitacional en Colombia, realizadas a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Este tiene dos componentes: el primero es el déficit cuantitativo, que “estima el número de viviendas que se deben construir para que exista una relación de uno a uno entre el número de viviendas adecuadas y

GRÁFICO 10  
 Colombia: Inversión de regalías en vivienda y déficit de vivienda por departamentos 2012  
 (porcentajes)



■ Proyectos vivienda/proyectos totales      ● Porcentaje de hogares con déficit 2012 (eje secundario)

Fuentes: Elaboración propia con base en DNP, avances OCAD con corte a agosto de 2015.

el número de hogares” (Ministerio de Vivienda, 2014). El segundo es el déficit cualitativo que “hace referencia a viviendas que presentan deficiencia en piso, espacios para preparación de alimentos, hacinamiento mitigable o alguna carencia de servicios públicos básicos” (*Ibid.*, 2014).

Los departamentos con mayor déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) son Chocó (84%), La Guajira (61%), Magdalena (59%), Sucre (54%) y Bolívar (52%). No obstante, dichas entidades territoriales tienen las menores participaciones del sector en el valor total de los proyectos aprobados: Chocó (1%), La Guajira (3%), Magdalena (1%), Sucre (2%) y Bolívar (3%). En su lugar, estos departamentos priorizaron sectores como el de transporte, educación, cultura, deporte y recreación.

En el sector de ciencia y tecnología es distinto a los demás porque es financiado por un fondo independiente y sus recursos son distribuidos entre los departamentos en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FCR) y del Fondo de Desarrollo Regional (FDR). De esta forma, lo que cada departamento puede invertir está limitado por el presupuesto que le haya sido asignado. Cabe anotar que el FCR y el FDR se distribuyen de acuerdo con la población, la pobreza y la tasa de desempleo relativas. Por lo tanto, prima un criterio de equidad en la distribución de los recursos, es decir, otorgarle la posibilidad a las regiones más rezagadas de incrementar su capacidad científica, tecnológica, de innovación y competitividad.

Una alternativa para evaluar la correspondencia entre las necesidades en el sector y la inversión realizada con regalías, es identificar si existe relación entre el número de grupos de investigación por departamento y el valor de los proyectos aprobados en el sector de ciencia y tecnología (entre 2012 y 2015). Según el Observatorio de Ciencia y Tecnología (2016) el número de grupos de investigación activos en el país pasó de 2.814 en 2005 a 4.086 en 2014. Sin embargo, en 23 de 27 departamentos éstos disminuyeron entre 2011 y 2014. La caída es atribuida a los ajustes realizados por las instituciones ante la solicitud de un nuevo aval para los grupos.

La correlación entre el valor de los proyectos aprobados del sector y el número de grupos de investigación en 2014 es igual 0,54.<sup>7</sup> En los extremos del Gráfico 11

---

<sup>7</sup> La correlación entre el valor de los proyectos aprobados del sector entre 2012 - 2015 y el número de grupos de investigación en 2005 también es igual a 0,54. Además, la correlación entre el valor de los proyectos aprobados (2012 - 2015) y la tasa de crecimiento de los grupos de investigación entre 2011 y 2014 es -0,18.

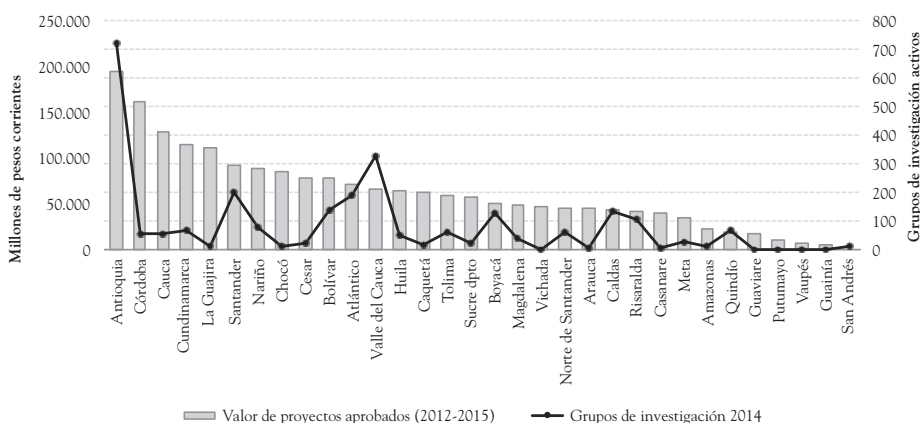
la relación es visible: Antioquia es el departamento con mayor número de grupos de investigación activos en 2014 (registra 720) y tiene el presupuesto más alto en proyectos aprobados, \$193.685 millones. Por su parte, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Guainía no tienen grupos de investigación y tienen los presupuestos más bajos en proyectos aprobados. No obstante, las entidades territoriales que siguen a Antioquia en número de grupos (Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Bolívar y Caldas), no lo hacen en el valor de los proyectos.

Según el informe del Observatorio, el número de investigadores activos también disminuyó, pasaron de 15.270 a 10.597 entre 2011 y 2014. La correlación entre el valor de los proyectos aprobados del sector Ciencia y Tecnología (acumulado entre 2012 y 2015) y la tasa de crecimiento del número de investigadores activos (entre 2011 y 2014) es baja y negativa (-0,36). Es decir, según los Gráficos 11 y 12 se están invirtiendo más recursos en los departamentos en donde hay más grupos de investigación pero el número de investigadores ha disminuido en mayor medida.

A pesar de que estos ejercicios no son exhaustivos y el análisis realizado a partir de unos cuantos indicadores no alcanza a reflejar las necesidades de la población en su totalidad, sí dan una idea de la correspondencia (o falta de ella) en la asig-

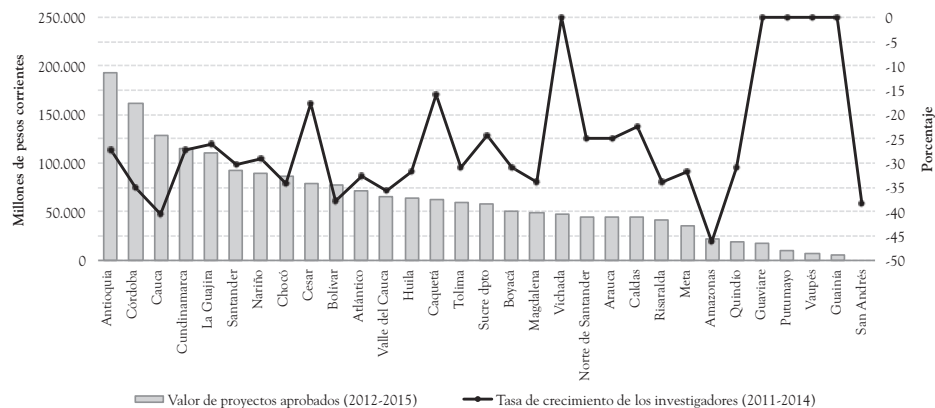
### GRÁFICO 11

*Sistema General de Regalías: Valor de los proyectos aprobados del sector Ciencia y Tecnología (2012 – 2015) y Grupos de investigación activos en 2014*



Fuentes: Elaboración propia con base en DNP, avances OCAD con corte a agosto de 2015.

GRÁFICO 12  
 Sistema General de Regalías: Valor de los proyectos aprobados  
 del sector Ciencia y Tecnología (2012 – 2015) y Tasa de crecimiento  
 del número de investigadores activos (2011 – 2014)



**Nota:** No se muestra el departamento de Casanare, que fue el único en donde aumentó el número de investigadores (de 1 a 5).

**Fuentes:** Elaboración propia con base en DNP, avances OCAD con corte a agosto de 2015.

nación de los recursos en algunos sectores. A agosto de 2015 estaban terminados 3.437 de 8.563 proyectos aprobados, de manera que habrá que esperar unos años para ver y medir el impacto de las obras y programas. Sin embargo, para facilitar esa tarea deberían establecerse los indicadores con los que se medirá en un futuro la efectividad de los proyectos en alcanzar sus objetivos y la eficiencia en el manejo de los recursos.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Este documento aporta evidencia descriptiva sobre el cambio institucional que se dio en el 2012 cuando se estableció el SGR. Con él, los departamentos adquirieron más competencias en la administración de las regalías, no solo porque reciben una proporción más alta de los recursos que los municipios sino porque participan en todos los OCAD que escogen los proyectos que van a ser finan-



ciados. Al interior de cada departamento, salvo algunas excepciones como Bogotá, Meta y Nariño, también los gobiernos departamentales son los principales ejecutores. Las entidades territoriales enfrentan el reto de finalizar los proyectos dentro de los plazos establecidos, dándole el mejor uso a los recursos.

El hecho de que se haya privilegiado la inversión en infraestructura vial (sector transporte), teniendo la posibilidad de destinar las regalías a otros sectores diferentes de los que tradicionalmente eran permitidos, hace necesario el diseño de mecanismos para evaluar el impacto socioeconómico de estas decisiones. Los otros sectores que más concentran los recursos en el agregado nacional son: educación, ciencia y tecnología, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

Se pudieron identificar algunas diferencias en el patrón de los gastos al comparar departamentos productores y no productores. Los primeros invierten una mayor proporción de sus recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, lo que haría pensar que sus deficiencias en estas áreas son más grandes. No obstante, con la anterior forma de transferir las regalías, precisamente los departamentos productores tenían la obligación de alcanzar unas coberturas mínimas en agua potable y alcantarillado, entre otros indicadores, empleando sus regalías directas. Esto hace que surjan varias inquietudes: ¿Han sido insuficientes los recursos o se han invertido de manera ineficiente? ¿Ha faltado una mejor planificación de los sistemas de acueducto y alcantarillado? ¿Están los OCAD verificando que los proyectos nuevos no repliquen los errores del pasado?

Al comparar los presupuestos de algunos de los proyectos con lo invertido en años anteriores por las entidades territoriales, en sectores como educación y salud, es posible entender la magnitud de los proyectos que se están desarrollando. Por ejemplo, si el presupuesto de un programa de alimentación escolar representa 25 veces lo invertido en ese sector en un periodo anterior, hay al menos 2 opciones: 1) No se había hecho bien la tarea y ahora es necesario hacer un esfuerzo 25 veces más alto; o 2) el presupuesto del programa es excesivo. Hacerse este tipo de preguntas ayuda a definir si los recursos se están usando con eficiencia.

Al evaluar la correspondencia entre la participación de algunos sectores (como transporte, ciencia y tecnología, educación, vivienda) en el valor de los proyectos aprobados y varios indicadores de necesidad, no se observan altas correlaciones. A pesar de las limitaciones que pueda tener el ejercicio, es un punto de partida para analizar la forma en que se dedican más recursos a suplir ciertas necesidades e identificar la información que hace falta para medir, en el futuro, la efectividad de los programas y la pertinencia de la infraestructura construida. Próximas

investigaciones deberían dedicarse a analizar con mayor detalle y profundidad cuáles necesidades se están atendiendo en la práctica con las regalías y si su distribución entre sectores refleja la realidad de las regiones.

Asimismo, vigilar que los departamentos estén haciendo bien su papel como integrador de los municipios en pro de subsanar necesidades comunes, aprovechando las economías a escala y ejecutando el mayor porcentaje de los recursos, es también una tarea pendiente. En ello el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, y la Contraloría General de la República juegan un papel fundamental. Aunque aún hay presupuesto disponible para inversión, se debe tener en cuenta que las regalías son recursos finitos y se pronostica que su recaudo disminuya en el futuro. Por lo tanto, una perspectiva de largo plazo y el aprovechamiento máximo de las oportunidades de inversión debe ser la premisa de quienes deciden cuáles proyectos recibirán financiación.

## REFERENCIAS

- Artana, Daniel, Sebastián Auguste, Marcela Cristini, Cynthia Moskovits, and Ivana Templado (2012), “Sub-National Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: The Case of Argentina”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-297, Inter-American Development Bank Working.
- Bonet, Jaime, y Joaquín Urrego (2014), “El sistema de regalías: ¿Mejóro, empeoró o quedó igual?”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 198, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- Bonet, Jaime, Karelys Guzmán, Joaquín Urrego, y Juan M. Villa (2014), “Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: Un análisis dosis-respuesta”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 203, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- Brosio, Giorgio, and Ehtisham Ahmad (2008), “Political Economy of Multi-Level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenue Versus Tax Autonomy”, *IMF Working Paper*, No. WP/08/71, International Monetary Fund (IMF).
- Burgos, Patrick, Edgardo Cruzado y Rocío García (2011), “Balance sobre la distribución y uso de los recursos de canon y regalías en los gobiernos subnacionales en el periodo 2006-2010”, Informe, [Disponible en: <http://www.redextractivas.org/>, Consultado: diciembre 5 de 2015].

- CONFECÁMARAS (Red de Cámaras de Comercio) (2015), “Impacto del Sistema General de Regalías en el sector productivo priorizado por las comisiones regionales de competitividad”, *Colección Cuadernos de Análisis Económico*, No. 9.
- Congreso de Colombia (2002), Ley 756, Julio 23, “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”, [Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9154>].
- Congreso de Colombia (2011), Acto Legislativo No. 05, Julio 18, “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”, [Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativoLeyes.aspx>].
- Congreso de Colombia (2012), Ley 1530, Mayo 17, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, [Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8Ujxkq3djsy%3D&tabid=182>].
- Contraloría General de la República (2015a), “Regalías. Baja ejecución y altos saldos en bancos. Informes de evaluación y seguimiento”, *Informes de Evaluación y Seguimiento Control Macro Regalías*, No. 2, Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2015b), “Manejo financiero de los recursos asignados a inversión en SGR”, *Informes de Evaluación y Seguimiento Control Macro Regalías*, No. 3, Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2015c), “Mapa de riesgos de la contratación con recursos de regalías”, *Informes de Evaluación y Seguimiento Control Macro Regalías*, No. 4, Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2016), “Coyuntura actual del presupuesto del Sistema General de Regalías - bienio 2015-2016”, *Boletín Macro Fiscal*, Año 2, No. 12.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007), *Actualización de la cartilla “Las regalías en Colombia”*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), [Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla\\_las\\_regal%C3%ADas\\_en\\_colombia2008.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla_las_regal%C3%ADas_en_colombia2008.pdf)].
- Departamento Nacional de Planeación (2012a), Decreto 1949, Septiembre 19, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”, [Disponible en: [https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=c\\_hduTj2sxQ%3D&tabid=287&mid=946](https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=c_hduTj2sxQ%3D&tabid=287&mid=946)].

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012b), *Sistema General de Regalías. Guía para el uso eficiente de los recursos. Hacia una mayor equidad regional, social y generacional*, Bogotá: Departamento nacional de Planeación (DNP).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2013), *Sistema General de Regalías*, 1ª ed., Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), [Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=wjs5Atohqtc%3D&tabid=302>].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015a), *Balance de resultados Sistema General de Regalías. Tres años desde su implementación*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015b), *Guía de la validación jurídica de la distribución del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios*, Bogotá: Departamento nacional de Planeación (DNP).
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2008), “Canon y regalías: distribución y uso en los gobiernos subnacionales”, *Documento*, No. 2, [Disponible en: [www.bvcooperacion.pe](http://www.bvcooperacion.pe), Consultado: diciembre 5 de 2015].
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, y Departamento Nacional de Planeación (2011), *Reforma al régimen de regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Vivienda (2014), “Déficit habitacional en Colombia cayó 46.3% gracias a los programas de vivienda que adelanta el gobierno nacional”, abril 11, [Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/abril/d%C3%A9ficit-habitacional-en-colombia-cay%C3%B3-46-3-gracias-a-los-programas-de-vivienda-que-adelanta-el-gobierno-nacional>].
- National Resource Government Institute (2014), *La carta de los recursos naturales*, 2ª ed., [Disponible en: [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural\\_Resource\\_Charter\\_Spanish20141002.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural_Resource_Charter_Spanish20141002.pdf), Consultado: mayo 26 de 2016].
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2016), *Indicadores de ciencia y tecnología Colombia 2015*, [Disponible en: <http://ocyt.org.co/es-es/InformeAnualIndicadores/ArtMid/542/ArticleID/273/Indicadores-de-Ciencia-y-Tecnolog237a-Colombia-2015>, Consultado: mayo 26 de 2016].
- Olivera, Mauricio, Sandra Cortés, y Tatiana Aguilar (2013), “Ingresos fiscales por explotación de recursos naturales en Colombia”, *Resumen de Políticas*, No. IDB-PB-196, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Rojas, Norberto, y Forero David (2011), “Bonanza petrolera: ¿Cómo aprovecharla?” Concurso Germán Botero de los Ríos 2010, [Disponible en: <http://hdl.handle.net/11445/372>, Consultado: mayo 26 de 2016].
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2006), Ley 26.197, 06 de diciembre, “Administración de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios, lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas. Acuerdo de Transferencia de Información Petrolera”, [Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123780/norma.htm>].
- Viale, Claudia, y Edgardo Cruzado (2012), *Distribución de la Renta de las Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina*, Revenue Watch Institute, [Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Revenuedistribution-Spanish.pdf>].
- Villar, Leonardo, y Juan Ramírez (2014), “Infraestructura regional y pobreza rural”, *Working Paper*, No. 61, Fedesarrollo, [Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/03/working-paper-No-61.pdf>, Consultado: mayo 26 de 2016].
- Villar, Leonardo, Felipe Castro, David Forero, Juan M. Ramirez, y Mauricio Reina (2014), *Evaluación de la contribución económica del sector de hidrocarburos colombiano frente a diversos escenarios de producción*, Bogotá: Fedesarrollo.