

ECONOMÍA URBANA LTDA– CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA

**Programa para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y
Evaluación para la Gestión por Resultados en Colombia**

Crédito BIRF 7620 CO

**“REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE LAS REGALÍAS DIRECTAS, UNA
EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS (FNR) Y
ELABORAR UN ESTUDIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA A MEDIANO PLAZO
DE LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE
REGALÍAS EN EL PAÍS”**

Departamento Nacional de Planeación

Bogotá D. C
24 de mayo de 2012

Tabla de contenido

Introducción	5
Resumen Ejecutivo	7
Conclusiones y recomendaciones	17
 CAPITULO ANEXO 1	 30
COMPONENTE 5.1: DETERMINAR EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE HA GENERADO EL USO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS EN LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES BENEFICIARIAS DE ESTOS RECURSOS	30
1. Metodología	30
1.1. Análisis Contrafactual para Evaluar el Impacto de las Regalías Directas	31
1.2. Análisis de Intensidad para Cuantificar los Efectos de las Regalías Diferenciadas	40
1.3. Análisis de Convergencia entre Municipios Receptores y No Receptores	41
1.4. Análisis Cualitativo.....	42
1.5. Análisis descriptivo de las variables de impacto entre ambos grupos en los dos periodos – Modelo Experimental	43
2. ¿Las entidades territoriales que reciben regalías directas tienen mayor desarrollo económico y social que aquellas que no reciben este tipo de ingresos?	53
2.1. Resultados de la aplicación de la metodología cuasiexperimental	54
2.2. Resultados del ejercicio de dobles diferencias emparejadas con el universo de municipios	54
2.3. Resultados del ejercicio de dobles diferencias emparejadas con los 80 municipios mayores receptores de regalías	56
2.4. Resultados del ejercicio de intensidad de tratamiento	59
3. ¿Las entidades territoriales que reciben regalías directas avanzan más rápidamente en el cumplimiento de las coberturas básicas e indicadores sociales que aquellas que no reciben este tipo de recursos?	62
4. Resultados Cualitativos	68
4.1. ¿Cuáles son los mecanismos de decisión de las entidades territoriales en la asignación de los recursos?.....	68
4.2. ¿Cómo son los mecanismos de monitoreo que tienen para estas inversiones? ¿Tienen objetivos y metas claras?.....	71
4.3. La deficiente capacidad institucional: Un problema común en la asignación, planeación, ejecución y seguimiento de los recursos públicos a nivel local.....	73
ANEXOS CAPÍTULO COMPONENTE 5.1:	75
 CAPITULO ANEXO 2	 80

COMPONENTE 5.2: ANÁLISIS DE LAS SOSTENIBILIDAD Y SOLVENCIA FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS.	80
1. Los principales indicadores financieros para el modelaje económico	81
2. Descripción de las variables para determinar la sostenibilidad y solvencia financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales.	91
3. Relación de las dificultades presentadas y hallazgos encontrados.	94
4. La relación entre regalías y el recaudo fiscal propio	94
5. La dependencia de las regalías y la sostenibilidad financiera	103
6. Escenarios con variación de recursos de regalías	105
6.1. El impacto de la reducción de las regalías en la estructura fiscal	106
6.2. Metodología de construcción de las proyecciones y análisis de comportamiento financiero	109
6.3. Escenarios: Statu quo, disminución del 20% e incremento del 20% con respecto al statu quo	111
6.4. El impacto en el cambio en el destino de las regalías	113
ANEXOS CAPÍTULO COMPONENTE 5.2:	121
COMPONENTE 5.3: EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL FNR (REGALÍAS INDIRECTAS)	195
1. El marco conceptual de las regalías indirectas	195
2. Evolución del Fondo Nacional de Regalías	197
3. La asignación y la distribución de los recursos del FNR	208
4. La estructura financiera del FNR	219
5. La gestión del Fondo Nacional de Regalías	222
6. El ciclo de los proyectos	234
7. Descripción de los resultados de las etapas del proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Ejecución - PPPE	237
8. Equidad social y regional	247
ANEXOS CAPÍTULO COMPONENTE 5.3:	254
CAPITULO ANEXO 4	272
INFORME CUALITATIVO DE LA EVALUACIÓN DE LAS REGALÍAS DIRECTAS, DE LOS RESULTADOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS (FNR) Y DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS.	272
Introducción	272
1. Enfoque metodológico	272
1.1. Métodos cualitativos en evaluación	272
1.2. Selección de la muestra de municipios	274
1.3. Selección de actores entrevistados	275
1.4. Técnica para la recolección de la información	276
1.5. Procesamiento y análisis de datos	276

1.6. Contenidos de las guías de entrevista del componente 1 de sostenibilidad financiera	277
1.7. Contenidos de las guías del componente 2 de resultados del Fondo Nacional de Regalías	277
1.8. Contenidos de las guías del componente 3 de evaluación de impacto de las regalías en las entidades receptoras.....	278
2. Análisis cualitativo de la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales principales receptoras de regalías directas.....	278
3. Evaluación cualitativa del funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías	282
4. Evaluación cualitativa del impacto de las regalías directas en las principales entidades receptoras	286
4.1. Mecanismos de asignación de recursos de regalías en las entidades territoriales.....	286
4.2. Mecanismos de seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados con recursos de regalías	290
4.3. Limitaciones de las entidades territoriales.....	297
4.4. Impactos de las regalías en las entidades territoriales.....	298
Bibliografía	308

INTRODUCCIÓN

El Departamento Nacional de Planeación en su interés institucional de promover los procesos de evaluación y seguimiento a las principales políticas, planes y programas de gobierno, contrató a la Unión Temporal Economía Urbana – Centro Nacional de Consultoría con el propósito de realizar una evaluación de las regalías directas, una evaluación de resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y elaborar un estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales (ET) mayores receptoras de regalías en el país. “Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación dará recomendaciones necesarias para que el Gobierno Nacional tome decisiones informadas respecto a las mejoras que debe introducir al Sistema Nacional de Regalías, permitiéndole incrementar su desempeño actual y garantizar un fortalecimiento de la gestión territorial”.

La evaluación se dividió en tres componentes, para cada uno de los cuales se definieron desde el inicio un conjunto de preguntas orientadoras que debían ser respondidas con los resultados de los métodos aplicados. La primera parte analiza el impacto que han tenido las regalías en 10 variables relevantes. Para hacer este ejercicio se comparan a los municipios receptores con los no receptores. En la segunda parte se hace el estudio de la sostenibilidad financiera, en el mediano plazo, de los 80 municipios mayores receptores. Y en la última parte se hace una evaluación del Fondo Nacional de Regalías.

Dichos componentes y sus correspondientes preguntas orientadoras son:

Componente 1: Determinar el impacto socioeconómico que ha generado el uso de regalías directas en las 80 entidades territoriales mayores beneficiarias de estos recursos

- ¿Las entidades territoriales que reciben regalías directas tienen mayor desarrollo económico y social que aquellos que no reciben este tipo de ingresos?
- ¿Las entidades territoriales receptoras de regalías directas avanzan más rápidamente en el cumplimiento de las coberturas básicas e indicadores sociales que aquellas que no reciben este tipo de recursos?
- ¿Cuáles son los mecanismos de decisión de las entidades territoriales en la asignación de los recursos?
- ¿Cómo son los mecanismos de monitoreo que tienen para estas inversiones?
¿Tienen objetivos y metas claras?

Componente 2: Desarrollar un estudio donde en diversos escenarios y análisis de variables como producción de RNNR, precios, cubrimiento de coberturas y estructuras

de ingresos y gastos, se analice la sostenibilidad y solvencia financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país .

- ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos provenientes de regalías tienen un bajo nivel de recaudo fiscal propio?
- ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia a los ingresos provenientes de regalías tienen un alto riesgo de insolvencia financiera futura?
- ¿Disminuir los porcentajes de inversión de regalías en las entidades no certificadas en coberturas mínimas (60% para departamentos y 75% para municipios), posibilitaría un mayor recaudo propio y por tanto un mejor escenario financiero en las entidades mayores beneficiarias de estos recursos?

Componente 3: Evaluar la organización, funcionamiento institucional y resultados del FNR (Regalías indirectas) a partir de los efectos obtenidos como producto de la ejecución de los proyectos que han financiados. Se evaluarán los criterios de equidad con los que han sido asignados los recursos y los resultados de las inversiones aprobadas.

- ¿Conduce la institucionalidad y operatividad actual de las regalías indirectas – FNR, a la atomización de resultados y por tanto a la dispersión de los efectos haciendo que éste presente bajos índices de efectividad, eficacia y equidad en la asignación de recursos?

En el Resumen Ejecutivo de este informe se presentan los principales aspectos metodológicos que hicieron parte del desarrollo del estudio, así como la forma en la que se llevaron a cabo los ejercicios y modelos aplicados. El detalle de esto puede ser consultado en los anexos que contienen los estudios completos realizados para cada uno de los tres componentes.

Los resultados obtenidos, para cada uno de los componentes, se presentan en el capítulo de Conclusiones, el cuál adicionalmente contiene las principales recomendaciones realizadas por el equipo consultor.

RESUMEN EJECUTIVO

Los tres componentes de esta evaluación hacen parte de un estudio integral del Sistema Nacional de Regalías, sin embargo, cada uno tiene una aproximación desde perspectivas diferentes y particulares. En este sentido, si bien se busca consolidar resultados en términos de la evaluación integral, por respeto a la rigurosidad metodológica, los resultados, conclusiones y recomendaciones se presentan divididos en cada uno de los tres componentes.

COMPONENTE 1: DETERMINAR EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE HA GENERADO EL USO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS EN LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES BENEFICIARIAS DE ESTOS RECURSOS

El objeto de la evaluación realizada en este componente buscó determinar, mediante diversas metodologías de evaluación de impacto, si los ingresos que reciben los municipios por regalías directas han marcado un factor diferencial en la dinámica de las variables socioeconómicas y de condiciones de vida de la población de los municipios beneficiarios.

Inicialmente para determinar las fortalezas y debilidades de la aplicación de los diversos métodos de evaluación, surgieron interrogantes relacionados con el tipo de política sujeto de evaluación, que para el caso particular de la política de regalías directas se expresaron en preguntas: ¿cuáles son las condiciones que determinan que un municipio sea receptor o no?, ¿es un evento puramente aleatorio?, ¿está únicamente sujeto a la existencia de recursos naturales explotables o que sea municipio portuario?, ¿Existen variables adicionales a la existencia de recursos naturales que determinan la condición de municipio receptor?, ¿Los montos de regalías percibidos, están determinados únicamente por la cantidad de recursos naturales que se explotan o se transportan?, ¿Cuánto tiempo de exposición a los ingresos por regalías, han tenido los municipios receptores?. Una adecuada aproximación a estos interrogantes permitiría determinar, de los diferentes métodos aplicados, cuales ofrecían resultados más robustos.

Para la medición de los impactos en los indicadores socioeconómicos se realizó un *análisis de intensidad y de convergencia*, acompañado de la aplicación de una *metodología cuasiexperimental*. En consecuencia, es un enfoque que reconoce que la política de regalías y la condición para que un municipio sea receptor o no, no depende solamente de factores aleatorios como la presencia de recursos naturales; sino también de variables intrínsecas del municipio.

El primer ejercicio presentado es el análisis descriptivo al año 1993 de las variables de impacto entre las dos categorías de municipios, tomando la totalidad de receptores y no-receptores del país. Los resultados evidencian algunas situaciones que

eventualmente darían respuesta a varios de los interrogantes inicialmente planteados. Al analizar para los dos tipos de municipios, los indicadores correspondientes a Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Índice de Condiciones de Vida (ICV) y Tasa de Mortalidad Infantil (TMI), del año 1993, se observa para el NBI, que la situación era ligeramente superior en los no-receptores (mayor nivel de pobreza). Para las otras dos variables mencionadas, la situación en el año 1993 era más favorable para los receptores. El comportamiento en la tasa de analfabetismo, porcentaje de miseria, coberturas de acueducto y alcantarillado, no registran diferencias significativas en el año 1993 entre los dos grupos de municipios. En cuanto a la variable demográfica se aprecia que los municipios receptores para el año 1993, casi cuadruplicaban la población de los no-receptores.

La no existencia de diferencias amplias y sistemáticas en 1993 para la mayoría de las variables a favor de uno u otro tipo de municipios, excepto en la variable demográfica, sugiere en efecto, la presencia de un componente aleatorio, en la condición de receptor o no-receptor. En cuanto a la variable demográfica, es altamente probable, que la amplia diferencia registrada no es consecuencia de un sesgo de selección; si bien el año 1993 es un año base para el esquema actual de regalías, no se puede considerar de la misma manera para la variable demográfica, ya que la explotación de recursos naturales y las dinámicas económicas de las zonas de explotación han generado procesos migratorios desde mucho antes a este año.

En consecuencia, se consideró procedente la aplicación de una metodología experimental (Dobles Diferencias), que permitiera contrastar los resultados con las metodologías cuasiexperimentales y de intensidad inicialmente propuestas. La fortaleza de la aplicación de un modelo cuasiexperimental es que reconoce que pueden existir factores endógenos que afectan la probabilidad de que determinado municipio, aún teniendo recursos naturales, no perciba regalías por situaciones que afectan la decisión de explotarlos o no, o también por la existencia de un marco constitucional y normativo para la liquidación, distribución y giro; y por tanto se hace necesario construir un grupo de comparación (No-receptor) más depurado en términos de su similitud con los receptores.

Los resultados de la aplicación del método experimental muestran que entre 1993 y 2005, los municipios no-receptores de regalías, registraron una mejor evolución de la tasa de asistencia escolar entre 12 y 17 años, en tasa de analfabetismo y en la cobertura de acueducto, que los receptores. Para la primera variable, los No-receptores aumentaron la tasa en 2.1 puntos porcentuales más, que los receptores; para la variable correspondiente a analfabetismo, los no-receptores redujeron la tasa en 0.8 puntos más que los receptores; en la variable de cobertura de acueducto los no-receptores lograron un incremento de 1.5 puntos porcentuales más que los receptores. La variable demográfica muestra un impacto nítido de las regalías durante el período de análisis: para los municipios receptores la población creció, en promedio por municipio, 10,800 personas más que en los no receptores. Para las demás variables consideradas (NBI, ICV, Miseria, Tasa de Mortalidad Infantil, Alcantarillado), no se

evidencian dinámicas diferentes entre los dos grupos de municipios, durante el período analizado.

Posteriormente se aplicó el modelo cuasiexperimental con el universo de municipios, es decir utilizando técnicas de pareo para generar un grupo de comparación (no receptores) con características observables, similares al grupo de receptores (Dobles diferencias emparejadas). Los resultados muestran que los municipios no-receptores lograron aumentar su ICV, en promedio, un punto más (en una escala de 1 a 100 puntos), que los receptores, este resultado es consistente con los diversos algoritmos de pareo utilizados (vecino más cercano, radio, kernel). En cuanto a la variable demográfica se aprecia un impacto significativo en los municipios receptores, en promedio la población en este tipo de municipios, se incrementó en 9,300 personas más, que en los no-receptores. El comportamiento registrado en las variables de NBI, Miseria, mortalidad infantil, tasas de asistencia y analfabetismo y saneamiento básico, no muestran un comportamiento estadísticamente distinto entre los municipios receptores y no-receptores, entre los años 1993 y 2005.

El tercer ejercicio realizado consistió en la aplicación nuevamente de la metodología de dobles diferencias emparejadas, pero restringiendo el dominio a los 80 municipios mayores receptores de regalías. Para este grupo de municipios, se construyó mediante los distintos algoritmos de pareo, el grupo contrafactual o de comparación. La significancia de los impactos obtenidos no permanece entre los diferentes algoritmos de pareo, evidenciando pérdida de precisión de las estimaciones por la reducción en la muestra. La tasa de mortalidad infantil registra una disminución de 6 puntos porcentuales más en el grupo de comparación, que en los 80 mayores receptores; y el crecimiento demográfico en este último grupo de municipios, registra un incremento similar al registrado en el ejercicio de dobles diferencias emparejadas con el universo de municipios del país. La tasa de analfabetismo arroja en los municipios receptores una reducción del analfabetismo en 0,02 puntos porcentuales más que en los no-receptores; sin embargo este resultado solo se evidencia para la técnica de emparejamiento con vecino más cercano. Las variables de impacto correspondientes a NBI, Miseria, mortalidad infantil, tasas de asistencia y saneamiento básico, no muestran dinámicas distintas entre los dos grupos de municipios y para los años analizados.

El cuarto ejercicio realizado consistió en la aplicación del modelo de intensidad de tratamiento; para este caso se utilizó el total de municipios receptores de regalías directas, excluyendo los no receptores; la variable indicativa de intensidad utilizada fue el acumulado de regalías percibidas por los municipios entre 1993 y 2005. Los resultados muestran, aunque en magnitudes reducidas, una sensibilidad positiva del ICV y de la cobertura de alcantarillado, frente a aumentos de los recursos percibidos por regalías. La variable demográfica nuevamente registra un comportamiento paralelo al aumento de regalías, es decir, mayores recursos por regalías generan mayores crecimientos poblacionales.

Adicionalmente a los ejercicios anteriormente expuestos, se estimó un modelo de convergencia. Los resultados de este ejercicio reflejan comportamientos análogos a los presentados con el método simple de dobles diferencias (sin pareo). Es decir, en aquellas variables donde hay diferencias significativas para los dos grupos de municipios, entre los años 2005 y 1993, las convergencias resultan ser distintas, particularmente las pruebas de significancia muestran que el aumento del ICV, el aumento de la tasa de asistencia de 12 a 17 años y la reducción del analfabetismo fueron comportamientos más pronunciados en los no-receptores que en los receptores. Así mismo el crecimiento demográfico en los municipios receptores muestra un comportamiento significativamente más creciente que en los municipios No receptores.

Como enfoque complementario al análisis cuantitativo, se visitaron 18 de los 80 municipios mayores receptores de regalías, para adelantar un trabajo cualitativo a través de entrevistas semiestructuradas con alcaldes, directores de planeación y líderes locales, con el fin de profundizar en aspectos referentes a la gestión, planeación y contratación de proyectos financiados con las regalías, la independencia fiscal, sostenibilidad financiera, mecanismos de evaluación y monitoreo de los recursos, y los mecanismos de control y vigilancia, entre otros.

COMPONENTE 2: ANÁLISIS DE LAS SOSTENIBILIDAD Y SOLVENCIA FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS

De acuerdo con los términos de referencia, se busca responder las siguientes preguntas: i) ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos provenientes de regalías tienen un bajo nivel de recaudo fiscal propio? ii) ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos de regalías tienen, en el futuro, un alto riesgo de insolvencia financiera? iii) ¿Cuál sería el impacto de una reducción de las regalías en la estructura fiscal de las ET? Algunos gobernantes locales de entidades sin las coberturas mínimas exigidas por la ley, están pidiendo que se les disminuya el porcentaje (75%) que obligatoriamente deben destinar a la atención de las coberturas básicas. En su opinión, si los recursos se usan en otras inversiones el impacto final - incluso sobre las coberturas básicas - podría ser mayor. Con el fin de responder a esta preocupación, se incluyó la siguiente pregunta: ¿Si se mantiene el monto de las regalías pero se aumenta el margen de discrecionalidad, cuál es el impacto en los niveles de las coberturas básicas y en el esfuerzo fiscal?

Este componente tiene por objeto analizar la relación las regalías y el esfuerzo fiscal de los municipios, para lo cual se realizaron un conjunto de ejercicios que gira alrededor de los aspectos fiscales. El estudio comienza con una reflexión de carácter metodológico. Las categorías básicas, como sostenibilidad y solvencia, no se utilizan de la misma manera en las distintas instituciones (Ministerio de Hacienda, DNP, Contraloría). La evaluación realizada es más exigente que los estudios convencionales en dos sentidos.

Primero, para todos los efectos, los ingresos corrientes son iguales a los ingresos tributarios y los no tributarios. Si las regalías se incluyen en los ingresos corrientes, el indicador de sostenibilidad (saldo deuda/ingresos corrientes) no se modifica cuando la deuda y las regalías crecen en la misma proporción y sentido. Esta situación no se presenta en los ejercicios realizados porque las regalías se han excluido del denominador.

El segundo comentario es todavía más exigente. En las finanzas municipales los impuestos de industria y comercio son un componente central de los ingresos propios. En el Informe se advierte que en los municipios receptores los ingresos de industria y comercio están muy asociados a las dinámicas petroleras. Es necesario mirar de manera más precisa el origen de los impuestos de industria y comercio. Las actividades asociadas a la exploración petrolera se consideran industriales, pero es claro que genera poco empleo y, sobre todo, que este tipo de ingresos no es el resultado de un esfuerzo fiscal. Desde nuestro punto de vista, el esfuerzo fiscal propio por autonomía es el predial. Las reflexiones sobre regalías deben considerar de manera explícita las potencialidades de los prediales. Sería óptimo poder amarrar la sostenibilidad del municipio a ingresos propios como el predial. Este recurso, que está asociado al suelo y al urbanismo, es más estable que otros ingresos como los de industria y comercio.

Adicional al análisis con relación a los temas fiscales, el segundo aspecto que aborda la evaluación tiene que ver con la incidencia que tendría sobre los indicadores de sostenibilidad y solvencia el hecho de que las regalías se reduzcan en un 20%. Para realizar las estimaciones construimos una matriz que combina sostenibilidad y esfuerzo fiscal. Las filas y las columnas de la matriz permiten mirar la relación entre las condiciones de sostenibilidad financiera y la posibilidad de mejorar el esfuerzo fiscal. Observamos que una reducción de las regalías es menos dramática en los municipios que tienen niveles adecuados de sostenibilidad y solvencia. Los resultados del estudio muestran que las situaciones difieren en función de las características de los municipios. Podría decirse que si se respetaran los semáforos de los indicadores no habría posibilidad de crisis, pero como la definición que propusimos de sostenibilidad y solvencia es más exigente que la usada por Hacienda, sí encontramos municipios con dificultades.

También se analizó la relación entre el uso de los recursos de destinación específica y los logros del municipio en términos de condiciones de vida. Los resultados indican que no hay relación clara entre el monto de recursos de libre destinación y los logros en condiciones de vida. La mayor disponibilidad de recursos no tiene efectos positivos. Estos resultados desvirtúan la pretensión de las autoridades locales de que se les amplíe el margen de maniobra.

Se hizo una relación entre el gasto en salud, educación y sus respectivas coberturas. Los resultados muestran que no hay correlación. Los mayores gastos no se reflejan en

aumentos proporcionales de la cobertura. Este resultado puede interpretarse de dos maneras. Por un lado, se podría afirmar que hay ineficiencias, ya que el gasto no se está expresando en ampliaciones proporcionales de las coberturas. Pero también se podría decir que los cambios en cobertura no avanzan al mismo ritmo que el gasto, porque en el margen los costos son crecientes. Puesto que las coberturas en los municipios receptores no son muy altas, la primera hipótesis - ineficiencia - tiene más peso que la segunda. Por tanto, los municipios receptores son ineficientes. Si se le otorgaran más recursos no mejoraría la eficiencia, y no se avanzaría de manera sustantiva en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias.

COMPONENTE 3: EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL FNR (REGALÍAS INDIRECTAS)

El análisis realizado en este componente se hizo teniendo como referencia la asignación y distribución de los recursos del FNR, dándole especial importancia a los criterios de equidad (social y regional) con los que han sido asignados los recursos.

La conclusión de esta sección es que un mecanismo como el del FNR ha sido *mal diseñado* (Hurwicz y Reiter 2006). Y ello se refleja en una reglamentación inadecuada. Tal y como se explica en la parte metodológica, el propósito del ordenamiento institucional es buscar el mecanismo (Θ) que permita alcanzar el objetivo (Z), así que $F: \Theta \rightarrow Z$. La *implementación* (F) es exitosa si el mecanismo (el ordenamiento institucional) consigue el objetivo que se ha propuesto. La relación entre el mecanismo y el objetivo no es directa, sino que está mediada por un conjunto de *mensajes* (μ), que dificultan la consecución del propósito que se busca. Puesto que μ puede tomar formas diversas, el mismo mecanismo puede ser exitoso en unas circunstancias y en otras no. Si, por ejemplo, Θ es el Fondo Nacional de Regalías y Z es la equidad regional, la implementación es exitosa si el FNR incide de manera positiva en el mejoramiento de la equidad regional. Los mensajes μ se distorsionan por diversas razones. Algunas tienen que ver con la normatividad del FNR que lleva a la fragmentación y a la dispersión de los recursos. Otras distorsiones están asociadas a la operación del FNR, que ha tenido cambios relevantes a lo largo del tiempo. Y finalmente, se presentan las distorsiones propias de las bonanzas y de la enfermedad holandesa.

Frente a la pregunta *¿Conduce la institucionalidad y operatividad actual de las regalías indirectas - FNR, a la atomización de resultados y por tanto a la dispersión de los efectos haciendo que éste presente bajos índices de efectividad, eficacia y equidad en la asignación de recursos?*, la respuesta es afirmativa. La normatividad actual ha llevado a que la institucionalidad y operatividad del FNR generen una atomización de los resultados y una pérdida de efectividad, eficacia y equidad. En otras palabras, el FNR es un mecanismo mal diseñado para conseguir sus objetivos, lo cual genera que la asignación de recursos no se haga de manera adecuada y, sobre todo, que sea inequitativa. El manejo de FNR no está favoreciendo la equidad social y regional.

Tampoco ha mejorado la eficiencia porque: los proyectos en su mayoría no benefician a más de un municipio^{1/}, se dispersan en varios departamentos hay concentración sectorial, los niveles de ejecución son bajos, el ciclo de ejecución de los proyectos es muy largo. En síntesis, el *Fondo Nacional de Regalías no ha contribuido a una distribución de los recursos que sea eficiente y equitativa*. Aunque la operación del FNR ha mejorado en los 3 últimos años, existen limitantes estructurales, como los porcentajes de distribución, que obstaculizan el manejo adecuado del Fondo. Gran parte de los problemas tienen su origen en las disposiciones legales que al definir asignaciones específicas, reduce el margen de discrecionalidad en la distribución de los recursos del Fondo. Los porcentajes fijos no han favorecido la equidad.

De acuerdo con la Constitución de 1991, el FNR tiene tres propósitos: la promoción de la minería, la conservación del medio ambiente y el desarrollo regional. Estos objetivos no se están cumpliendo de manera adecuada. La intencionalidad estratégica de la Constitución de 1991 es pertinente y coincide con las discusiones que se tuvieron en el Congreso sobre la modificación del régimen de regalías. La intencionalidad del nuevo acto legislativo va en la misma dirección que la *equidad regional*, tal y como está planteada en el Plan Nacional de Desarrollo (DNP 2010). La normatividad post-constitucional ha relacionado la *equidad regional* con la *equidad social*, porque los indicadores que se proponen para distribuir los recursos tienen que ver con las condiciones sociales de los habitantes de los municipios. Ambas nociones de equidad se expresan como convergencia, o reducción de brechas. Hay equidad regional si la distribución de las regalías favorece el acercamiento (en términos del producto, el empleo, el ingreso, etc.) de los municipios y de los departamentos. Y hay equidad social si disminuye la brecha entre los ricos y los pobres al interior del municipio, y entre municipios.

Los buenos propósitos del legislador no se han cumplido porque los mensajes (μ) utilizados no han sido consistentes en dos sentidos. La primera falla radica en la evolución que ha tenido la normatividad y la segunda en los procesos operativos relacionados con la viabilización y ejecución de los proyectos.

La normatividad que reglamentó el artículo 361 de la Constitución terminó, de facto, desconociendo los propósitos estratégicos del constituyente. El fraccionamiento de los recursos en 53 tipos de porcentaje con destinación específica crea hechos que van contra la intencionalidad del art. 361. Los porcentajes fijos son inconvenientes porque al preferir las reglas a la discreción no han permitido que la distribución de los recursos se hagan con criterios de equidad y, segundo, porque la definición de los porcentajes no responde a ninguna visión estratégica objetiva. En el análisis se hizo un esfuerzo por diferenciar el manejo de los recursos discrecionales de los que no lo son. Se hizo la separación entre recursos que podían ser objeto de mayor o menor discrecionalidad, hasta dónde lo permitió la base de datos suministrada por el FNR. El panorama es un

^{1/} A la luz de las finanzas de un municipio, puede no ser tan pequeño, pero sí lo son desde la perspectiva de la convergencia y el desarrollo regional.

poco mejor cuando se evalúa el impacto que ha tenido aquella parte de los recursos que se pueden administrar de manera discrecional.

La gran tensión que se deriva de la normatividad actual podría expresarse de la siguiente manera: mientras el espíritu de la Constitución prefiere la *discreción*, la normatividad opta por las *reglas*, con el grave inconveniente de que la regla no permite ir monitoreando los avances que se consiguen con respecto a la principal variable de referencia: la convergencia regional.

Los porcentajes de destinación normativa de los recursos que se han ido definiendo para realizar la distribución de los recursos, no responden a criterios de direccionamiento regional o sectorial objetivos y claros y el traslape de estos propósitos se refleja en ausencia de convergencia. Cada porcentaje de destinación responde a principios con distintos intereses, y como todos no apuntan al mismo propósito, no se alcanza la convergencia, expresada como equidad regional. Los porcentajes - que facilitan la distribución de los recursos porque una vez aprobados evitan la discusión política - van en contra de los objetivos estratégicos definidos en el art. 361 de la Constitución.

Debe tenerse en cuenta, además, que la distribución de los porcentajes de destinación específica no guarda ninguna relación con los diagnósticos de necesidades regionales que se han planteado en los recientes planes de desarrollo nacional y territorial, y otros documentos del orden nacional como la Agenda de Competitividad. El porcentaje se mantiene independientemente del precio de los minerales e hidrocarburos. Es factible que las necesidades se hayan resuelto y que, no obstante, los recursos se continúen transfiriendo. O, a la inversa, que las necesidades continúan sin satisfacerse y los recursos mantengan las proporciones, independientemente de la evolución de las necesidades. En otras palabras, los porcentajes no tienen ninguna relación con la dinámica de las necesidades.

Por consiguiente los criterios normativos de destinación específica y discrecional no tienen suficiente fuerza para garantizar la convergencia en el desarrollo regional. Hay cinco razones que podrían explicar este resultado:

- i) La existencia de efectos covariantes que pueden contrarrestar el impacto de las regalías. Además de la incidencia de la dinámica económica propia de cada zona, la equidad regional no depende solamente del FNR.
- ii) En el caso del FNR, la conjunción simultánea de varios porcentajes, hace que la incidencia de uno de ellos sea compensada por el impacto del otro. Es imposible armonizar el impacto de 53 criterios distributivos. La fragmentación de los fondos no favorece una distribución discrecional que estimule la equidad. Las múltiples normas han reducido la discrecionalidad. Se ha preferido la regla a la discreción porque el costo de la negociación política es menor. Esta opción ha ido en contra de la equidad.

- iii) La abundancia de proyectos y el bajo porcentaje de ellos que son presentados por más de una entidad territorial, es decir con enfoque regional. Son muy pocas las asociaciones entre municipios para concursar por los proyectos.
- iv) La selección de proyectos por la vía de la demanda. Los municipios pequeños y que no han recibido regalías, de acuerdo a la información cualitativa suministrada por los ministerios viabilizadores, no tienen las condiciones institucionales mínimas para presentar proyectos y competir por los recursos. Se llega, entonces, a una situación perversa, porque los municipios que más reciben regalías son los que tienen más capacidad para presentar proyectos y competir por los dineros. Es necesario asesorar a los municipios en la elaboración de los proyectos.
- v) No hay un sistema de información adecuado porque es confuso y no permite hacer análisis de gestión. La información existente se ha compilado en varios sistemas (Infoproject, Gesproy), tablas de datos de Excel o carpetas aún sin digitalizar, sin que estas se alimenten o comuniquen entre sí. Lo anterior impidió la realización de un análisis de productos o resultados de las inversiones realizadas con el FNR. Adicionalmente, las bases de datos existentes no contienen una categorización de la información que permita hacer clasificación en función de los problemas o de los tiempos de ejecución. Por consiguiente los análisis posibles se limitan en gran parte a la información financiera (valores asignados, girados, por girar) y a la distribución anual, sectorial, municipal, departamental o regional de los recursos; pero no permiten realizar una evaluación de los recursos en términos del logro de sus objetivos y fines.

La fijación de los porcentajes continúa siendo una práctica inadecuada. En el nuevo acto legislativo se vuelven a definir porcentajes inamovibles. Y, peor, el proyecto de ley abre la puerta para que se definan nuevas distribuciones fijas. Los porcentajes son relativamente arbitrarios y no consultan las necesidades que se tienen en cada campo ^{2/}. En síntesis, se toma la determinación de fijar el porcentaje de los fondos sin conocer los requerimientos específicos de cada sector. Además, el valor absoluto de la transferencia puede cambiar de manera sustantiva cuando los precios se modifican. La inflexibilidad es notoria en la medida en que los porcentajes adquieren estatus constitucional. En lugar de incorporarlas en el nuevo acto legislativo, estas reparticiones se pudieron haber plasmado en una ley.

^{2/} Por ejemplo, se ha determinado que el 10% de las regalías se destine a *ciencia, tecnología e información* (C&T&I), pero en ningún momento se han aclarado las razones por las cuales se escoge este porcentaje. No existe ningún estudio serio sobre las necesidades del país en C&T&I. El 10% se mantiene independientemente de que el barril de petróleo cueste US\$50 o US\$150. El comentario es similar en el caso de los otros fondos. Habría que justificar, además, por qué razón se financian gastos recurrentes (pensiones) con recursos de inversión, que como las regalías, son variables.

En la distribución de los recursos se le da prioridad a las zonas más pobres y a las costeras, fronterizas y de periferia. La combinación de objetivos tan diversos termina distorsionando los alcances del propósito central, que es la equidad social y la búsqueda de convergencia entre las regiones (equidad regional). En el nuevo acto legislativo, y para una parte importante de los recursos, se elimina la distinción entre regalías directas e indirectas, si bien en el marco de un único Sistema General de Regalías se incorpora la figura de las asignaciones directas, pero esta vez siguiendo criterios de desarrollo regional acordes con los demás fondos de inversión. Este paso es relevante en la búsqueda de la equidad regional, siempre y cuando a los fondos que ya se han definido (Fondo de Ciencia y Tecnología, Fondo de Compensación Regional y Fondo de Desarrollo Regional), no se les incluyan nuevas reparticiones con porcentajes fijos.

La insistencia en los porcentajes responde a un doble interés. Por un lado, los políticos locales desean garantizar que sus municipios reciban recursos de manera permanente sin necesidad de aplicar cada año a convocatorias, o sin tener que presentar proyectos específicos que compiten por los recursos con otra ET. Y por el lado de los técnicos, la distribución con normas fijas hace más expedita la ejecución presupuestal porque se evita la puja política anual por el presupuesto. Estas “ventajas” que podrían tener las asignaciones fijas son inferiores a los altos costos que tienen en términos de equidad y convergencia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

COMPONENTE 1: DETERMINAR EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE HA GENERADO EL USO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS EN LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES BENEFICIARIAS DE ESTOS RECURSOS

CONCLUSIONES

Los resultados de las metodologías utilizadas tanto a nivel cuantitativo como cualitativo y la comparación con municipios no receptores, evidencian, para el período comprendido entre 2005 y 1993, que las regalías directas no han sido un factor diferencial que haya generado impactos positivos y sistemáticos sobre los principales indicadores socioeconómicos de los municipios receptores. El crecimiento demográfico es la única variable que registra de manera consistente, un comportamiento significativamente creciente y superior en los municipios receptores que en los no-receptores; explicado por el dinamismo económico y la mayor demanda laboral de las zonas de explotación de recursos, generando procesos migratorios desordenados hacia los municipios receptores. En contraste, variables como la tasa de asistencia escolar entre 12 y 17 años, la cobertura de acueducto, la tasa de analfabetismo muestran dinámicas más favorables en los municipios no-receptores que en los receptores, cuando se utiliza la metodología experimental. Adicionalmente al emplear las metodologías cuasiexperimentales se aprecia que indicadores como el ICV y la tasa de mortalidad infantil, también han registrado un mejor comportamiento en los no-receptores que en los receptores.

Como se evidenció en los análisis de sostenibilidad financiera, la situación anterior, no implica que para los municipios receptores, las regalías no sean una fuente de financiación fundamental; mientras en los No-receptores esta fuente es sustituida por fuentes fiscales de esfuerzo propio (ej. sobretasa, predial, ICA, etc.), los municipios receptores continúan registrando una dependencia por las regalías muy alta.

Los hallazgos cuantitativos y cualitativos demuestran que la ausencia de impactos contundentes de las regalías directas en los municipios receptores, obedece a aspectos multifactoriales. Aún cuando desde el punto de vista normativo y legal se han creado mecanismos para la asignación, planeación, ejecución y seguimiento a las inversiones públicas; la baja capacidad institucional de las entidades territoriales no les ha permitido aplicar la normatividad de manera adecuada para realizar eficientes ejercicios de planeación, presupuestación, contratación, ejecución, seguimiento, control social y evaluación de las inversiones financiadas.

A la situación anterior se suma el crecimiento demográfico desbordado de los municipios con actividades de explotación minera o de hidrocarburos. Estas actividades y las regalías percibidas, generan procesos migratorios de personas de

bajos ingresos y sin empleo, además aumentan la presión sobre el variables económicas locales como el precio de los inmuebles, bienes y servicios, ante las expectativas de mayores ingresos de la población.

El trabajo cualitativo muestra que el crecimiento demográfico, las deficiencias de capacidad administrativa y de planeación de las administraciones locales, propician el crecimiento desordenado de los municipios receptores. El abandono de la inversión pública en vocaciones productivas diversas y la fluctuación de los recursos percibidos por regalías, han generado condiciones de pobreza extrema en muchos de los municipios receptores.

Así mismo, el trabajo cualitativo muestra que los gobiernos locales no disponen de mecanismos estructurados de asignación de recursos, una fracción importante de estos se orientan a sectores considerados como no prioritarios, sumándose a esto, situaciones como obras inconclusas, innecesarias y/o de calidad deficiente.

La inestabilidad política de muchos de los municipios visitados, entre ellos La Jagua de Ibirico, las pugnas políticas, la presencia de grupos al margen de la Ley, han generado la ausencia de planes de desarrollo de largo plazo, que vulneran la planeación organizada y la inversión en macroproyectos de alta rentabilidad social.

La deficiente capacidad técnica del nivel local y regional en la ejecución de los recursos, con agravantes como la alta rotación del personal y la elevada proporción de contratistas en contraste con los empleados de nómina, muestra que los problemas de ejecución de recursos subyacen en las administraciones, de manera independiente a la fuente del recurso, es decir que la ineficiencia del gasto público de las entidades territoriales, es un común denominador para los recursos provenientes del SGP, de las regalías y muy posiblemente de las demás fuentes percibidas.

RECOMENDACIONES

Las entidades territoriales con alta dependencia de regalías deben primero fortalecer sus capacidades institucionales

Los municipios que tienen altas dependencias de las regalías, tienen unos déficits de personal técnico calificado más marcados que otros municipios con rentas propias significativas. Tienen por lo mismo, dificultades mayores para administrar grandes recursos. Estos municipios necesitarían fortalecerse primero en sus capacidades institucionales, para poder hacer un uso adecuado de las regalías. En esta medida estos municipios pueden ser objeto de una atención especial, con asesorías para la formación de las capacidades institucionales que se requieren para un uso óptimo de los recursos. La participación de las empresas explotadoras en el fortalecimiento de estos municipios es parte de su responsabilidad social, y conviene que se promueva.

Intervenir la comunicación entre la sociedad civil y las alcaldías

Hay una deficiencia en la calidad de la comunicación entre la sociedad civil y las alcaldías. Esto dificulta la posibilidad de definir, priorizar y ejecutar adecuadamente inversiones estratégicas y de gran impacto, y la satisfacción general con el uso de las regalías. Una mayor participación de la comunidad y de sus líderes en los proyectos desde la selección de los mismos, hasta su ejecución, sería muy beneficiosa para la generación de confianza, así como para el fortalecimiento de los municipios en su convicción de la capacidad que tienen como fuerza colectiva de transformar positivamente sus realidades. La mayor participación se logra mediante la generación de espacios de diálogo colectivo, con reglas de igualdad, transparencia y franqueza en la comunicación.

Evaluar las capacitaciones a líderes y a funcionarios de manera que se obtengan mayores resultados

Las capacitaciones a líderes y funcionarios son necesarias para mejorar los procesos y mecanismos de planeación y priorización de proyectos, así como los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las regalías. La falta de capacidades de las entidades territoriales deriva, entre otros, de falta de personal, de su alta rotación y de la falta de competencias. Estas competencias es necesario desarrollarlas mediante un proceso de capacitaciones que sean periódicas, regulares, y con la mayor cobertura posible. La implementación de estas capacitaciones debe ser objeto de una evaluación permanente de manera que sea posible ir mejorando en la pertinencia, eficiencia y eficacia de las mismas. Se constató que la percepción que se tiene de las capacitaciones no es uniforme; para algunos es insuficiente mientras otros se muestran satisfechos.

COMPONENTE 2: ANÁLISIS DE LAS SOSTENIBILIDAD Y SOLVENCIA FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS

CONCLUSIONES

Después de analizar el comportamiento de los 80 municipios de la muestra se llegó a las siguientes conclusiones:

i) Las regalías *sí desestimulan la generación de ingresos propios*. Ello significa que, las regalías crean *pereza fiscal*. Tal y como se desprende de los estudios relacionados con la llamada *enfermedad holandesa* (Corden y Neary 1982), este fenómeno no es exclusivo de Colombia. No obstante, debe tenerse presente que como fue demostrado con los ejercicios econométricos, la actividad minero energética tiene una incidencia positiva en el ICA. Esta situación es muy clara en municipios como Barrancabermeja. Si el esfuerzo fiscal se mide como la relación entre los ingresos tributarios y los ingresos corrientes, el ICA, que es un ingreso tributario, está impulsado por los

procesos minero-energéticos, así que su dinámica no es el resultado - *stricto sensu* - del esfuerzo fiscal.

ii) Las entidades que dependen de las regalías en términos *normativos* -si cumplen la regla fiscal territorial- no deberían tener ningún riesgo de sostenibilidad e insolvencia financiera. No obstante en términos *prácticos*, las entidades que dependen de las regalías sí pueden tener un riesgo de sostenibilidad y de insolvencia, sobre todo cuando en los ingresos corrientes no se incluyen las regalías. Nuestra definición de la sostenibilidad es mucho más estricta que la usada por el Ministerio de Hacienda y por el DNP. En el denominador no incluimos las regalías porque consideramos que al hacerlo se cae en una especie de círculo vicioso: el saldo de la deuda puede subir porque las regalías aumentan, y si este proceso es proporcional, no se afectan los márgenes permitidos. En otras palabras, si las regalías están en el denominador, el saldo de la deuda (el numerador) puede aumentar en la misma proporción que las regalías, sin que se modifique el valor del indicador de sostenibilidad.

iii) Cuando se reducen las regalías en un 20%, la mayoría de los municipios no lograrían compensar el faltante con un mayor esfuerzo tributario. Este resultado tiene dos explicaciones. Por un lado, estos municipios suelen ser muy dependientes de las regalías y no son activos en la generación de ingresos propios. Y segundo, la administración de los recursos no es eficiente, así que cuando se recortan las regalías la conjunción del efecto *flypaper* con la falta de gerencia, fácilmente se expresa en una reducción de coberturas y en un empeoramiento de los indicadores de desempeño fiscal.

El efecto *flypaper* hace una analogía con el papel que se utiliza para matar moscas. La mosca se queda pegada en el papel. El *flypaper effect* se ha aplicado a la política fiscal. Una vez que el gasto aumenta allí se queda pegado. Es muy difícil reducirlo. La entidad territorial que recibe las regalías aumenta el gasto, tanto de inversión como de funcionamiento, y este último difícilmente puede disminuirse. En otras palabras, los gastos de funcionamiento suben pero no bajan. En el estudio se observó que las regalías estimulan el mayor gasto sin que mejoren notablemente las condiciones de vida de los hogares.

No es conveniente permitirle a los municipios que todavía no tienen las coberturas básicas, que utilicen las regalías de manera discrecional. Los ejercicios empíricos que fueron realizados muestran que la gestión del gasto no es eficiente, ya que el mayor gasto no se refleja en mejores coberturas. Además, se encontró que el aumento de la inversión de libre disponibilidad no se refleja en un crecimiento del predial per cápita, ni en un aumento del impuesto de industria y comercio per cápita.

RECOMENDACIONES

Las conclusiones obtenidas del análisis del Componente 2 evidencian las debilidades institucionales de los Entes Territoriales para gestionar recursos fiscales propios y

adicionalmente para invertirlos con criterios de eficiencia y efectividad en el gasto. Esta debilidad es, en parte, producto de la dependencia que se ha generado de los recursos de regalías, aunque la dependencia del SGP es mucho mayor.

Por esta razón una de las recomendaciones más relevantes derivadas del análisis, es la necesidad de generar mecanismos de fortalecimiento de los Entes Territoriales, de su capacidad de gestión y administración fiscal, y de su capacidad para priorizar y ejecutar eficientemente la inversión pública.

En este sentido es muy importante que el Gobierno Nacional ponga en marcha el Programa para la Generación y Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el Desarrollo Territorial, creado por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 16, y mediante el cual se busca fortalecer la capacidades de los entes territoriales, en términos de administración municipal, incluyendo la gestión fiscal, así como las de planeación municipal que incluye la gestión de proyectos estratégicos de desarrollo, impactando de manera positiva la calidad de la inversión pública, incluida la que se realiza con recursos de regalías.

Teniendo en cuenta que 34 municipios reciben el 80.15% de las regalías. Y apenas 4 municipios - Aguazul, Arauca, Tauramena y Cartagena - reciben el 20% ^{3/}. Y que solo cuatro departamentos - Casanare, La Guajira, Meta y Córdoba - concentran casi el 50% de los recursos de regalías; es evidente la necesidad de modificar la distribución de regalías en el país con el objeto de aumentar la equidad y convergencia regional.

En este sentido, es muy importante la reforma aprobada en el Acto Legislativo, y su correspondiente ley reglamentaria, que modifica el Sistema Nacional de Regalías y redefine la forma en la que se distribuyen las regalías en el país. Sin embargo, vale la pena anotar que este ajuste normativo no tendrá el efecto que se espera si no se complementa con medidas que apunten a corregir las causas estructurales de los impactos tan pobres que han generado las regalías en los municipios receptores, y que simplemente se repetirán en aquellos que reciban recursos de regalías en el futuro, a menos que se preparen para ello y fortalezcan sus procesos de gestión, planeación, ejecución y seguimiento y evaluación.

Fundamental será también que, tanto en el nivel nacional como en el territorial, se tomen las medidas necesarias para incrementar el esfuerzo fiscal de los municipios y para incentivarlos a buscar otras fuentes de financiación propias.

El recaudo predial del país es muy bajo, y así lo reconoce el proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que propone aumentar la tarifa mínima del predial y deja abierta la posibilidad de que la estructura sea progresiva, en función del nivel socioeconómico de las familias, el uso del suelo, la antigüedad de la formación o actualización catastral, el rango de área, el valor del avalúo.

^{3/} El 72.5% de los 80 municipios que reciben más regalías se clasifican en la categoría 6, y 7.

El incremento de la tarifa mínima del predial es un paso importante pero no suficiente. Es necesario generar las condiciones y capacidades para aumentar su recaudo. El atraso de las actualizaciones catastrales es una de las causas del bajo recaudo del predial. Para lograr estimular el aumento de los prediales es necesario tomar decisiones desde el Gobierno, como la modernización del IGAC y la exigencia de actualización catastral.

COMPONENTE 3: EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL FNR (REGALÍAS INDIRECTAS)

CONCLUSIONES

- i. Las regalías indirectas no han contribuido a mejorar ni la equidad social, ni la equidad regional. Los ejercicios empíricos muestran que el primer propósito no se ha conseguido porque los municipios que tienen mayor porcentaje de personas con NBI no son los que reciben más regalías. El coeficiente de concentración no deja duda sobre la significancia de este resultado. Los recursos del FNR tampoco se distribuyen con criterios de equidad regional porque los municipios que tienen mayor participación en las regalías directas, también son los que tienen más porcentaje en las regalías indirectas. Este resultado va en contra de los principios rectores del FNR. En las disposiciones legales es claro que para favorecer la equidad el FNR debería llevar a cabo una tarea compensatoria.
- ii. No obstante el FNR no ha tenido efectos positivos en términos de equidad, cuando se observa la incidencia de la porción de los recursos que pueden ser administrados de manera más discrecional, la incidencia sobre la equidad es positiva.
- iii. En efecto, al realizar ejercicios para diferenciar el impacto de los recursos que se distribuyen por ley - en proporciones fijas - y los que se transfieren de manera discrecional, se encuentra que éstos últimos tienen una incidencia positiva en la equidad. De acuerdo con los resultados, la gestión discrecional es claramente preferible a la repartición con criterios inflexibles.
- iv. En consecuencia se puede afirmar que la distribución por norma de los recursos administrados por el FNR, en términos sectoriales y regionales, reduce el margen de discrecionalidad. Este problema se origina en la excesiva reglamentación. Por lo tanto, se subraya en que la equidad mejora cuando el margen de discrecionalidad aumenta. Puede afirmarse, entonces, que hay una *relación inversa* entre la equidad y la distribución de acuerdo con porcentajes fijos que impone la norma.
- v. De lo anterior se extrae una enseñanza para el futuro: *no es adecuado que la gestión de los nuevos fondos que creó el Acto Legislativo 05 de 2011 se rija según porcentajes pre-establecidos*. Por tanto, debe evitarse que haya distribuciones con

reglas fijas. La experiencia muestra que este camino ha sido equivocado y, sin embargo, en el proyecto de ley que reglamente el Acto Legislativo se cae en la tentación de fijar nuevas porcentajes.

- vi. De otro lado, la aprobación de recursos por demanda no ha reportado los beneficios que se esperaban del mecanismo. En realidad, los municipios pequeños tienen debilidades en las principales etapas de la formulación, viabilidad y control de los proyectos. Por lo anterior, se puede sugerir que la Dirección de Regalías del DNP debería dedicar una parte *importante* de sus recursos a la asesoría de los municipios en la formulación de los proyectos. Quizás no sea necesario que el DNP haga directamente la tarea, pero Planeación sí podría diseñar mecanismos que garanticen que los municipios pequeños estén bien asesorados, y que los proyectos que presentan son de calidad técnica deseada. Y, por supuesto, si las orientaciones del DNP son claras, también se puede lograr que las inversiones propuestas sean pertinentes y adecuadas a las necesidades de los municipios.
- vii. Adicional a los problemas resultantes de la débil capacidad de formulación de proyectos por parte de las ETs, es evidente la debilidad de los Ministerios en su labor de viabilización de los proyectos recibidos. Aunque no se cuenta con bases de datos confiables para evaluar el proceso de viabilización, debido a que los Ministerios en su mayoría no han hecho un registro sistemático de las razones por las cuales se rechazan o aprueban los proyectos, del análisis cualitativo y cuantitativo se concluye que muchas de las razones por las cuales los proyectos presentaron dificultades en su ejecución pudieron ser evitadas si el Ministerio correspondiente hubiera realizado un proceso riguroso de apoyo a las ETs en la formulación y en el cumplimiento de los requisitos técnicos básicos para asegurar un mejor tránsito y resultado en el proceso de viabilidad.
- viii. Aun cuando no está en su órbita institucional, se interpreta que los Ministerios no cuentan con los sistemas de información, ni el recurso humano necesario para desarrollar procesos esenciales de acompañamiento y de monitoreo de las inversiones que permitan acumular experiencia para cualificar, a su vez, los procesos de formulación de proyectos con el rigor técnico deseado, con los efectos que se obtendrían sobre la creación de las mejores condiciones para salvaguardar las inversiones y sus efectos sociales y económicos.
- ix. De los proyectos que aprueba el FNR muy pocos son de alcance regional. Sin embargo, en la última generación de reglamentaciones se ha puesto en evidencia la necesidad de que las inversiones se realicen con una perspectiva regional. Lo anterior se considera una respuesta con grandes ventajas frente a los altos índices de atomización de los proyectos financiados, situación que no solo reduce el impacto de las inversiones sino que dificulta los procesos de viabilización, ejecución, seguimiento y evaluación, con lo que ello implica en términos de pérdida de economía, eficiencia y eficacia de las inversiones.

- x. Las asignaciones específicas territoriales y sectoriales no tienen en cuenta las prioridades nacionales en materia de inversión. Y, en efecto, no hay una priorización nacional porque los mecanismos para acceder a los recursos insisten en que los proyectos se aprueben según la demanda de las ET, de acuerdo con las necesidades, intereses y prioridades que tiene cada ET. En el mejor de los casos, las opciones estratégicas definidas desde el nivel nacional terminan siendo reinterpretadas en cada municipio desde una mirada micro, desnaturalizando las prioridades regionales y nacionales.
- xi. Desde una mirada global y regional, puede afirmarse que en el FNR priman los proyectos de pequeña escala. Es posible que para un municipio pequeño, 2 mil millones de pesos sea una cifra significativa, pero desde la mirada del desarrollo con equidad regional y social, estos recursos resultan escasos.
- xii. Las anteriores afirmaciones permiten deducir que la gestión del FNR ha mejorado en eficiencia, pero que aún existen problemas en todas las etapas de la cadena.
- xiii. La forma como se decide sobre la financiación de cada proyecto no permite tener la mirada de conjunto que ayude a orientar la destinación de los recursos. La información del FNR no permite ir modulando las decisiones de inversión en función de estrategias regionales y nacionales. Realmente, el FNR está en vías de constituir un sistema completo de indicadores de gestión de todo su accionar operativo y estratégico. Para ofrecer tan solo un ejemplo, se puede afirmar que la contabilidad del FNR ha sido concebida con la lógica limitada de la administración de cada proyecto, y no cuenta con instrumentos que faciliten el direccionamiento de los recursos hacia la búsqueda de objetivos más estratégicos.
- xiv. Por último, se identificaron problemas de gestión institucional y de proceso, que responden a deficiencias en la asignación de competencias, y su correspondencia con las responsabilidades políticas, técnicas y financieras de las entidades. Esto es particularmente cierto en el desbalance entre DNP, los Ministerios, el Consejo Asesor de Regalías y las ETs, en lo concerniente con los procesos de formulación, viabilización y aprobación de los proyectos, con consecuencias negativas sobre los procesos de ejecución y seguimiento y evaluación. Si bien DNP es la entidad responsable de garantizar la adecuada y efectiva inversión de los recursos del FNR, es decir, la eficiente ejecución y seguimiento a los proyectos, tiene muy poca injerencia en las decisiones que determinan que esto se pueda lograr. Se quiere decir que su intervención es muy limitada en la formulación de los proyectos, en su verificación técnica y viabilización, y en la posterior aprobación por parte del Consejo Asesor de Regalías.

RECOMENDACIONES

En esta sección se exponen algunas recomendaciones generales que tienen su origen en la interpretación de los resultados de la evaluación institucional del FNR, así como

en la contrastación que resulta entre la valoración institucional y el estado actual del FNR y el contenido de los más recientes proyectos de ley que implementa de la más reciente reforma constitucional.

RECOMENDACIONES FRENTE A LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS. UNA INTERPRETACIÓN DE LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DEL ACTO LEGISLATIVO 05 DEL 2011

La intencionalidad del actual gobierno al modificar la distribución de las regalías es adecuada y va en la dirección correcta. La nueva distribución tiene que favorecer la equidad intergeneracional, la equidad social y la equidad regional. Los fondos que crea el Acto Legislativo 05 del 2011 pueden contribuir a la convergencia regional siempre y cuando se evite su fraccionamiento y se definan prioridades estratégicas. Los fondos de Compensación y de Desarrollo Regional están bien concebidos, pero existe el peligro de que los recursos terminen dispersos en proyectos pequeños sin relevancia. Desde esta perspectiva, sería deseable que, en la reglamentación de la ley y sus correspondientes decretos, *no* aumenten, diversifiquen o fraccionen los porcentajes definidos en el Acto Legislativo. La experiencia muestra que cualquier división adicional puede ser un obstáculo a la consolidación de proyectos de desarrollo regional. Cuando los “cajones” se multiplican, los recursos terminan distribuidos en proyectos pequeños sin alcance regional e, incluso, sin impacto en el municipio; su monitoreo se hace realmente complejo y se dificulta enormemente la valoración de sus impactos.

Con el fin de limitar el efecto negativo de las inflexibilidades, la Ley que reglamente el Sistema Nacional de Regalías deberá: i) evitar una mayor fragmentación de los Fondos constituidos al generar asignaciones regionales específicas que limiten el impacto sectorial de los recursos; ii) ser flexible en la distribución de los recursos al interior de cada Fondo, especialmente los de Compensación y Desarrollo Regional, que deberán responder a criterios de convergencia y a las estrategias de desarrollo de las regiones, y; ii) promover la priorización de los recursos de acuerdo a criterios de equidad y eficiencia.

El espíritu de la reforma debe ser por tanto, el de fomentar la existencia de grandes proyectos regionales, con participación de dos o más municipios o departamentos. La nueva *ley orgánica de ordenamiento territorial* favorece la articulación entre municipios y departamentos y, adicionalmente, crea el instrumento de los Contratos Plan que va a permitir y facilitar la ejecución conjunta de presupuestos de inversión entre la Nación y los territorios. Es pertinente impulsar los proyectos con vocación regional, para lo cual es imprescindible aprovechar las distintas modalidades de asociación entre los municipios y los departamentos con el fin de garantizar que las transferencias de las regalías tengan impactos regionales.

Es fundamental que se creen mecanismos normativos que garanticen: i) La adecuada elaboración de los proyectos; ii) La articulación del proyecto en planes estratégicos de mediano y largo plazo; iii) La coordinación entre entidades territoriales; iv) La jerarquización de prioridades; v) La armonización de los recursos de las regalías con el

resto del presupuesto del municipio (SGP, etc.), y; vi) el arreglo institucional necesario para garantizar que las decisiones se tomen de manera estratégica pero también técnica, y que permita una eficiente gestión de los recursos.

Un ejemplo de lo que sería posible en la búsqueda de armonizar el desarrollo regional con estrategias de carácter nacional, sería establecer desde las instancias nacionales de planeación y los organismos técnicos nacionales, prioridades de gasto con vigencia bianual (acorde con el nuevo sistema presupuestal planteado nuevo en el artículo 361 de la CP) que permitan una orientación de la demanda hacia la ejecución de inversiones de mediano y largo plazo en uno o dos sectores de prioridad nacional (p. saneamiento básico, infraestructura de transporte, construcción de laboratorios de investigación o atención a la primera infancia).

RECOMENDACIONES FRENTE AL ARREGLO INSTITUCIONAL Y A LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS

Los resultados de la evaluación de la gestión institucional del FNR hicieron evidente la necesidad de replantear un arreglo institucional en medio de los avances significativos del FNR como responsable del ordenamiento estratégico de las regalías indirectas.

De ahí, y con el objeto de fortalecer el arreglo institucional de cara a la reforma del Sistema Nacional de Regalías, se recomienda que la distribución de competencias y los mecanismos de toma de decisiones para la asignación de los recursos responda a los retos que implica priorizar las inversiones según criterios de: i) eficiencia en el uso de los recursos; ii) alineación con las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo regional; iii) neutralidad en la dinámica política asociada a las regiones, y; iv) viabilidad técnica y alto impacto de los proyectos.

Por lo anterior, se considera deseable que el DNP, como ente rector de política y de la planeación, tenga un rol determinante en dar los lineamientos sobre prioridades estratégicas desde el nivel nacional, facilitando una visión integral e intersectorial a los proyectos evaluados y viabilizados desde una perspectiva sectorial por parte de los Ministerios.

Así mismo, el DNP será crítico en la labor de facilitar el proceso de planeación de las regiones que se conformen desde la demanda e interés de municipios y departamentos por asociarse con un propósito común.

De otra parte, se recomienda que las estructuras de gobernabilidad que defina la ley para los Fondos que se creen garanticen una relación directa y permanente de los Ministerios y los Entes Territoriales en la estructuración de los proyectos, de manera que deseablemente respondan a planes maestros sectoriales y a planes estratégicos regionales. Corresponde a la ley y a los procesos regulatorios del Sistema Nacional de Regalías, determinar procesos expeditos de viabilización de los proyectos, que comprometan aún más a los ministerios responsables en la corresponsabilidad de la

formulación, ejecución y evaluación, tanto con la ET como con la institucionalidad responsable de la asignación de los recursos de los Fondos que se creen.

En este sentido, el modelo de gestión de los proyectos de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, deberá considerar una organización operativa que acompañe la estructuración de proyectos estratégicos en las regiones y retroalimente permanente el proceso de formulación. Para que éste proceso sea eficiente en términos de gestión institucional, los proyectos deberán ser previamente priorizados y focalizados según el impacto que tengan para cada región, reduciendo el número de proyectos y la atomización de recursos.

En consecuencia, que los Fondos regionales logren su objetivo de promover la convergencia y el desarrollo regional se deberá apoyar a los municipios con menores capacidades, que por lo general son los más pobres, para que fortalezcan sus capacidades de planeación del desarrollo regional, así como sus capacidades para priorizar, formular y ejecutar proyectos de inversión. Resulta fundamental el acompañamiento a las entidades territoriales y nacionales durante los procesos de formulación y viabilidad, y la priorización de grandes proyectos regionales de inversión, de alto impacto para el desarrollo regional, que generen la convergencia de los esfuerzos presupuestales de la Nación y de varios municipios o departamentos, promoviendo así las condiciones para hacer realidad la asociación de varias ETs en su diseño e implementación.

Así mismo, será fundamental que en el proceso de formulación de los proyectos se haga participe a todas las instancias ejecutivas y legislativas locales, estableciendo con anterioridad cuáles son las responsabilidades y tiempos para la realización de procesos como la incorporación de recursos al presupuesto y las etapas precontractuales.

Cobra gran relevancia la iniciativa del Gobierno Nacional, liderada por el DNP, de crear un Programa de generación y fortalecimiento de capacidades de los Entes Territoriales, que se proponga mejorar la gestión institucional de los gobiernos locales, tanto en términos de planeación de sus territorios como parte de una región, como en la gestión de recursos, la formulación y ejecución de proyectos, entre otras competencias que desarrolladas paralelamente con los incentivos que genera el acceso a recursos de regalías para la financiación de sus estrategias, permitirá ir superando poco a poco el cuello de botella que para el Sistema Nacional de Regalías implica la gestión de proyectos por parte de los ETs.

RECOMENDACIONES FRENTE A LOS PROCESOS DE GESTIÓN

Así como se recomienda un reajuste al arreglo institucional, se sugiere que los procesos de operación de los Fondos sean diseñados meticulosamente, cuidando que respondan al objeto de eficiencia en su funcionamiento pero también que reduzcan los riesgos implícitos en la dificultad de gestionar, ejecutar y hacer seguimiento a un alto número de proyectos, que responden a estrategias de desarrollo regional

diferenciadas. La forma como actualmente se decide sobre la financiación de cada proyecto en el modelo del FNR no permite tener la mirada de conjunto que ayude a orientar la destinación de los recursos.

En ese sentido se recomienda:

- i. A partir de la experiencia que tiene el DNP con indicadores como el IENDOG, deberían crearse otras medidas que capten de manera sistemática y regular la equidad social, la equidad regional y la convergencia. Hay dificultades para realizar el seguimiento sistemático porque la única información disponible a nivel municipal es el censo.
- ii. El Sistema Nacional de Regalías deberá considerar el diseño e implementación de un sistema de información integral que facilite el flujo de información entre las ET, los ministerios sectoriales y el BPIN, para el ajuste en línea de los proyectos y la aprobación rápida de los ajustes, también por este medio. Este sistema será relevante para la producción de reportes permanentes, que no solo facilitan el seguimiento a la ejecución técnica de los proyectos, sino la supervisión que la ciudadanía debe hacer de la ejecución de los recursos de regalías.
- iii. Es necesario desarrollar una batería de indicadores de eficiencia de la gestión de los Fondos previstos, en todos sus procesos, que contenga información unificada sobre todo el ciclo del proyecto, que facilite la consulta de manera ágil y amable con los usuarios y, en general, del ciudadano corriente, (tanto quienes realizan el registro de la información, como de quienes lo consultan para su análisis).
- iv. Adicional al sistema de información integral, que tiene un objeto gerencial, se recomienda la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación que alimente el ciclo de proyectos financiados y permita identificar sectorial y regionalmente los problemas más recurrentes en el proceso de ejecución, así como el ajuste preventivo y correctivo necesario a los proyectos y la adopción de medidas de control y vigilancia.
- v. En términos de mejorar la transparencia y rendición de cuentas, es muy importante continuar estimulando la participación de la comunidad en la supervisión de las regalías. El proceso es incipiente y las herramientas apenas se están ensayando, pero los beneficiarios directos de los proyectos deberían ser sus principales veedores.
- vi. La reforma deberá incentivar la participación de recursos de inversión que permitan apalancar los proyectos y generar alternativas para que los ETs obtengan financiación a través del mercado de capitales.
- vii. La reforma deberá generar los incentivos necesarios para promover un sistema de certificación de la asistencia técnica disponible en las regiones para la ejecución de

los proyectos y la interventoría, que exija el cumplimiento de estándares y parámetros predefinidos de capacidad técnica, capacidad de contratación, control de calidad y solidez financiera, entre otros.

Desde el punto de vista del control y la vigilancia, es fundamental que las interventorías de todos los proyectos (regalías directas e indirectas) se decidan a nivel nacional mediante concurso de méritos.

CAPITULO ANEXO 1

COMPONENTE 5.1: DETERMINAR EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE HA GENERADO EL USO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS EN LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES BENEFICIARIAS DE ESTOS RECURSOS

1. METODOLOGÍA

Para responder cada uno de los interrogantes expuestos en la sección anterior, la metodología a utilizar está compuesta de 5 ejercicios diferenciados. Los dos primeros, están enfocados a responder si las entidades territoriales que reciben regalías directas tienen mayor desarrollo económico y social que aquellas que no reciben este tipo de ingresos. Para esto, se aplica i) una técnica de evaluación del impacto donde se compara la dinámica de los municipios que han recibido regalías directas con los que no las han recibido y ii) un análisis de intensidad, en el cual se realizan dos tipos de ejercicios: en el primero se comparan solo municipios receptores de regalías directas, entre sí, teniendo en cuenta la magnitud de transferencias que han recibido cada uno. El segundo ejercicio incluye todos los municipios del país, estableciendo para aquellos no receptores el valor de 0 en la variable correspondiente al acumulado total de regalías

Posteriormente para responder si las entidades territoriales que reciben regalías directas han avanzado en sus indicadores sociales más rápidamente que aquellos que no reciben, se efectúa un análisis de convergencia, para determinar estadísticamente si el comportamiento de las entidades territoriales que reciben regalías es distinto al de las entidades no receptoras. Esto se consigue mediante un modelo que estima las pendientes de los indicadores sociales en el tiempo.

Finalmente, para responder los dos últimos interrogantes, relacionadas con el análisis de los procedimientos de asignación y monitoreo, se desarrollan y analizan visitas a una muestra de entidades territoriales, que incluyen entrevistas con líderes sociales y funcionarios de gobiernos municipales, entre ellos alcaldes, directores de planeación, entre otros. La presente sección presenta y discute cada una de las metodologías mencionadas en detalle.

1.1. ANÁLISIS CONTRAFCTUAL PARA EVALUAR EL IMPACTO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS

1.1.1. GENERALIDADES

Como se expuso anteriormente, uno de los fines del presente estudio es determinar si las entidades territoriales receptoras de regalías directas tienen mayor desarrollo económico y social que aquellas que no reciben este tipo de ingresos. Como desarrollo económico y social se entiende la capacidad de una región geográfica definida, para crear riqueza que se transforme de manera efectiva en mejoras en la calidad de vida de los habitantes de la región, en términos de salud, educación y acceso a servicios básicos.

Para responder esta pregunta, existen diversas alternativas metodológicas –tanto cualitativas como cuantitativas– que podrían ser implementadas. Ejemplos son el análisis descriptivo de diversos indicadores, o la aplicación de entrevistas estructuradas a un conjunto de residentes para indagar en la evolución de la calidad de vida en distintos contextos. Aquí se opta por la aplicación de una técnica de evaluación de impacto que permitirá aproximarse al efecto causal de la recepción de regalías, sobre diversos indicadores socioeconómicos al nivel municipal.

Este enfoque metodológico permite construir una primera aproximación para cuantificar el impacto de los recursos de regalías, sin embargo la UT CNC-EU propone la combinación de varios métodos porque es importante reconocer que las metodologías de impactos se apoyan en supuestos debatibles, excepto en el caso en que la intervención es el resultado de un proceso puramente experimental y no existen sesgos de selección. Para el caso particular del presente estudio, surge un primer interrogante y es ¿en qué medida sería posible la aplicación de un modelo puramente experimental al considerar la existencia de regalías como un proceso aleatorio, al estar estas condicionadas por un evento natural como es la existencia de recursos naturales explotables en el municipio? En contraste, aunque la presencia de recursos naturales podría considerarse como un evento puramente experimental, su explotación, así como la generación y distribución de las regalías no es un hecho aleatorio ya que depende por ejemplo de la Constitución Política y normas que definen qué entidades reciben regalías, así como por la regalía acordada en los contratos de explotación, las fórmulas empleadas en las liquidaciones, etc., criterios que pueden depender de variables observables y no observables que generan sesgos de selección y que implican abordar la metodología de impacto desde un modelo cuasiexperimental.

Desde el punto de vista teórico, las evaluaciones de impacto buscan cuantificar los efectos de un proyecto, programa o política pública sobre un conjunto de aspectos relevantes que puedan afectarse por la implementación del mismo. De esta forma, se hace posible analizar la efectividad de una intervención, el nivel en que se alcanzaron o se dejaron de alcanzar sus objetivos, y cuantificar los efectos inesperados (o incluso

indeseables) de dicha acción sobre la población objetivo, u otras poblaciones indirectamente afectadas.

El conjunto de aspectos relevantes de interés a analizar se determinan previamente (usualmente, aunque no necesariamente, siguiendo los objetivos de la intervención) y son capturados como variables de resultado, correspondientes a elementos observables del entorno, y propensos a ser codificados en forma cuantitativa. En el caso de la presente evaluación, dichas variables son indicadores municipales que capturaran el desarrollo social y económico de cada municipalidad (véase sección 1.1.5.).

Dentro de la lógica de una evaluación de impacto, para establecer el efecto de la intervención es necesario establecer qué cambios observados sobre cada una de las variables de resultado pueden ser inequívocamente atribuidos a la intervención. Con este fin, es necesario desarrollar una metodología que permita ligar los movimientos observados de diversos indicadores a la presencia de la política en cuestión, teniendo en cuenta como dichas variables pueden estar influenciadas simultáneamente por otros elementos contemporáneos a la misma.

Lo anterior consiste en seguir una estrategia de análisis contrafactual, donde se estima cómo habrían estado los beneficiarios de un programa (en este caso, los municipios receptores de regalías), en el escenario de ausencia de la intervención. La diferencia cuantificable entre lo que realmente ocurrió (la situación con regalías), y lo que hubiera ocurrido en ausencia de la intervención (la estimación contrafactual de la situación sin regalías) sobre una variable de resultado determinada, constituye el efecto neto del programa. La magnitud y signo de este efecto indicador, determinará con exactitud el impacto total del programa. Asimismo, las pruebas de hipótesis efectuadas sobre este parámetro permitirán responder la pregunta de interés.

Desafortunadamente, encontrar este efecto neto sobre una o más variable de resultados, no es trivial. En particular, surgen dos limitaciones principales que dificultan satisfacer este propósito: (1) La imposibilidad de observar directamente en qué situación se encontrarían los beneficiarios en el escenario sin intervención (es decir, cómo hubieran evolucionado los municipios receptores de regalías de no haberlas recibido), y (2) la posible existencia de eventos contemporáneos a la intervención que pueden afectar simultáneamente a las variables de resultados en consideración, dificultando encontrar el verdadero efecto del programa.

Para superar ambas limitantes, la aproximación metodológica consiste en aplicar diseños experimentales o cuasi-experimentales, que permitan realizar una comparación creíble entre individuos que se ven afectados por esta intervención (grupo tratamiento) e individuos equivalentes que no gozan de sus beneficios (grupo control). De esta forma, la situación contrafactual sin proyecto, se aproxima con la situación de individuos que efectivamente pueden ser observados.

La efectividad de esta estrategia se basa en el supuesto de que los individuos que no se afectan por la intervención constituyen una buen “contrafactual” de los primeros, es decir que el nivel de sus variables de resultado (los indicadores de interés) son equivalentes a aquel que habrían tenido los individuos beneficiados por la intervención si no hubiesen participado en el programa.

Dado lo anterior, la elección del grupo de control resulta fundamental. En este caso particular, y dado que el diseño inicial de las regalías no supone ningún tipo de aleatorización, se utilizará una metodología emparejamiento a partir de la propensión a participar (en inglés, *Propensity Score Matching*) donde se aplica un algoritmo que posibilitará encontrar, para cada uno de los municipios receptores de regalías, uno o más municipios comparables que actuarán como controles. El detalle de cómo se efectuó esta elección de los grupos de control y tratamiento, se encuentra en las secciones 1.1.3. y 1.1.4.

Una vez se han emparejado los municipios, será posible obtener el efecto neto de la intervención, cuantificando la diferencia promedio entre el desempeño de receptores y no receptores de regalías directas. Adicionalmente, y con el fin tomar en consideración las posibles diferencias no observables de los municipios emparejados, está comparación se efectuara siguiendo el método de dobles diferencias, que en lugar de analizar la diferencia en niveles de los indicadores en cuestión, cuantifica la diferencia observada en la evolución de dichos indicadores en el tiempo.

1.1.2. MODELO FORMAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

Los elementos mencionados anteriormente, pueden formalizarse de la siguiente manera. Suponemos la población objetivo conformada por $i = \{1, 2, \dots, N\}$ entidades territoriales, que para este caso particular son municipios colombianos. Ahora D_j es el indicador de tratamiento, de tal forma que si $D_j = 1$ el municipio j es receptor de regalías directas, y por el contrario cuando $D_j = 0$, el municipio no es receptor de regalías.

Se definen las variables de resultado, también a nivel de cada municipio, como funciones del indicador de tratamiento $Y_j(D_j)$. De esta manera, $Y_j(1)$ será el valor de la variable resultado del municipio j ante la presencia de las regalías directas, y $Y_j(0)$ en ausencia de estas. A partir de lo mencionado anteriormente, conceptualmente el impacto del programa (τ_j) al nivel del municipio j estaría dado por:

$$\tau_j = Y_j(1) - Y_j(0)$$

Desafortunadamente, y tal como se describió anteriormente, no es posible observar en qué situación se encontrarían los beneficiarios en el escenario sin intervención (como

estaría un municipio actualmente receptor de regalías, si no hubiera recibido las mismas en el pasado). Análogamente, tampoco es posible observar como estarían los no beneficiarios en la situación de tratamiento. Entonces, se tiene que:

$$D_j = 1 \begin{cases} Y_j(1) \text{ es observable} \\ Y_j(0) \text{ no es observable} \end{cases}$$

$$D_j = 0 \begin{cases} Y_j(0) \text{ es observable} \\ Y_j(1) \text{ no es observable} \end{cases}$$

Lo anterior se conoce como el problema fundamental de la evaluación de impacto, e implica que no es posible calcular el impacto de la intervención ($\tau_j = Y_j(1) - Y_j(0)$) directamente. Por esta razón, el análisis debe enfocarse a encontrar el impacto promedio del programa sobre la población objetivo. Las dos alternativas consisten en estimar el efecto medio del tratamiento en la población (ATE) o el impacto promedio del programa sobre los tratados (ATT), formalmente definidos como:

$$\begin{aligned} \tau_{ATE} &= E(\tau_j) = E[Y_j(1) - Y_j(0)] \\ \tau_{ATT} &= E(\tau_j | D_j = 1) = E[Y_j(1 | D_j = 1)] - E[Y_j(0 | D_j = 1)] \end{aligned}$$

El impacto promedio del programa sobre los tratados (τ_{ATT}), es la medida más utilizada en evaluación de impacto. En su definición, $E[Y_j(0 | D_j = 1)]$ corresponde al contrafactual no observado descrito anteriormente, el cual puede interpretarse como el valor esperado de la variable de resultado en el grupo de tratamiento, en ausencia del mismo.

Ante esta limitante, el interés radica en encontrar una aproximación de τ_{ATT} . Para esto, debe construirse una aproximación confiable del contrafactual no observable, es decir, algo que capture cómo estaría el grupo de tratamiento en una situación hipotética sin proyecto. Esto se puede conseguir estableciendo un grupo de control. Por ejemplo, si se utilizan la totalidad de municipios no receptores de regalías como controles, se tendría que suponer como $E[Y_j(0 | D_j = 1)] \approx E[Y_j(0 | D_j = 0)]$, con lo que sería posible obtener una aproximación al impacto del programa como:

$$\tau_{ATT} \approx E[Y_j(1 | D_j = 1)] - E[Y_j(0 | D_j = 0)]$$

En general, la precisión con la que pueda estimarse el impacto del programa viene determinada por la calidad de un grupo de control y su cercanía con la situación contrafactual. En este caso particular, se utilizará la metodología de emparejamiento a partir de la propensión a participar, que permita obtener un grupo de control creíble

para poder encontrar el impacto del programa. Antes de discutir esta técnica en detalle, a continuación se definirá formalmente quienes harán parte del grupo de tratamiento.

1.1.3. IDENTIFICACIÓN DEL GRUPO DE TRATAMIENTO

Como se discutió en la sección anterior, el impacto de las regalías directas sobre diversos indicadores socioeconómicos se estimará calculando la diferencia entre el valor esperado de la variable de resultado para el grupo de tratamiento (los municipios receptores de regalías directas) y el grupo de control (municipios similares que no reciben estos recursos).

En este informe serán consideradas como entidades territoriales receptoras de regalías directas todos aquellos municipios que recibieron al menos un (1) desembolso por este aspecto en el periodo 1993-2005. Se incluyen todas las transferencias resultantes de la extracción de minerales e hidrocarburos que generan estos ingresos para los municipios. El análisis se efectúa hasta el año 2005 considerando que este es el último período para el que se dispone información a nivel censal, de indicadores socioeconómicos para cada uno de los municipios del país.

El conjunto de los municipios que cumplen la condición anterior será el grupo de tratamiento en la evaluación de impacto. Nótese que esta categorización no diferencia entre la magnitud de regalías recibidas. Es decir, para efectos de este ejercicio, tanto un municipio que ha recibido desembolsos relativamente pequeños de regalías, como aquellos que dependen fuertemente de éstas, serán igualmente considerados tratados (posteriormente, en el siguiente ejercicio expuesto en la sección 1.2. , se utilizan los diferenciales en la magnitud de las transferencias para obtener efectos diferenciados entre municipios).

La definición anterior considera un periodo específico de 12 años, iniciando en 1993 y culminando en 2005. Esta periodización fue elegida principalmente por consideraciones prácticas. La estructura actual del sistema de regalías se puso en funcionamiento en 1994 a partir de la expedición de ley 141, por lo que disponer de la información desde el año base garantiza que se contabilizan desde las primeras transferencias de regalías efectuadas. Por otra parte, el corte se realiza en 2005, como se mencionó anteriormente, este año cuenta con abundante información a nivel municipal, al haber sido año de censo.

Un aspecto a mencionar, es que los objetivos establecen un interés primordial por la dinámica de aquellas entidades territoriales más dependientes de las regalías. Para satisfacer esto, se definirá adicionalmente un grupo de tratamiento alternativo, correspondiente al conjunto de los 80 municipios que mayor dinero recibieron por concepto de regalías directas en el periodo en consideración.

1.1.4. IDENTIFICACIÓN DEL GRUPO DE CONTROL MEDIANTE EL MODELO DE EMPAREJAMIENTO A PARTIR DE LA PROPENSIÓN A PARTICIPAR

La imposibilidad de observar en que circunstancia se encontrarían los beneficiarios de la intervención si no hubiesen sido beneficiarios de esta, conduce a la necesidad de constituir un grupo de control creíble. Para el caso particular se optará por la metodología de emparejamiento a partir de la propensión a participar (en inglés, Propensity Score Matching).

Esta metodología pretende utilizar algunos municipios no tratados, como aproximación al contrafactual no observado de los tratados. En particular, se usaran aquellos municipios no receptores de regalías similares a cada uno los municipios tratados, en términos de variables observables. La utilización de esta técnica es apropiada para este caso particular, pues ha sido diseñada para evaluar el impacto de políticas públicas donde la separación de la población de interés entre grupo de tratamiento y grupo de control no se haya realizado de forma aleatoria, sino por el contrario haya seguido algún criterio específico que genere selección de beneficiarios por parte del programa.

Un ejemplo simple, sería por ejemplo emparejar los municipios receptores y no receptores de regalías, de acuerdo a su ubicación geográfica. Así, los municipios ubicados en la costa atlántica se compararían únicamente con municipios no tratados de esa misma ubicación geográfica; los del área central, con otros del área central, y así sucesivamente.

Aunque el ejemplo anterior es ilustrativo, en la práctica no hay una única variable que determine la recepción de regalías. Por el contrario, una amplia gama de elementos observables son los que determinan esta fuente de recursos. En este sentido, sería necesario emparejar a los municipios a partir de diversas variables (múltiples dimensiones), lo que incrementa la complejidad de la metodología.

Para solucionar esta limitante, la alternativa consiste en construir una única variable a partir del vector de elementos observables, con la cual se pueda realizar el emparejamiento. En la literatura se sugiere el uso de la probabilidad estimada de participación en el programa, definida como:

$$P(X) = P(D=1|X)$$

Utilizar $P(X)$ como método de emparejamiento⁴ es un atajo efectivo, que permite obtener estimadores consistentes equivalentes a los que se obtendrían si se emparejara tomando en consideración todas las otras dimensiones.

⁴ Existen diversos métodos de emparejamiento: **Vecino más cercano**: comparación con el individuo de control que tiene la probabilidad más parecida al individuo de tratamiento. **Emparejamiento de distancia máxima**: Se empareja a un individuo tratamiento con un control

Formalmente, la aproximación al contrafactual estaría dada por:

$$E[Y_j(0|D_j=1|P(D=1))] \approx E[Y_j(0|D_j=0|P(D=1))]$$

Con lo que el impacto de la intervención quedaría definido como:

$$\tau_{ATT} \approx E[Y_j(1|D_j=1|P(D=1))] - E[Y_j(0|D_j=0|P(D=1))]$$

La matriz de variables X en este caso, corresponde a aquellos aspectos característicos de cada municipio que: i) pueden explicar la recepción de regalías y ii) puedan estar correlacionadas con las variables de resultado en consideración. En suma, la matriz de variables X, debe controlar que las diferencias preexistentes entre los municipios receptores y no receptores y que afectan la condición de recibir o no recibir regalías, están siendo consideradas. Aquellas variables en las que eventualmente pueden existir diferencias preexistentes entre los municipios receptores y no receptores pero que no influyen en la condición de recibir o no recibir regalías, pueden ser omitidas en la medida en que no están generando sesgos de selección.

Considerando lo anterior, para este ejercicio de emparejamiento se consideran diversas variables, en el año 1993, organizadas dentro de cinco categorías:

- Variables Geográficas: área municipal (en km²), altura promedio sobre el nivel del mar, índice de fertilidad promedio, precipitaciones anuales promedio, número de ríos que atraviesan el territorio municipal, temperatura y nivel de humedad promedio.
- Variables Demográficas: población total, densidad poblacional, proporción de población residiendo en cabecera.
- Indicadores Fiscales y Variables Socioeconómicas: Inversión per cápita, porcentaje de escolaridad, cobertura de energía, de acueducto y de alcantarillado (todas en valores de 1993).
- Variables de ubicación espacial: Distancias a Bogotá, Medellín, Cartagena, Cali, Buenaventura y Barranquilla (calculados como la distancia entre centroides municipales).

Para temas de exploración de recursos minerales e hidrocarburos, las variables geográficas resultan relevantes no solo por la correlación entre éstas y la presencia del recurso sino adicionalmente porque determina la complejidad de la extracción. En este sentido estas variables pueden afectar la probabilidad que en determinado municipio

solamente si la distancia entre las probabilidades de participación son menores o iguales a un número determinado, ejemplo: menores o iguales al 1%. **Emparejamiento por Kernel:** Consiste en realizar un pareo ponderando las probabilidades del grupo de control, asignando un mayor peso a las observaciones con mayor pscore y menos peso a las que tienen menor probabilidad o pscore.

haya extracción del recurso lo que implica la recepción/no recepción de regalías directas. Por otra parte, la geografía también condiciona el desarrollo endógeno de los municipios, al facilitar el acceso a bienes y servicios, o a la implementación de políticas internas, por lo que estas variables deberían relacionarse con los indicadores de resultado, descritos más adelante.

De igual manera, se consideran variables demográficas para garantizar que se comparen municipios que para 1993 tenían poblaciones de tamaño similar, igual densidad por kilómetro cuadrado, y mismo nivel de urbanización (medido como el porcentaje de la población total, que reside en la cabecera urbana).

Por su parte, se incluyen indicadores fiscales y variables socioeconómicas, para capturar diferenciales en el nivel de desarrollo municipal, en distintos niveles. Consideramos que estas últimas consideraciones son relevantes, pues es probable que las compañías mineras al enfrentar disyuntivas sobre donde iniciar una explotación, den prioridad a municipios con mayor nivel de desarrollo. En este sentido estas variables pueden potencialmente predecir la extracción/no extracción de recursos mineros, lo que necesariamente implica la recepción/no recepción de regalías directas. Por otra parte, la demografía, la efectividad fiscal y otras consideraciones socioeconómicas condicionan al desarrollo, por lo que estas variables deberían a su vez, relacionarse con nuestros indicadores de resultado.

Finalmente, agregamos variables que capturan la distancia de cada municipio a las principales ciudades del territorio colombiano. Este último elemento, permite tomar en consideración las diferencias regionales entre los municipios del país, que pueden no ser capturadas por las otras variables incluidas en el análisis.

1.1.5. ELECCIÓN DE VARIABLES DE RESULTADO

Para la identificación y selección de las variables de impacto se realizó una exploración detallada de las bases de datos disponibles, concluyendo la necesidad de utilizar la información proveniente de los Censos de Población del DANE, 1993 y 2005, ya que además de contener estadísticas a nivel municipal relacionadas con Calidad de Vida (NBI, ICV, Población, Mortalidad Infantil, Tasa de Asistencia 7-11 años, Tasa de Asistencia de 12-17 años, Analfabetismo, Coberturas de Acueducto y Alcantarillado) permite la construcción de un panel de datos (estudio longitudinal); que como se describe en la sección siguiente, disponer de los indicadores en dos momentos del tiempo, permite la aplicación del modelo de Dobles Diferencias posibilitando estimaciones más robustas.

Dificultades Presentadas durante el desarrollo del Estudio

La principal dificultad para el desarrollo del estudio y particularmente para este capítulo de evaluación de impacto fue la consecución de la información secundaria necesaria para la modelación econométrica. En primera instancia, la limitación principal estuvo

asociada a la necesidad de disponer de indicadores a nivel municipal para el año base y para un año reciente que permitiera aplicar la metodología de dobles diferencias. Para el año base del esquema de distribución de regalías que se evaluó (1993), se disponía de información a nivel municipal, por ser año censal, sin embargo para ese año se registraron algunas dificultades para el cálculo de las variables educativas, esto debido a que en el año 1993 el DANE calculaba las variables educativas y actualmente la fuente es el Ministerio de Educación; el indicador de tasa de asistencia que se calculaba en 1993 ya no resulta tan relevante como por ejemplo los indicadores de coberturas netas que actualmente se calculan, que controlan si el grado al que el estudiante asiste corresponde para la edad que tiene. Para lograr la comparabilidad de los datos se cálculo para el año 2005 la tasa de asistencia educativa de manera análoga al indicador de asistencia que se disponía para el año 1993.

La otra dificultad es la disponibilidad de información reciente a nivel municipal de indicadores como NBI, ICV, Saneamiento Básico y de salud. La disponibilidad de este tipo de información está sujeta a los años censales, y el último censo realizado en el país fue en el año 2005. En consecuencia, este año se utilizó como año de seguimiento, y permite recoger los impactos acumulados desde 1993 hasta el 2005.

En cuanto a las dificultades y hallazgos para la realización del trabajo cualitativo que complementa este informe, la consecución de citas con funcionarios y líderes comunitarios de las entidades territoriales fue compleja por la alta rotación de funcionarios en las alcaldías. En algunas instituciones los funcionarios cambiaron entre el momento de asignación de la cita y la confirmación de la misma. La atención de la ola invernal por parte de los funcionarios generó sucesivos aplazamientos de las citas concertadas.

Por otra parte, la obtención de citas con los líderes de la sociedad civil se dificultó por la desconfianza y el temor por la seguridad personal que implica para ellos comentar este tipo de temas con personas desconocidas. Así mismo, otros líderes comunitarios tenían expectativas del estudio, basadas en rumores y en desconocimiento. Algunos líderes distintos a los que fueron inicialmente citados, asistieron a hacer denuncias sobre el manejo de los recursos de la administración municipal.

Adicionalmente algunos de los municipios seleccionados para el trabajo cualitativo se encontraban incomunicados por la ola invernal, afectando la programación y el cumplimiento de citas que habían sido concertadas con antelación.

Por último, aunque se obtuvieron citas con alcaldes, en muchos casos terminaron delegando las entrevistas a funcionarios de confianza, de manera que se obtuvieron menos citas con alcaldes de las inicialmente previstas.

1.1.6. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO MEDIANTE DOBLES DIFERENCIAS EMPAREJADAS A PARTIR DE LA PROPENSIÓN A PARTICIPAR

El modelo simple de emparejamiento a partir de la propensión a participar ya presentado, asume que (1) la selección en el programa (las razones por las cuales unos municipios reciben regalías y otros no) se basa exclusivamente en características observables disponibles, y (2) que todas las variables que afectan simultáneamente la asignación al tratamiento (recepción de regalías) y las variables de resultado son observadas.

El segundo aspecto puede no ser creíble en este caso, dado que las variables de resultado son socioeconómicas y pueden verse afectadas por un sinnúmero de elementos. Por esta razón, la propuesta de la UT CNC-EU, consideró conveniente incluir en la metodología algún tipo de control por no observables. Dado que se dispone de información censal a nivel municipal para los años 1993 y 2005, la aplicación del método de Dobles diferencias emparejadas, permite obtener una mejor aproximación de impacto que el modelo simple de pareo.

Al combinar estos dos métodos se posibilita relajar los supuestos de cada uno de estos métodos, lo que conlleva a resultados más confiables. En particular, ya no es necesario suponer que la selección en el programa se basa única y exclusivamente en características observables sino que puede depender también de variables no observables, siempre y cuando se mantengan constantes en el tiempo.

1.2. ANÁLISIS DE INTENSIDAD PARA CUANTIFICAR LOS EFECTOS DE LAS REGALÍAS DIFERENCIADAS

Otro de los ejercicios propuestos es el que se denomina en la literatura de evaluación como Análisis de Intensidad. Está enfocado a determinar si los municipios que han recibido mayor cantidad de regalías directas entre 1993 y 2005; tienen mayor desarrollo económico y social que aquellos que han recibido menos. A diferencia de la técnica de evaluación de impacto ya presentada, esta aproximación metodológica permitirá obtener el impacto de cada peso recibido por regalías, sobre las variables sociales. De esta forma, no solo se logrará determinar si ha existido el impacto y dimensionarlo, sino calcular la sensibilidad de las variables de impacto a unidades adicionales de tratamiento, en este caso particular la sensibilidad a pesos adicionales de regalías directas recibidas.

El modelo de intensidad propuesto por la UT CNC-EU tiene numerosas ventajas. La utilización únicamente del grupo de municipios que reciben regalías directas, para este caso, controla el mencionado “sesgo de selección”. Al trabajar únicamente con este grupo, no se requieren supuestos respecto a la existencia de variables no observables que influyan la condición de ser municipio receptor o no receptor. Adicionalmente se procedió a realizar un segundo modelo de intensidad, incluyendo no solamente a los municipios receptores sino a los No-receptores. Para estos últimos municipios la variable de regalías acumuladas es equivalente a 0.

Dadas las características de las regalías (recursos monetarios que difieren para cada municipio), se esperaría que el impacto de estos recursos no fuera estrictamente lineal, es decir que los impactos no sólo estén determinados por recibir o no regalías sino eventualmente deberían variar según la magnitud de los recursos percibidos.

El modelo de estimación de impacto de las regalías por intensidad, esta dado por la ecuación:

$$Y_{i(2005)} = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 X_i + \mu$$

Donde Y es el valor de la variable de impacto para el municipio i en el año 2005, D' es el valor acumulado de regalías directas recibidas por el municipio i desde 1993 hasta 2005, X son otras variables observables que podrían eventualmente incidir en Y. El impacto en la variable Y, de pesos adicionales de regalías para el municipio i estaría dado por la estimación del parámetro β_1 .

1.3. ANÁLISIS DE CONVERGENCIA ENTRE MUNICIPIOS RECEPTORES Y NO RECEPTORES

Adicionalmente a los interrogantes relacionados con la existencia de impactos como consecuencia de la recepción de regalías directas, surge también la inquietud si las entidades territoriales que reciben este tipo de recursos avanzan más rápidamente en el cumplimiento de las coberturas básicas e indicadores sociales que aquellas que no reciben. Para abordar la pregunta anterior, la UT CNC-EU propone la estimación de la siguiente ecuación:

$$Y_{i(2005)} = \beta_0 Y_{i(1993)} + \beta_1 Y_{i(1993)} D + \mu$$

Donde $Y_{i(2005)}, Y_{i(1993)}$ son los valores de la variable de impacto (ej. NBI, ICV, Población, Mortalidad Infantil, Analfabetismo, Tasas de asistencia escolar, Coberturas de Acueducto y Alcantarillado) para los años 2005 y 1993 respectivamente, D es la variable dicótoma que determina si el municipio es o no receptor de regalías, y β_0, β_1 , son los parámetros a estimar. Los resultados de la estimación de los parámetros determinan las pendientes (o el cambio) en las variables de interés, con la que los municipios receptores y no-receptores han evolucionado o no en sus indicadores.

En consecuencia, la estimación propuesta se reduce al cálculo de las pendientes de cada indicador de impacto, para cada uno de los dos grupos de municipios (Receptores y No-Receptores). Las pendientes serán para cada caso:

Receptores ($D=1$): $Y_{i(2005)} = (\beta_0 + \beta_1) Y_{i(1993)}$

No-Receptores ($D=0$): $Y_{i(2005)} = \beta_0 Y_{i(1993)}$

El ejercicio se puede ilustrar mediante el ejemplo hipotético en que la variable de interés (Ej. NBI) no cambia entre 1993 y 2005 para los No-receptores es decir si $Y_{i(2005)} = Y_{i(1993)}$ entonces la pendiente para este grupo de municipios será $\beta_0 = 1$. La pendiente de los receptores estará calculada como la pendiente de los No-receptores β_0 , más un diferencial, β_1 (positivo o negativo). Esta estimación nos da como resultado el cálculo de dos líneas rectas, cuya diferencia de inclinación indicará, en que magnitud un grupo de municipios ha avanzado más rápidamente que el otro. Las ventajas de uso de un modelo de regresión lineal, es que permite realizar las pruebas de significancia de los coeficientes o parámetros, a través de los estadísticos t; en suma, se puede concluir si, por ejemplo, el ICV en los municipios receptores ha aumentado de manera más rápida (mayor pendiente), que los municipios No-receptores (menor pendiente).

1.4. ANÁLISIS CUALITATIVO

El diseño de la propuesta de análisis cualitativo se concentró en obtener información sobre tres factores fundamentales: 1. Percepciones generales frente al origen, usos, efectos y futuro de las regalías en los municipios estudiados 2. Percepciones sobre un número de factores específicos definidos previamente con el equipo de trabajo (Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías, Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos, Contratación y Sostenibilidad financiera) y 3. Definición y percepciones de los problemas que se consideran como determinantes para lograr un buen manejo y unos mayores y mejores efectos de las inversiones realizadas con dineros de regalías

La metodología cualitativa se concentra en la visión subjetiva de las personas entrevistadas con el propósito de analizar desde su experiencia tanto laboral como de ciudadanos comunes sus opiniones frente a los temas abordados. Se tuvieron en cuenta dos tipos de actores: funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil. Con el equipo de trabajo se definieron los perfiles específicos de las personas a entrevistar de tal manera que las entrevistas que se realizaron a los funcionarios de cada municipio incluyeron tres de los siguientes perfiles: Alcalde, Secretario de Planeación, Secretario de Gobierno, Secretario de Hacienda, Secretario de Gestión Jurídica, Contratación, Jefes de Proyectos, Secretario de Infraestructura.

Para los miembros de la Sociedad Civil se recogió información de dos líderes por municipio, con al menos uno, que hubiese participado en las capacitaciones del Departamento Nacional de Planeación. Los municipios escogidos para el estudio cualitativo fueron 18 de los 80 mayores receptores, y con criterios de heterogeneidad en cuatro variables: Independencia fiscal (Ingresos Tributarios/Ingresos Totales); Dependencia de regalías (regalías/Ingresos Totales); Ingresos Tributarios per cápita (Ingresos tributarios/ Población); Sostenibilidad Financiera (Saldo de la Deuda/Ingresos

Corrientes). Adicionalmente se forzó a que los municipios seleccionados estuvieran en diferentes Departamentos.

Se formularon entrevistas semi-estructuradas que permitieran tener información concreta con respecto a temas específicos definidos previamente, que “le proporciona al informante el espacio y la libertad suficientes para definir el contenido de la discusión” (Bernard, 1988 en Vela Peón, 2004: 77). En el curso de una entrevista semi-estructurada se definen con antelación las preguntas y temas puntuales a tratar fomentando la flexibilidad de la conversación para que el entrevistado pueda expresarse de manera libre, profundice y relacione temas que quizás puedan ser inesperados para el analista. (Seale et al, 2004; Vela Peón, 2004).

Los temas específicos tratados en las entrevistas a los funcionarios incluyeron cinco secciones: 1. Percepciones generales frente a la administración pública del municipio, la gestión de las alcaldías y la situación actual del municipio comparada respecto a la situación antes de recibir regalías, 2. Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías, 3. Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos, 4. Contratación y 5. Sostenibilidad financiera. En la entrevista a los líderes de control social se incluyeron también cinco secciones: 1. Contexto personal, 2. Relación con la alcaldía, 3. Percepción de los líderes frente al manejo y uso de los recursos provenientes de regalías, 4. Contratación y 5. Relación con entidades de control. Todas las entrevistas se transcribieron y se incluyeron dentro del software Atlas-ti para organizar por categorías de análisis cada una de las preguntas realizadas. Este proceso permitió también encontrar frecuencias y patrones de percepción de las 88 entrevistas realizadas. En los anexos 1 y 2 se presentan los funcionarios a los que se les realizaron las entrevistas y las guías, y en el anexo 6 se incluye en informe detallado del trabajo cualitativo.

1.5. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS VARIABLES DE IMPACTO ENTRE AMBOS GRUPOS EN LOS DOS PERIODOS – MODELO EXPERIMENTAL

Como se mencionó anteriormente, existe un primer interrogante a resolver, el cual consiste en determinar en qué medida sería posible la aplicación de un modelo experimental, esto suponiendo que la asignación de regalías obedece a un proceso puramente aleatorio donde se cumple que:

$$E[Y_j(0) | D_j = 1] = E[Y_j(0) | D_j = 0]$$

La expresión anterior resume que, en ausencia de regalías directas, las variables resultado (NBI, ICV y Coberturas Básicas, etc.) deberían ser idénticas entre los grupos de municipios receptores ($D=1$) y no receptores ($D=0$). Esto implica que no existen características municipales que estén determinando que un municipio reciba o no regalías; y por tanto una comparación directa entre ambos grupos (receptores vs. No receptores), generaría estimaciones de impacto insesgadas.

Es decir que el impacto de las regalías en la variable Y , en los municipios receptores estaría dado por la doble diferencia de los promedios:

$$Y_{\text{impacto}} = (Y_{2005}^{(D=1)} - Y_{1993}^{(D=1)}) - (Y_{2005}^{(D=0)} - Y_{1993}^{(D=0)})$$

El primer ejercicio que se aborda es un análisis descriptivo de las variables de interés (o de impacto) para el año 1993 (línea base) y para el año 2005. Es relevante conocer el nivel inicial de los indicadores de impacto en los municipios receptores, contrastarlos con los municipios no receptores y evidenciar los cambios en el tiempo. Este ejercicio ayuda a identificar, un eventual sesgo de selección; ya que una intervención puramente aleatoria, el valor inicial de las variables de impacto, deberían ser estadísticamente equivalentes entre municipios receptores y no receptores.

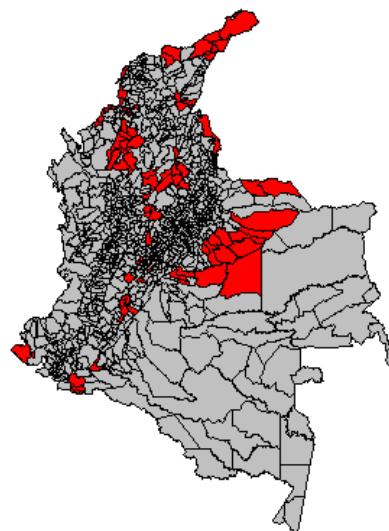
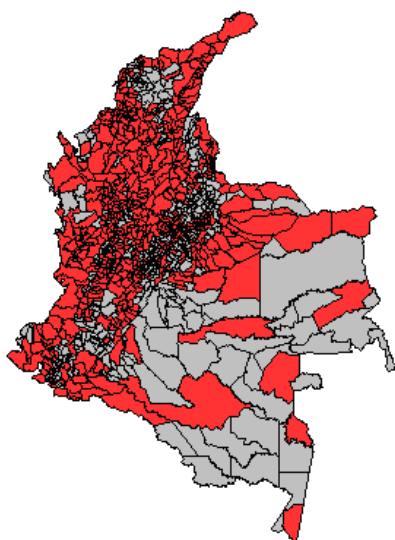
1.5.1. MUNICIPIOS RECEPTORES Y NO RECEPTORES

De acuerdo con las bases de datos suministradas por el DNP, del total de municipios del país el 57.7% son o han sido beneficiarios de regalías directas; mientras que 42,3% no ha recibido pago alguno por este concepto durante el período de referencia.

Gráfica 1

UBICACIÓN GEOGRÁFICA MUNICIPIOS RECEPTORES

UBICACIÓN GEOGRÁFICA 80 MUNICIPIOS MAYORES RECEPTORES



Fuente: UT CNC –EU con base en datos del DNP

La Gráfica 1 ilustra la distribución geográfica de los municipios receptores de regalías directas (izquierda) y de los 80 municipios mayores receptores (derecha). Al analizar la distribución geográfica del total de municipios receptores, se refleja una distribución en

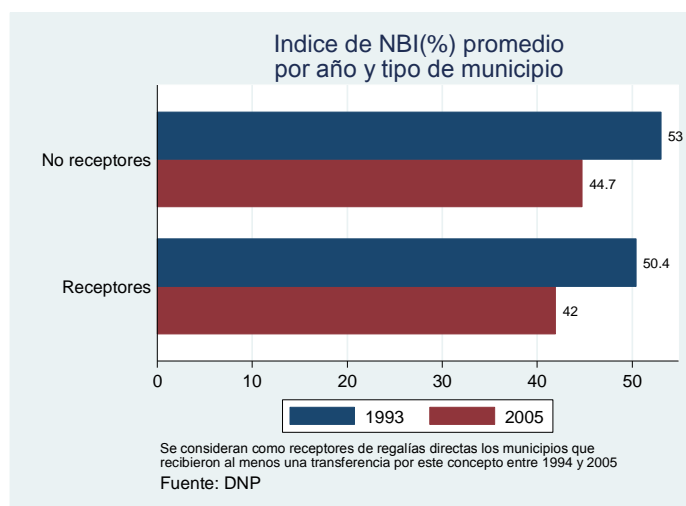
alguna medida homogénea de los municipios, exceptuando las regiones Amazonía y Orinoquia donde hay una menor presencia de municipios receptores. Este primer mapa eventualmente estaría insinuando algún grado de aleatoriedad de la incidencia de las regalías directas en los municipios; sin embargo al analizar la distribución geográfica de los 80 mayores receptores, se aprecia una concentración importante en el magdalena medio y en los departamentos de Córdoba, Antioquia, Casanare, Sucre, La Guajira, Meta, Arauca y Huila, entre otros.

1.5.2. VARIABLES DE IMPACTO

- **Necesidades Básicas Insatisfechas**

La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los hogares que no alcanzan un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Se clasifican pobres o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas⁵.

Gráfica 2



El NBI muestra para el año 1993 una situación similar entre los dos tipos de municipios, en los no receptores, el 53% de la población registraba necesidades básicas insatisfechas mientras que en los receptores el 50,4%. Para el año 2005, en ambos grupos el indicador registra reducción en promedio de 7 puntos porcentuales alcanzando cifras equivalentes a 44,7% y 42% respectivamente. Al aplicar el modelo

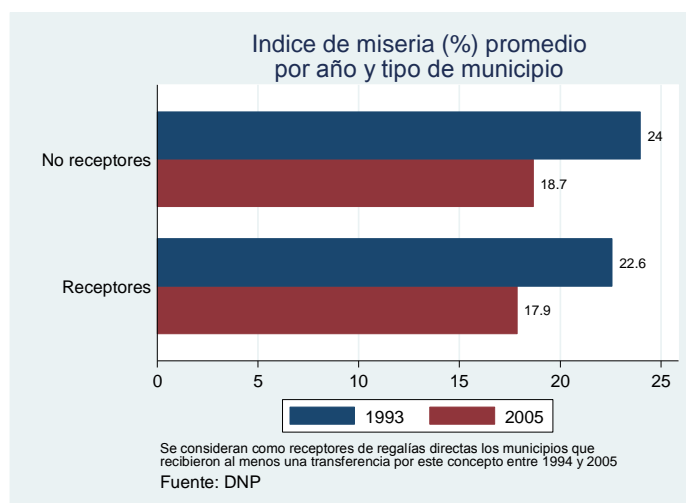
⁵ DANE, www.dane.gov.co

de impacto, asumiendo la aleatoriedad de las regalías (doble diferencia de medias) se aprecia que la diferencia entre el cambio experimentado por los receptores y los no receptores es de -0.19 puntos porcentuales; la prueba de significancia arroja que no existe diferencia estadísticamente significativa, es decir que el cambio en el indicador entre el año 2005 y 1993 de los receptores, no difiere de la variación experimentada por los receptores para el mismo período (ver anexo 3).

- **Línea de Miseria**

Como se mencionó en la sección anterior, una de las metodologías para clasificar un hogar en situación de miseria, es a través del indicador del NBI; aquellos hogares que registran dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas, se consideran en situación de miseria.

Gráfica 3



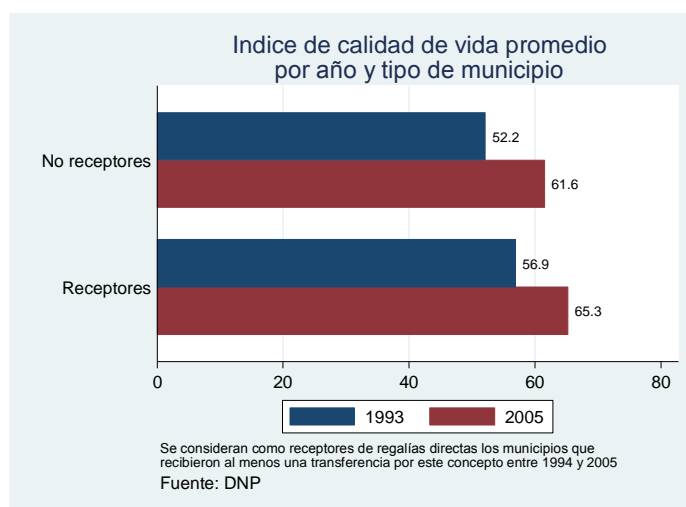
Paralelamente a la situación registrada por el indicador de NBI, el porcentaje promedio de miseria en los municipios No-receptores para el año 1993 fue de 24% y en los receptores 22,6%. La reducción del indicador de miseria para el año 2005, en ambos grupos de municipios, es en promedio de 5 puntos porcentuales, siendo ligeramente superior la reducción del indicador en los municipios no receptores. El modelo de impacto basado en el supuesto puramente experimental, arroja que los municipios No receptores redujeron en sólo 0.5 puntos porcentuales más, el indicador de miseria que los municipios receptores; con esta diferencia tan reducida, la prueba de significancia permite concluir que los municipios receptores no experimentaron una dinámica distinta del indicador de miseria, que aquellos municipios No receptores (Ver Anexo 3).

- **Índice de Calidad de Vida**

El Índice de Calidad de Vida relaciona variables de infraestructura, de características demográficas y de capital humano en una escala de 0 a 100. Un mayor ICV indica una mejor calidad de vida (menor pobreza). De acuerdo con la metodología de la Misión

Social -DNP, entidad constructora del índice de condiciones de vida, este índice combina en una sola medida las variables de acceso a bienes y de capital humano. Las variables referentes a la primera categoría están representadas por características físicas de las viviendas, como material de las paredes, material de los pisos, acceso a los servicios públicos, servicio sanitario, agua potable, combustible para cocinar, y recolección de basuras y nivel de hacinamiento. Referente a capital humano, se incluyen la educación del jefe y de los mayores de 12 años y la asistencia escolar de niños y jóvenes.

Gráfica 4



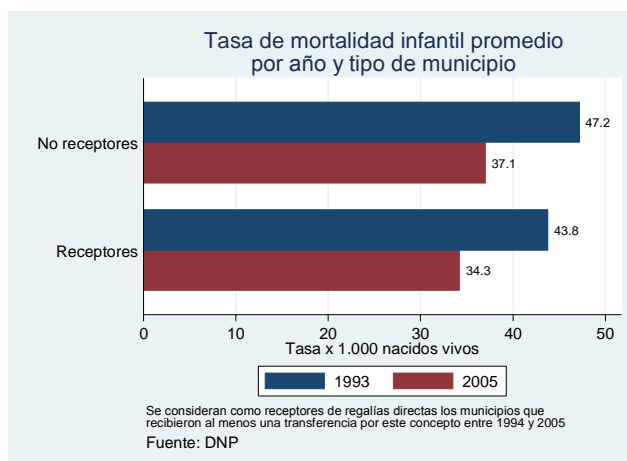
El comportamiento de esta variable muestra para el año 1993 un puntaje promedio ligeramente superior en los municipios receptores (56,9), que en los No-receptores (52,2). Si bien es cierta esta diferencia deja entrever que existe una condición ligeramente mejor en el primer grupo de municipios, que en el segundo; la situación relevante para analizar es el cambio experimentado en ambos grupos entre los años de análisis. Para el grupo de No-receptores el aumento del índice es en promedio de 9,2 puntos; y para los receptores, el incremento es de 8,3 puntos. Al calcular la diferencia de estos dos incrementos, la diferencia es de -0.8 puntos; el signo negativo evidencia que el incremento en los No-receptores fue superior que el de los receptores, aunque las pruebas de significancia estadística arrojan que esta diferencia no es significativa. En suma, la aplicación del modelo experimental, muestra que los municipios que reciben regalías directas no registran una dinámica distinta en el Índice de Condiciones de Vida, que aquellos que no han sido receptores.

- **Mortalidad Infantil**

La tasa de mortalidad infantil es un indicador demográfico y de salud pública que señala el número de defunciones de niños en una población de cada mil nacimientos vivos registrados, durante el primer año de su vida. Este indicador se ha constituido como uno de los más relevantes para medir niveles de desarrollo y en una prioridad

mundial; reflejo de esto, es su inclusión dentro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

Gráfica 5

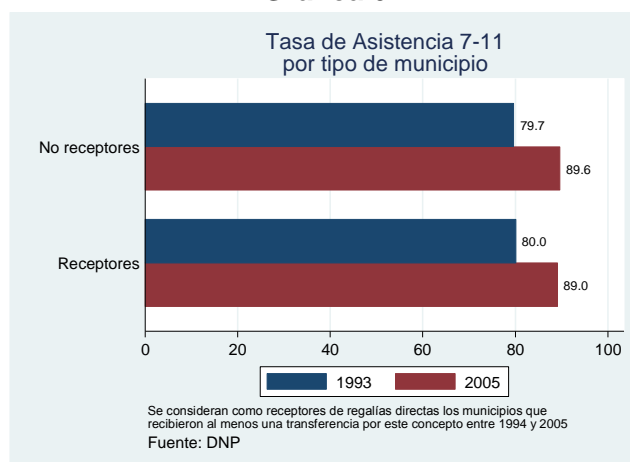


Para este indicador se aprecia que en los municipios receptores, la tasa de mortalidad registrada era de 43,8, mientras que los No-receptores registraron 47,2. Es decir que los municipios receptores inician con una mejor condición en este indicador que los No-receptores. Sin embargo al revisar los cambios de la variable para ambos grupos entre los años de referencia, la reducción en la tasa es muy similar, en los receptores la reducción promedio es de -9,3 puntos, mientras que en los No-receptores es de -10 puntos. Al calcular la diferencia entre ambas reducciones y la significancia estadística, se aprecia que los No-receptores logran reducir el indicador en 0.7 puntos más, que los receptores; aunque este valor no es estadísticamente significativo. Concluyendo, al igual que la situación registrada con los indicadores previos, los municipios receptores de regalías directas, no registran una dinámica diferencial a los municipios No-receptores en el indicador de mortalidad infantil.

- **Tasa de asistencia 7-11**

Este indicador refleja el número de niños entre 7 y 11 años que asisten a una institución educativa, independiente del nivel que cursen. La gráfica muestra la gran similitud entre los dos tipos de municipios y para los dos períodos de referencia.

Gráfica 6

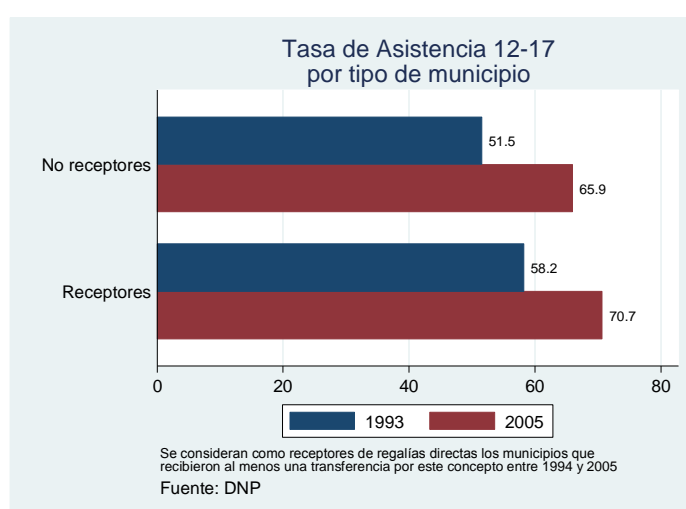


En 1993, la tasa de asistencia de los niños y niñas de 7-11 años se ubicaba alrededor de 80%; para el 2005, esta tasa se incrementó alrededor de 9 puntos porcentuales para los dos tipos de municipios; la diferencia en el incremento de las tasas entre 1993 y 2005, para los dos tipos de municipios, no resulta ser estadísticamente significativa.

- **Tasa de asistencia 12-17**

De manera similar con el indicador de asistencia de jóvenes de 7 a 11 años, la asistencia de 12 a 17 refleja el número de jóvenes entre estas edades que asisten a una institución educativa, independiente del nivel que cursen.

Gráfica 7

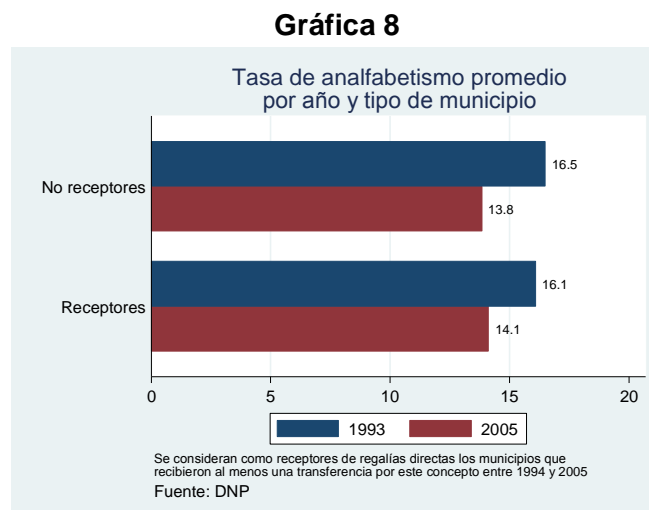


En la gráfica se aprecia que la tasa de asistencia para los dos períodos de estudio, 1993 y 2005 es mayor en los receptores que en los No-receptores; sin embargo al analizar la evolución del indicador, en los municipios receptores el incremento de la

tasa fue de 12,5 puntos porcentuales, mientras que en los No-receptores este incremento fue de 14.4 puntos; registrando una diferencia estadísticamente significativa aproximada de 2 puntos, es decir que los No-receptores incrementaron más su tasa de asistencia que los receptores. Esta situación refleja entre otros, el “trade off” que eventualmente enfrentan, en mayor medida, los jóvenes habitantes de los municipios receptores entre continuar estudiando la secundaria o iniciar la vida laboral a edades tempranas, dado el mayor dinamismo económico que tienen los municipios receptores.

• **Analfabetismo**

La tasa de analfabetismo refleja la magnitud relativa de la población incapaz de leer y escribir, que generalmente se debe a la falta de aprendizaje. La gráfica siguiente ilustra el comportamiento de la variable entre los dos tipos de municipios, para los años de estudio.



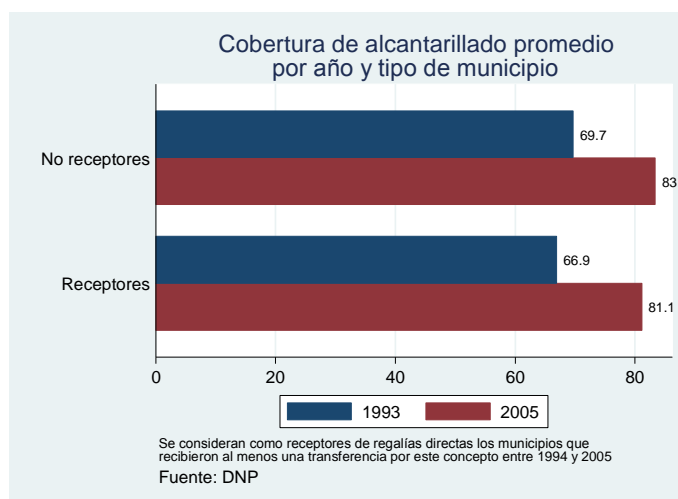
La tasa de analfabetismo en 1993 para el grupo de municipios receptores es muy similar al de los No-receptores; mientras que para los primeros el analfabetismo se ubicó en 16,1% para los segundos esta tasa fue de 16,5%. La dinámica del analfabetismo en los municipios No-receptores, entre los años de referencia, muestra que estos redujeron su tasa en -2,7 puntos mientras que en los receptores esta reducción es de -1.9 puntos. El resultado neto que arroja la aplicación de la metodología experimental es que los municipios No-receptores lograron reducir su analfabetismo 0.8 puntos porcentuales más, que los receptores; la prueba de significancia estadística evidencia que este mejor comportamiento de los municipios No-receptores, aunque la diferencia es reducida, si es significativa.

• **Cobertura de Alcantarillado**

La cobertura de los servicios de saneamiento básico se ha constituido como una de las prioridades que el Gobierno Central ha definido para la ejecución de recursos a nivel

local. En consecuencia, la propuesta de la UT CNC-EU incluye dentro de las variables de impacto de las regalías, la cobertura de alcantarillado.

Gráfica 9

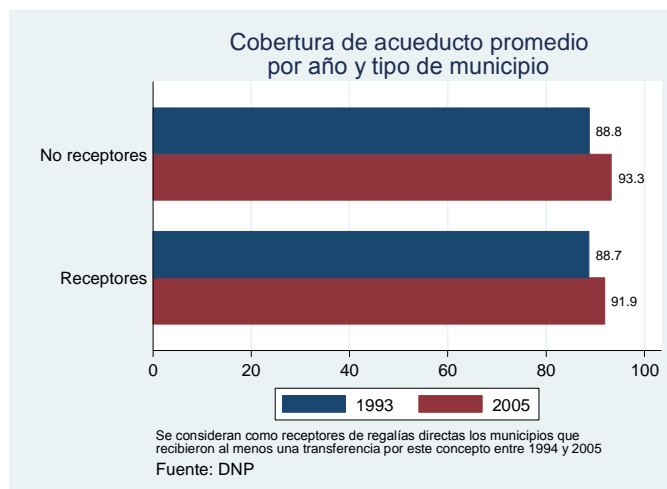


La gráfica muestra que los municipios No-receptores registraban una mayor proporción de cobertura del servicio (69,7%) que los receptores (66,9%). Para el año 2005, las coberturas se incrementaron de manera similar alcanzando cifras equivalentes al 83% y 81%. El cálculo de las dobles diferencias muestra que el incremento en los municipios receptores fue ligeramente superior que en los No receptores, sin embargo esta diferencia no resulta ser significativamente distinta. Concluyendo, la aplicación de la metodología experimental no evidencia que las regalías generen dinámicas distintas en los municipios receptores en contraste con los No-receptores.

- **Cobertura en Acueducto**

Como se afirmó anteriormente, la cobertura de acueducto también es una línea de inversión prioritaria, ya que al igual que el servicio de alcantarillado, las deficiencias en estos servicios están estrechamente relacionadas con otros indicadores como la incidencia de enfermedades, la mortalidad infantil y la desnutrición, particularmente afectando a la población infantil.

Gráfica 10

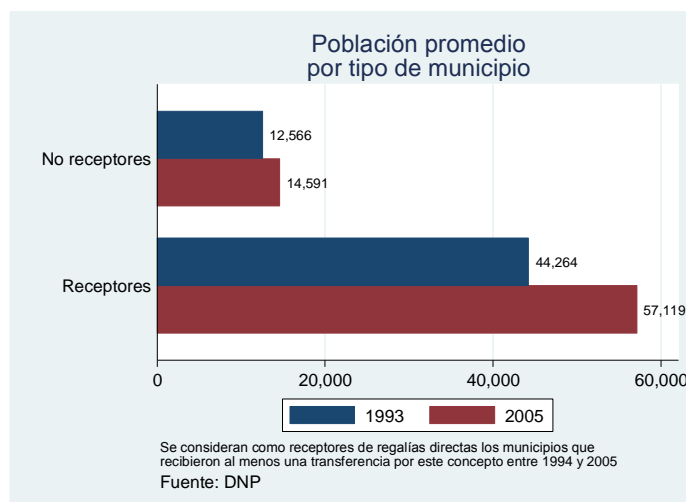


Se aprecia que la situación de los municipios receptores era prácticamente igual a los No-receptores en el año 1993; sin embargo para el año 2005 estos últimos logran incrementar 1,5 puntos porcentuales más, su cobertura de acueducto con respecto a los receptores. La prueba de significancia de esta diferencia resulta ser significativa (ver anexo 3), es decir, que en efecto y aunque en una magnitud reducida, los municipios No-receptores superaron el aumento de cobertura que alcanzaron los Receptores.

- **Crecimiento Demográfico**

Aunque inicialmente esta variable no se había incluido como variable de impacto para el análisis, el trabajo cualitativo evidencia que las dinámicas demográficas de los municipios receptores, parecen ser muy distintas que las de los No-receptores. Adicionalmente, una primera revisión de los resultados cuantitativos y las pocas diferencias que se registran en la evolución de los indicadores, sugirieron incorporar esta variable dentro del análisis.

Gráfica 11



La gráfica anterior muestra, tanto para el año 1993 como para el 2005, que los municipios No-receptores de regalías registran tamaños de población significativamente menores que los municipios receptores. Sin embargo el comportamiento más interesante para analizar es el crecimiento poblacional registrado; según las estimaciones del modelo experimental de impacto, los municipios receptores crecieron, de manera significativa, en promedio 10 puntos porcentuales más que los municipios No-receptores (Anexo 1). En conclusión, se aprecia que los municipios que reciben regalías son desde el mismo año base 1993, más grandes en términos poblacionales que los No-receptores; pero adicionalmente su tasa de crecimiento demográfico ha sido significativamente superior durante el período de referencia.

2. ¿LAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE RECIBEN REGALÍAS DIRECTAS TIENEN MAYOR DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL QUE AQUELLAS QUE NO RECIBEN ESTE TIPO DE INGRESOS?

El principal hallazgo que se obtienen de la aplicación del método experimental, es que para el período de referencia, la dinámica de las variables relacionadas con calidad de vida, no difiere de manera significativa entre municipios receptores y No-receptores, incluso variables como tasa de asistencia para jóvenes entre 12 y 17, el analfabetismo y la cobertura de acueducto registran, aunque en una magnitud reducida, una mejor evolución en los No-receptores que en los Receptores.

Una primera hipótesis que surge, es que las regalías no son un factor diferencial para los municipios que las reciben, sin embargo contrastando con los análisis de sostenibilidad fiscal, lo que se evidencia es que son una fuente muy importante de recursos, y que en los municipios No-receptores es sustituida por fuentes fiscales de esfuerzo propio (ej., Sobretasa, predial, ICA, etc.). Otra hipótesis está vinculada a la eficiencia del gasto público a nivel local, en principio la ausencia de impactos en las variables críticas de calidad de vida, confirmaría los problemas institucionales referidos a deficiencias en las fases de planeación, contratación, ejecución, seguimiento y evaluación por parte de las entidades territoriales, así como la cuestionada baja transparencia en la ejecución de los recursos públicos. Por último, surge también la hipótesis que los eventuales impactos en las coberturas de servicios básicos que podrían lograr los municipios receptores en contraste con los No-receptores, son anulados por crecimientos demográficos que se generan en los municipios que explotan recursos. La aplicación de la metodología cuasi-experimental, el análisis de intensidad de tratamiento, y el trabajo cualitativo permitirán confirmar y explicar estos primeros hallazgos descriptivos.

2.1. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA CUASIEXPERIMENTAL

Para la realización de este ejercicio y con el fin de hacer un máximo aprovechamiento de la información disponible, se realizaron dos tipos de estimaciones: En primera instancia se tomaron la totalidad de los municipios receptores y No-receptores, y con el universo de municipios se realizó el ejercicio de pareo para aplicar la metodología de dobles diferencias emparejadas. La segunda aproximación fue la selección únicamente de los 80 municipios mayores receptores y se procedió a realizar el ejercicio de pareo, es decir identificar en los no receptores alrededor de 80 municipios⁶ que fueran similares en las variables de pareamiento a los receptores.

2.2. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE DOBLES DIFERENCIAS EMPAREJADAS CON EL UNIVERSO DE MUNICIPIOS

Los resultados del primer ejercicio se presentan en el Cuadro 1, se utilizan 4 algoritmos de emparejamiento distintos para verificar la consistencia de los resultados⁷. Los datos presentados en el cuadro son las diferencias netas de los indicadores entre los Receptores y No-receptores, para los municipios pareados. (Diferencia entre Receptores 2005 y 1993, menos la Diferencia en los No-Receptores 2005-1993).

De las 10 variables de impacto, se aprecian diferencias estadísticamente significativas entre los dos grupos de municipios, en las variables correspondientes al Índice de Condiciones de Vida y en el crecimiento de la población. Referente a la primera variable, se aprecia una diferencia de -1.13 puntos (con la metodología del vecino más cercano); el signo negativo implica que para los municipios No-receptores el aumento del ICV entre 1993 y 2005 ($\Delta Y^{D=0}$), fue mayor que en los Receptores ($\Delta Y^{D=1}$). En consecuencia la diferencia, $\Delta Y^{D=1} - \Delta Y^{D=0}$ es menor a cero y muy consistente con todos los métodos de emparejamiento. Por tanto, los municipios No-receptores aumentaron su ICV en 1,13 puntos más que los municipios receptores. Considerando que el ICV se mide en una escala de 1 a 100, la diferencia de 1 punto en promedio entre los dos grupos de municipios, no parecería ser una situación significativamente distinta en términos de calidad de vida. Es interesante el contraste de este resultado con el obtenido en la aplicación del modelo experimental, donde la diferencia (-0.8 puntos) es prácticamente el mismo valor que el obtenido utilizando el emparejamiento con función de Kernel, resulta ser estadísticamente significativo y con signo negativo, es decir reflejando un mayor aumento en los No Receptores que en los Receptores.

⁶ El ejercicio de pareo reduce ligeramente el tamaño de la muestra de receptores, ya que sólo trabaja con los municipios que encontraron su par (o pares) en los No-receptores. Esto es lo que se denomina en la literatura el soporte común.

⁷ “En muestras grandes, asintóticamente todos los algoritmos de emparejamiento deben generar los mismos resultados, puesto que tienden a comparar sólo parejas idénticas” Ver, Bernal y Peña, Guía Práctica para la Evaluación de Impacto, Abril 2011.

Cuadro 1 - Impacto promedio sobre los tratados (ATT). Totalidad de municipios receptores de regalías directas vs municipios no receptores.

Totalidad de municipios receptores de regalías directas vs municipios no receptores

Variable de Resultado	% de la población con NBI	% de población bajo la línea de miseria	Índice de calidad de vida (ICV)	Crecimiento de Población	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de Asistencia a 7-11	Tasa de Asistencia 12-17	Tasa de analfabetismo	Cobertura alcantarillado	Cobertura acueducto
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Emparejamiento con vecino más cercano	.0915188 (1.009832)	1.379695 (2.072443)	-1.1367* (.667226)	8895.48*** (3244.59)	.0406468 (1.645062)	-1.21106 (0.258)	-.586998 (.577)	.0001248 (.0036118)	-.0272471 (.017113)	-.004063 (.0179632)
Emparejamiento con cinco vecinos más cercanos	-1.243693 (1.082625)	.165344 (1.831345)	-.9693301* (.5129166)	9.321.62*** (3143.666)	.3931941 (1.482661)	.397154 (.613)	-.586998 (.563)	.0034526 (.0023123)	-.0104179 (.0139062)	.0060464 (.0140666)
Emparejamiento por radio de 1%	-1.085201 (.9580529)	.244373 (1.475525)	-.9478282** (.4390222)	9705.186*** (3542.90)	.9164344 (1.177726)	-.464297 (.528)	-.07525 (.920)	.004363 (.0028358)	-.001872 (.0114003)	.0109635 (.0141223)
Emparejamiento por función Kernel	-.8978229 (.9354188)	.5550411 (1.875006)	-.8760755** (.4300499)	9392.411*** (3442.767)	.7706806 (1.228761)	-.40079 (.612)	-.2668174 (.656)	.0034695 (.0022466)	-.0020668 (.0118982)	.0104183 (.0122414)

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas mediante dobles diferencias emparejadas. Se reportan en paréntesis, los errores estándar estimados mediante bootstrap con 50 repeticiones.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos propios UT CNC –EU

Los resultados de la variable del crecimiento demográfico son muy interesantes y consistentes con los presentados en la sección descriptiva y en los resultados de la metodología experimental. El signo positivo del coeficiente, evidencia que, entre 2005 y 1993, los municipios receptores de regalías aumentaron en promedio, su población en 8.895 personas más, que los municipios No-receptores. Esta diferencia es estadísticamente significativa para todos los niveles de significancia y bajo todas las técnicas de pareo.

Referente a los otras variables de impacto, aunque no registran diferencias estadísticamente significativas, se aprecia que las diferencias son tan reducidas entre los grupos de análisis, que el signo del estimador varía en algunos casos, para la misma variable según el algoritmo de pareo utilizado. En suma no es claro que los demás indicadores hayan progresado más en los Receptores que en los No-receptores o viceversa.

2.3. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE DOBLES DIFERENCIAS EMPAREJADAS CON LOS 80 MUNICIPIOS MAYORES RECEPTORES DE REGALÍAS

El segundo ejercicio realizado con metodología cuasiexperimental, restringe el dominio de municipios solamente a los 80 mayores receptores de regalías; con este grupo se realiza el ejercicio de pareo para identificar una muestra similar en los No-receptores y de esta manera comparar la evolución de los indicadores.

Los resultados del cuadro 2, reflejan diferencias significativas entre el grupo de municipios receptores y No-receptores en las variables de crecimiento demográfico, tasa de mortalidad infantil y en la tasa de analfabetismo; sin embargo estas diferencias no son consistentes con todos los algoritmos de pareo utilizados⁸.

El crecimiento demográfico, al igual que en los análisis presentados anteriormente, refleja de manera estadísticamente significativa, que los municipios receptores tuvieron un incremento mayor entre el 2005 y 1993, que los No-receptores; el algoritmo de

⁸ Esta situación se genera porque al restringir la muestra de receptores a 80 entidades territoriales, el tamaño muestral es muy reducido y surge una tensión entre obtener un estimador con el menor sesgo y con el mayor nivel de precisión. La utilización de un algoritmo de pareo como la del vecino más cercano, asegura una comparación entre un municipio receptor y No-receptor lo más parecidos posibles (con la menor diferencia de p-score), es decir con el menor sesgo, pero con el riesgo que si no encuentra este vecino cercano, el municipio queda excluido del análisis y reduce aún más la muestra, que para este caso siendo ya muy limitada, afecta negativamente la precisión de las estimaciones. En contraste, si es menos restrictivo y se permite que el pareo incluya la comparación de cada municipio receptor con varios No-receptores, es menos probable que un municipio no tenga vecinos de comparación y por tanto que quede excluido del análisis, aun cuando la distancia con sus vecinos sea un poco más lejana. Esta situación genera una mayor precisión de las estimaciones (no se pierde la muestra que se pierde con algoritmos más restringidos) pero las estimaciones tienen mayor sesgo, al comparar municipios, donde la diferencia del p-score es mayor.

pareo correspondiente al radio de 1%, muestra que en promedio, la población de los municipios receptores creció 11.140 personas más, que en los municipios No-receptores; tendencia similar se registra al utilizar el algoritmo de Kernel, evidenciando la misma dinámica de crecimiento poblacional para los municipios receptores.

Cuadro 2 - Impacto promedio sobre los tratados (ATT). 80 mayores receptores de regalías directas vs submuestra de municipios no receptores.

80 mayores receptores de regalías directas vs submuestra de municipios no receptores.

Variable de Resultado	% de la población con NBI	% de población bajo la línea de miseria	Índice de calidad de vida (ICV)	Crecimiento de Población	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de Asistencia 7-11	Tasa de Asistencia 12-17	Tasa de analfabetismo	Cobertura alcantarillado	Cobertura acueducto
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Emparejamiento con vecino más cercano	- .86691 (4.581875)	-.2636559 (5.151667)	1.4308 (2.708114)	-2590.987 (6419.7)	6.665467 (5.889653)	2.0245 (.560)	1.7953 (.564)	-.0276793** (.0135773)	-.0249333 (.0552282)	.0224 (.0544075)
Emparejamiento con cinco vecinos más cercanos	-.8711189 (2.801669)	-.921242 (3.526695)	-.2173864 (1.529314)	7699.688 (7817.89)	6.333013* (3.434837)	1.8918 (.458)	.5584533 (.817)	-.0117644 (.0136169)	-.0100533 (.0345939)	.0353867 (.0387964)
Emparejamiento por radio de 1%	-.5013218 (2.260515)	-.6182188 (2.612603)	-.4924585 (1.54188)	11140.17*** (3789.511)	7.037744*** (2.298219)	1.9019 (.370)	.8087677 (.670)	-.001145 (.0085674)	-.0238358 (.0292571)	.0311077 (.0256397)
Emparejamiento por función Kernel	-.2306667 (2.418118)	-.5389265 (2.790968)	-.5131576 (1.596753)	9597.174** (4368.344)	6.737155*** (2.604201)	1.8058 (.409)	.96849 (.619)	-.0009776 (.0076196)	-.0229068 (.0303408)	.0319228 (.0261846)

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas mediante dobles diferencias emparejadas. Se reportan en paréntesis, los errores estándar estimados mediante bootstrap con 50 repeticiones.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos propios UT CNC –EU

En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, se observan diferencias significativas en tres de los cuatro algoritmos de pareo utilizados. Para el caso particular de esta variable los valores esperados serían coeficientes con signos negativos, es decir que la reducción de la mortalidad infantil en los municipios receptores fuera mayor que en los No-receptores. Sin embargo las estimaciones arrojan coeficientes positivos, evidenciando que los municipios No-receptores redujeron la mortalidad infantil entre 6 y 7 puntos porcentuales más, que los receptores.

El analfabetismo es la otra variable de impacto que muestra diferencias significativas entre los grupos de análisis, aunque solo con el primer tipo de algoritmo de pareo. El signo negativo evidencia una reducción del analfabetismo mayor para los municipios receptores que en los No-receptores; sin embargo esta variación sólo es de 0.2 puntos porcentuales. Para las demás variables consideradas en el análisis, las pruebas de significancia estadística no muestran diferencias significativas entre los dos tipos de municipios; las variaciones de los indicadores entre receptores y No-receptores son muy reducidas y no alcanzan un punto porcentual.

Concluyendo, el análisis de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías, refleja situaciones similares que las presentadas con los otros métodos anteriormente descritos. Es evidente el impacto en el crecimiento poblacional de los municipios receptores, evidenciando dinámicas demográficas significativamente distintas que los No-receptores. Los impactos en la tasa de mortalidad y en la tasa de analfabetismo, aunque resultan ser estadísticamente significativas, solamente en el caso de la mortalidad infantil, esta diferencia es amplia y favorece a los municipios No-receptores.

2.4. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE INTENSIDAD DE TRATAMIENTO

Como se detalló en la sección 1.2. el primer modelo de intensidad propuesto es el que incorpora únicamente el total de municipios receptores de regalías directas. En este enfoque metodológico no se utilizó solo el grupo de los 80 mayores receptores porque al reducir tan significativamente el número de observaciones, se evidencia pérdida de precisión en las estimaciones.

Los resultados se presentan en el Cuadro 3. El coeficiente relevante de análisis es el que corresponde a la variable explicativa que se denomina “Regalías directas 94 - 05 (en cientos de millones constantes)”, esta variable acumula el total de regalías directas percibidas por los municipios entre 1994 y 2005. La significancia de este coeficiente determina la sensibilidad de la variable de resultado (Ej., NBI, ICV, Miseria, Población, etc.), frente a los cambios en el monto de las regalías percibidas. Adicionalmente se incorporaron algunos covariantes que pueden estar afectando la variable dependiente; sin embargo dado que suponemos que el sesgo de selección está controlado al incorporar solamente municipios receptores, la cantidad de regalías percibidas son independientes a las características de los municipios; el efecto de covariantes no incluidos explícitamente, se recogen en el vector de error μ .

Cuadro 3 - Análisis de intensidad. Totalidad de municipios receptores de regalías directas. Variables de resultado en niveles de 2005.

Municipios receptores de regalías directas										
Variable de Resultado	% de la población con NBI	% de población bajo la línea de miseria	Índice de calidad de vida (ICV)	Población	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de Asistencia 7-11	Tasa de Asistencia 12-17	Tasa de analfabetismo	Cobertura alcantarillado	Cobertura acueducto
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Regalías directas 94 - 05 (en cientos de millones)	-0.00140 (0.00117)	-0.00106 (0.00123)	0.00170** (0.000788)	53.598** (22.5129)	0.00151 (0.00143)	0.000605 (0.000975)	0.000645 (0.00104)	-3.28e-06 (7.54e-06)	6.86e-05*** (2.14e-05)	1.15e-05 (1.30e-05)
Porcentaje de población en cabecera	-16.68*** (4.299)	-11.38** (4.738)	20.25*** (3.009)	41.86445 (34678.77)	-19.82*** (5.450)	6.451 (4.471)	9.543** (4.564)	-0.0484 (0.0436)	-0.0321 (0.0590)	-0.0374 (0.0455)
Distancia a Barranquilla	-1.87e-05*** (5.71e-06)	-1.58e-05** (6.90e-06)	2.16e-06 (3.13e-06)	-0.1814729 (.141647)	-3.44e-06 (5.73e-06)	-9.18e-06** (4.59e-06)	-2.51e-05*** (6.38e-06)	-5.76e-08** (2.28e-08)	5.96e-07*** (1.11e-07)	1.28e-07* (7.54e-08)
Distancia a Buenaventura	-0.000125** (6.08e-05)	2.04e-05 (6.37e-05)	5.21e-05** (2.45e-05)	-1.002847 (1.808627)	0.000217** (5.64e-05)	7.72e-05* (4.06e-05)	-1.73e-05 (3.59e-05)	2.62e-07 (1.97e-07)	5.45e-06*** (1.08e-06)	4.96e-06*** (1.07e-06)
Distancia a Cali	0.000115* (6.13e-05)	-3.30e-05 (6.39e-05)	-5.52e-05** (2.52e-05)	0.8345427 (1.832803)	* (5.79e-05)	-7.51e-05* (3.90e-05)	9.18e-06 (3.49e-05)	-2.78e-07 (1.96e-07)	-5.19e-06*** (1.07e-06)	-4.85e-06*** (1.06e-06)
Distancia a Medellín	3.99e-05*** (8.01e-06)	2.38e-05*** (9.07e-06)	-1.18e-05*** (3.62e-06)	0.4086806 (.419362)	5.60e-05*** (6.98e-06)	-4.93e-06 (6.68e-06)	2.56e-05*** (7.22e-06)	1.30e-08 (2.83e-08)	-9.49e-07*** (1.63e-07)	-5.74e-07*** (1.33e-07)
Distancia a Bogotá	5.08e-06 (8.66e-06)	1.85e-05** (8.65e-06)	-1.87e-06 (4.35e-06)	-0.3756486 (.529802)	-2.46e-05*** (8.90e-06)	-1.72e-06 (6.35e-06)	-2.42e-05*** (6.92e-06)	4.39e-08 (3.64e-08)	4.27e-07*** (1.54e-07)	5.29e-07*** (1.51e-07)
Área (Km2)	0.00102** (0.000438)	0.00146** (0.000613)	2.89e-05 (0.000175)	15.89909 (8.351005)	0.000878* (0.000461)	-0.000879*** (0.000294)	-5.84e-05 (0.000305)	-6.34e-07 (2.18e-06)	-3.03e-05*** (7.27e-06)	-2.32e-05*** (6.58e-06)
Densidad poblacional	-0.00104	7.40e-05	0.00102*	435.5355	-0.000972	-0.000126	-0.00169**	-1.23e-	3.33e-05	2.38e-06

								05***		
Altura promedio	(0.00127)	(0.00117)	(0.000558)	(171.0423)	(0.000833)	(0.000608)	(0.000722)	(4.28e-06)	(2.81e-05)	(9.17e-06)
	-0.00225***	-0.000899	0.000438	19.75391	0.00201***	0.00107	-0.000539	-1.22e-05***	5.77e-05***	2.89e-05***
Porcentaje de población sin escolaridad	(0.000745)	(0.000856)	(0.000347)	(18.32358)	(0.000683)	(0.000736)	(0.000583)	(3.05e-06)	(1.10e-05)	(7.64e-06)
	94.31***	76.52***	-43.08***	334869.1	65.45***	-55.16***	-31.99***	0.706***	-0.312	-0.397**
Porcentaje de población con bachillerato completo	(12.48)	(10.87)	(5.510)	(284773.2)	(10.84)	(9.831)	(8.727)	(0.0506)	(0.205)	(0.154)
	-114.9**	-25.52	71.45**	955325.2	82.21	-101.6**	109.9**	0.435	0.936	-0.175
Constante	(50.14)	(51.28)	(32.38)	(728660.)	(55.44)	(46.95)	(47.09)	(0.409)	(0.669)	(0.554)
	45.91***	13.13**	62.29***	48828.55	31.99***	105.0***	86.81***	0.0658***	0.363***	0.778***
	(6.307)	(6.610)	(3.310)	(96657.91)	(5.872)	(4.693)	(6.396)	(0.0244)	(0.121)	(0.0846)
Observaciones	615	615	615	615	615	615	614	615	615	615
R-cuadrado	0.694	0.516	0.785	0.3656	0.541	0.352	0.453	0.728	0.541	0.360

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas mediante mínimos cuadrados ordinarios. Se reportan en paréntesis, los errores estándar robustos a heteroscedasticidad estimados mediante el método de White.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos propios UT CNC –EU

Los resultados muestran un impacto positivo y significativo de las regalías en el ICV. Por cada 100 millones de pesos adicionales de regalías que un municipio recibe, aumenta su ICV en 0.0017 puntos; es decir que para un aumento de 1 punto en el ICV, se requerirían aproximadamente 58 mil millones de regalías directas adicionales.

De manera similar se aprecia un impacto positivo y significativo de las regalías directas sobre el crecimiento de la población, el coeficiente muestra que por cada aumento de 100 millones en las regalías directas, la población se incrementa en 54 personas. Este incremento es notoriamente amplio, y nuevamente el impacto sobre esta variable resulta ser reiterativo.

El segundo modelo de intensidad, incluye además de los municipios receptores, los No-receptores, para estos últimos la variable de intensidad de regalías toma el valor de 0 en la medida en que no han recibido ingresos por este concepto. Los resultados obtenidos (Anexo 2) son muy similares a los presentados en la tabla anterior. Se evidencia un impacto positivo y significativo de las regalías en el ICV, de magnitud muy similar al modelo de intensidad utilizando únicamente los municipios receptores.

Así mismo se aprecia un impacto positivo y significativo de las regalías directas sobre el crecimiento de la población, el coeficiente muestra que por cada aumento de 100 millones de pesos en las regalías directas, la población se incrementa en 47 personas. Este incremento es notoriamente amplio, y nuevamente el impacto sobre esta variable resulta ser reiterativo.

3. ¿LAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE RECIBEN REGALÍAS DIRECTAS AVANZAN MÁS RÁPIDAMENTE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS COBERTURAS BÁSICAS E INDICADORES SOCIALES QUE AQUELLAS QUE NO RECIBEN ESTE TIPO DE RECURSOS?

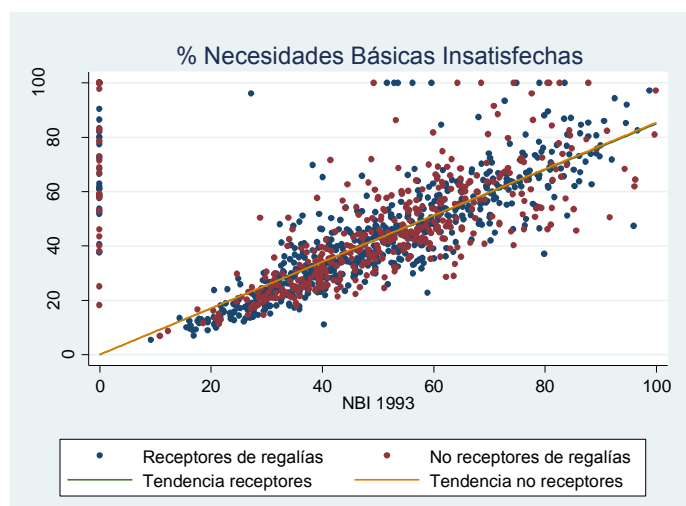
Referente a este aspecto y como se describió en la sección 1.3. se estimó un modelo cuya estimación de coeficientes, resultan ser las pendientes en cada una de las variables de interés. Este enfoque permite determinar, si los municipios receptores han avanzado más rápidamente que los No-receptores en la cobertura de sus indicadores sociales básicos.

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Para el caso particular del indicador de NBI, el gráfico ilustra el ejercicio realizado para analizar la convergencia de los indicadores sociales. Se tomó el universo total de receptores y No-receptores y se ubicó su posición tomando como coordenadas el valor de la variable en 1993 (eje x) y en el 2005 (eje y). La hipótesis que se desea probar, para el caso particular de esta variable, es si los municipios receptores tienden a ubicarse más hacia la parte inferior de la gráfica (es decir NBI significativamente inferior

en 2005) que los municipios No-receptores, cuya hipótesis es que se ubican en zonas superiores con respecto a los receptores (NBI en 2005 superiores al de los receptores). En consecuencia, se procedió a realizar una regresión lineal para estimar la ecuación y los coeficientes (pendientes) de las rectas para municipios receptores y No-receptores; la diferencia de las pendientes indica dinámicas distintas, entre 1993 y 2005, en las variables de estudio entre los dos grupos de municipios

Gráfica 12



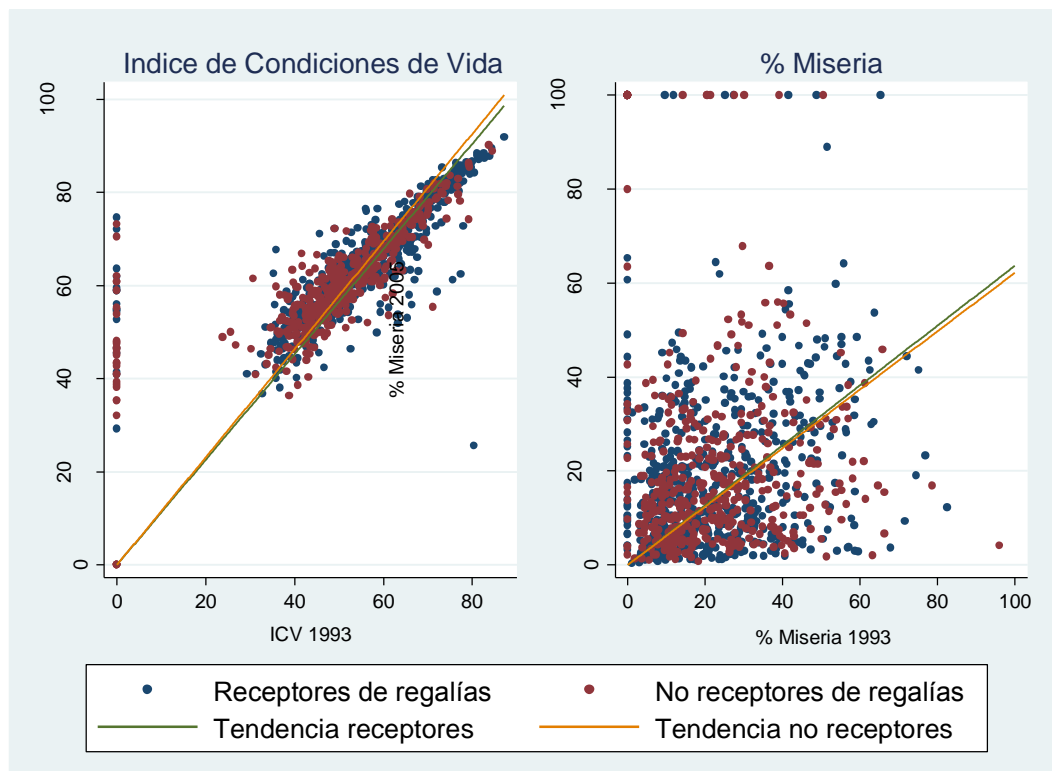
Fuente: UT CNC –EU con base en datos del DNP

El anexo 3, cuadro A3 muestra los coeficientes estimados. El primer coeficiente es la pendiente de los municipios No receptores, el segundo es la diferencia de la pendiente de los receptores con respecto a los No-receptores; para el análisis es relevante analizar el signo y la significancia de este segundo coeficiente. Para el indicador de NBI, se aprecia que no existe un diferencial de pendientes entre los grupos de municipios, la estimación de las pendientes muestra que las dos rectas no registran una diferencia de pendiente significativa (no hay una mayor inclinación de una con respecto a la otra) y visualmente se ilustra la coincidencia de las dos rectas estimadas. Concluyendo respecto al NBI no se puede afirmar que los municipios receptores avanzan más rápidamente en la disminución del NBI que los No-receptores.

INDICADOR DE CONDICIONES DE VIDA (ICV) Y MISERIA

Respecto a estos dos indicadores sociales, las pruebas de significancia de los coeficientes estimados muestran para el ICV, que los municipios receptores registran una menor pendiente (coeficiente negativo) que los No-receptores (la recta menos inclinada). Esta diferencia significativamente estadística, es consistente con los resultados obtenidos mediante la aplicación de la metodología experimental y cuasi experimental, que evidencian que los municipios No-receptores han aumentado en promedio su ICV, más que los municipios receptores, aunque este diferencial es de magnitud reducida.

Gráfica 13



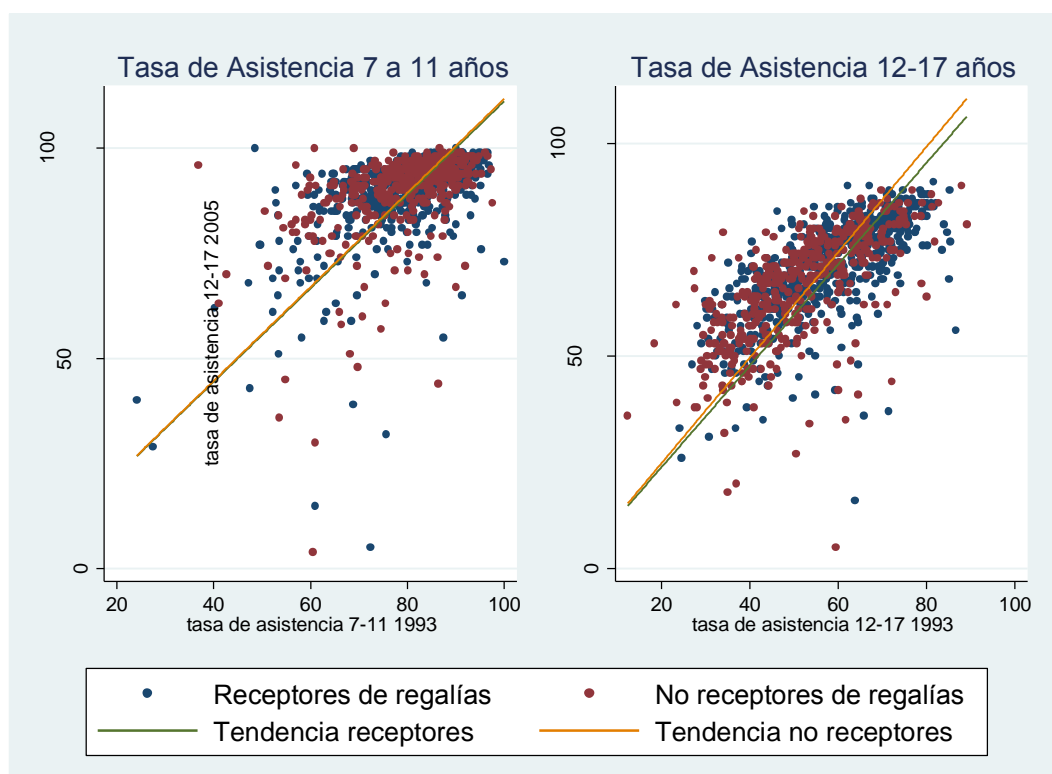
Fuente: UT CNC –EU con base en datos del DNP

La evolución del indicador de miseria para los dos grupos de municipios, no evidencia diferencias significativas que indiquen que los municipios receptores avanzan más rápidamente en reducir este indicador que los No-receptores. Desde el análisis gráfico para este indicador, se considera una mejor situación si las rectas son menos inclinadas (más horizontales), ya que el objetivo es el de reducir porcentaje de miseria; aunque los No-receptores registran una menor pendiente, la diferencia con los receptores no es significativa.

EDUCACIÓN Y SALUD

En cuanto a las tasas de asistencia se aprecia que para los niños de 7 a 11 años, la asistencia escolar muestra una dinámica totalmente coincidente entre los municipios receptores y No receptores. Referente a la tasa de asistencia para los jóvenes entre 12 y 17 años, los resultados son análogos a los obtenidos en la aplicación del modelo experimental, el indicador ha logrado un incremento mayor en los municipios No-receptores, al registrado en aquellos que si reciben regalías directas.

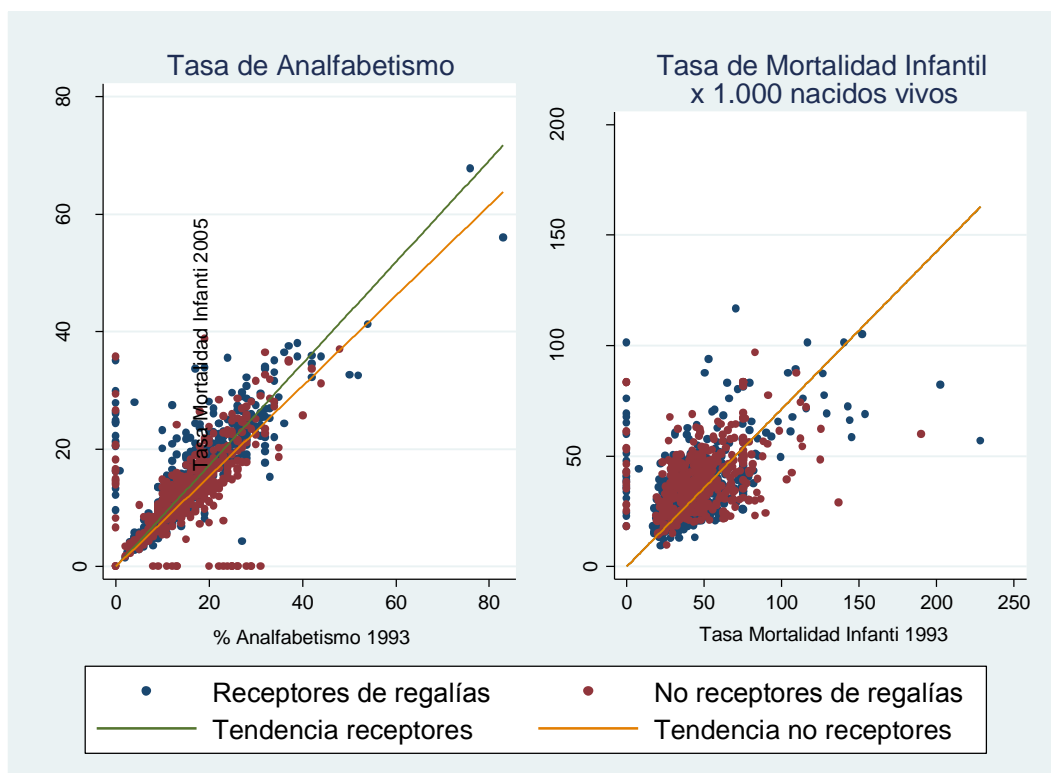
Gráfica 14



Fuente: UT CNC –EU con base en datos del DNP

La gráfica 15 muestra el análisis de convergencia para la tasa de analfabetismo y mortalidad infantil. La interpretación para estas dos variables es análoga a la variable de miseria; dado que lo deseable es la reducción de los indicadores, mientras las rectas sean más horizontales, implica una reducción más acelerada entre los años de estudio, que una recta más vertical. La tasa de analfabetismo para los No-receptores muestra una reducción más acelerada que para el caso de los receptores; las pruebas de significancia (anexo 3), reflejan que la diferencia entre estas dos pendientes es significativa.

Gráfica 15



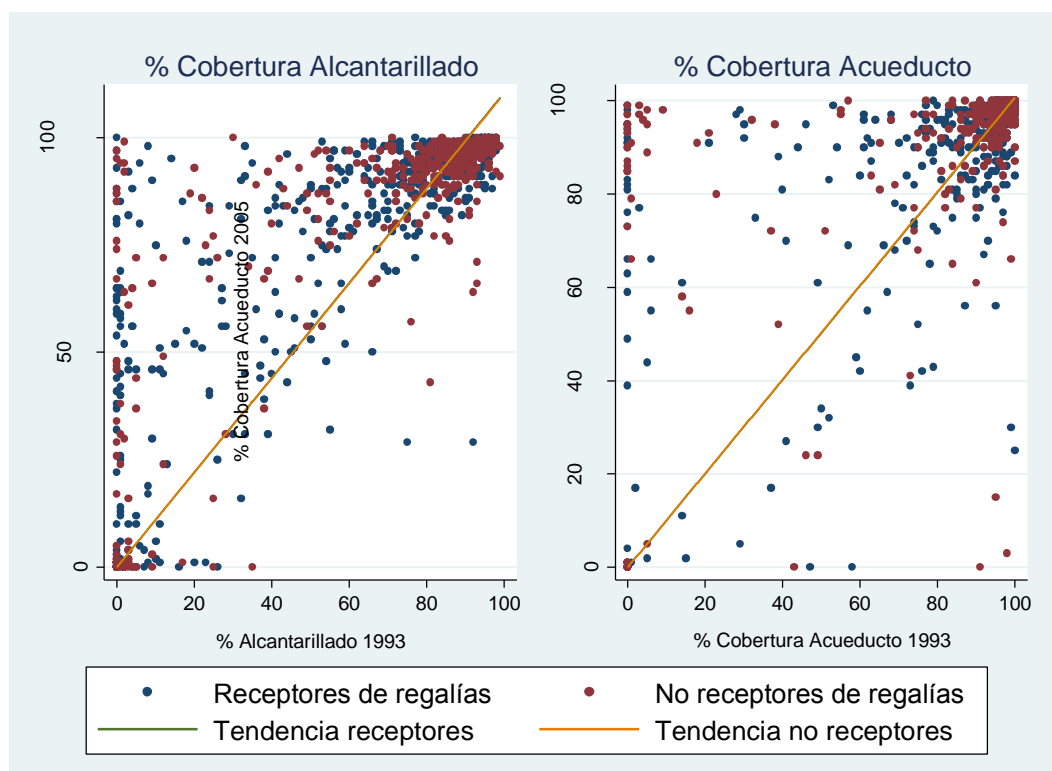
Fuente: UT CNC –EU con base en datos del DNP

La tasa de mortalidad infantil muestra un comportamiento muy similar entre los municipios beneficiarios de regalías directas y aquellos que no perciben estos ingresos. La significancia del coeficiente, indica que no hay diferencia entre las dinámicas registradas por ambos tipos de municipios.

ALCANTARILLADO Y ACUEDUCTO

La convergencia para estas dos variables muestra, tanto desde un análisis gráfico como estadístico, que no existen diferencias significativas en el comportamiento, entre los dos grupos de municipios. Para el caso particular de estas dos variables, la situación deseable es una mayor inclinación de las rectas, es decir un incremento del indicador con respecto a su valor en el año 1993. En consecuencia, no hay evidencia de una mayor convergencia de los municipios receptores que los No-receptores para estas variables de saneamiento básico.

Gráfica 16



Fuente: UT CNC –EU con base en datos del DNP

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

El crecimiento demográfico muestra un coeficiente significativo y positivo en el diferencial de pendientes entre los dos tipos de municipios. Es decir que los municipios receptores tienen un mayor crecimiento poblacional que los No-receptores. El comportamiento de esta variable resulta ser muy consistente, reiterativo e independientemente al tipo de metodología de evaluación utilizada; la gráfica de convergencia para esta variable, no se presenta debido a que no resulta clara e ilustrativa por la alta varianza y dispersión de los datos.

4. RESULTADOS CUALITATIVOS

Los resultados del análisis cualitativo se presentan de manera detallada en el informe correspondiente a ese componente; sin embargo en el presente documento se incluye algunos resultados generales que explican las deficiencias en los mecanismos de decisión de las entidades territoriales en la asignación de recursos, y en el monitoreo y seguimiento a las inversiones. Aún cuando desde el punto de vista normativo y legal se han creado mecanismos para la asignación, planeación, ejecución y seguimiento a las inversiones como son los Planes de Desarrollo Territoriales, los Planes Plurianuales de Inversiones, los Planes Operativos Anuales de Inversiones, los Planes Indicativos, los Bancos de Programas y Proyectos, La Metodología General Ajustada (MGA), la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, entre otros; la baja capacidad institucional de las entidades territoriales no les ha permitido aplicar la normatividad de manera adecuada para realizar eficientes ejercicios de planeación, presupuestación, contratación, ejecución, seguimiento, control social y evaluación de las inversiones financiadas.

4.1. ¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS DE DECISIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS?

Los principales mecanismos de decisión de las entidades territoriales según los funcionarios públicos entrevistados gracias al trabajo cualitativo desarrollado en el marco de este estudio son los Planes de Desarrollo de cada municipio. Seis de los funcionarios mencionaron también los Bancos de proyectos como instancias importantes en la gestión de los proyectos como es el caso de Guaduas, Puerto Gaitán, Puerto López y Albania. De esta forma, frente a la pregunta sobre las herramientas de gestión de presupuesto para orientar los recursos provenientes de regalías y los criterios de selección y priorización de los proyectos, los funcionarios respondieron de una manera muy general haciendo alusión a los Planes de Desarrollo (19 de 28 funcionarios). No obtuvimos información concreta sobre los pasos que se siguen en la escogencia de un proyecto. Al indagar sobre quienes participan en la escogencia de los proyectos los funcionarios afirmaron que estas decisiones se tomaban en reuniones con el alcalde y diversas dependencias de la alcaldía. No fue posible obtener información precisa frente a este tipo de reuniones, periodicidad y determinar si son reuniones con metodologías específicas. No parecería que los funcionarios utilizaran metodologías específicas en la gestión de los proyectos a financiar con los recursos de regalías. Los funcionarios afirman que la gestión y la planeación de estos recursos se realizan siguiendo los parámetros legales con respecto a lo que se puede o no ejecutar con estos dineros pero no hay diferencias en la gestión y planeación de dichos recursos. De esta forma, no existen diferencias en la forma de manejar el presupuesto y en la decisión sobre inversión dependiendo si el dinero proviene de regalías o de otras fuentes (exceptuando el seguimiento de la reglamentación con respecto a las limitaciones de la inversión con recursos de regalías).

Frente a las preguntas sobre si existen las capacitaciones necesarias para el personal de la alcaldía en temas sobre a) la reglamentación de regalías b) el manejo de presupuesto y c) la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, fue evidente que los funcionarios manifestaran la necesidad de capacitación en estos temas. Trece funcionarios de 28 entrevistados afirmaron que las alcaldías no contaban con los recursos humanos suficientes, 10 funcionarios afirmaron que los empleados de la alcaldía no contaban con las capacitaciones necesarias sobre reglamentación de regalías, y 8 funcionarios afirmaron no contar con los recursos necesarios de formulación.

Con relación a las capacitaciones los funcionarios manifiestan que las que han recibido no han alcanzado la profundización que se requiere debido a que son cortas o debido a que quienes tienen el conocimiento han dejado sus puestos por la rotación en cargos públicos. Además sobre este tema es relevante mencionar que la recurrencia de los informes exigidos les quita tiempo en sus funciones. Aunque la mayoría de los funcionarios han participado en capacitaciones, algunos consideran que los temas deben ser más profundos y teóricos, y que hay vacíos en el momento en que se deben aplicar los conocimientos aprendidos. Un funcionario de Puerto Gaitán afirma “el hecho que le digan a usted aquí está la normatividad, pero empieza usted a interpretarla! (...) no todos tenemos la misma formación, entonces, uno a veces por desconocimiento o por interpretación ejecuta cosas que la ley no permite.”

Uno de los funcionarios de Puerto López considera que “a nivel de ejecución del recurso, es claro y es práctico el ejercicio [...] , pero hemos tenido inconvenientes en la presentación de los informes, [...] sí hay falencias en el manejo de esa información, sobre todo en lo físico, en documentos, para uno apoyarse y poder presentar información que el DNP pide, hay veces porque no están, otras porque no están completos”.

Los problemas no sólo se asocian con la desorganización interna de las alcaldías sino con los cambios en las metodologías exigidos por el DNP. Frente al tema otro funcionario de Puerto López afirma que “en el DNP están los mejores técnicos del país en materia de planeación, deberían tener unas matrices muy claras donde la información que llegue allí satisfaga la necesidad de ellos, que eviten solicitar nuevos formatos y pidiendo una nueva información”. Esta es una crítica constante frente a los problemas asociados con el manejo de las regalías en los diferentes municipios entrevistados.

Siguiendo este mismo orden de ideas la mayoría de los funcionarios afirma que en sus alcaldías no se cuenta con los recursos necesarios para poder planear los proyectos. Es necesario contar con más recursos humanos, técnicos y tecnológicos (frecuencia). Es importante explicar que las percepciones de los funcionarios no se refieren a la imposibilidad de realizar el trabajo en gestión y planeación de los recursos sino en las dificultades que tienen por la falta de recursos humanos y recursos técnicos para realizar un mejor trabajo. Con respecto a la falta de recurso humano también es

importante mencionar que los funcionarios afirman utilizar parte de su tiempo en responder a los requerimientos de los entes de control. Esto obstaculiza realizar los procesos de gestión y planificación de una manera más eficiente.

Con respecto al tema de la contratación se obtuvieron percepciones frente a cuatro aspectos específicos: información sobre responsables de definir la viabilidad técnica de los proyectos, las herramientas de contratación y evaluación de los contratistas, la participación de la sociedad civil como fuente de control social frente a los contratistas y las percepciones frente a las sanciones por malos manejos o mala gestión en la inversión de los recursos de regalías. De manera general, la viabilidad técnica de los proyectos está a cargo de la oficina de Planeación de las alcaldías y en algunos casos al Comité o Jefe del Banco de Proyectos. Sin embargo, los funcionarios entrevistados explicaron que dependiendo del tipo de proyecto la viabilidad técnica se realiza directamente en las diferentes dependencias de la alcaldía. Como explica un funcionario de Puerto Gaitán: *“El jefe de despacho se encarga de todo, aquí al Banco entran ya para revisión final, y para que cumpla con todos los requisitos técnicos, que esté dentro del plan de desarrollo, que le apunten a alguna meta del plan de desarrollo, todo ese tema, pero quien viabiliza es el jefe de despacho.”*

Los responsables de realizar los estudios de viabilidad son entonces la Oficina de Planeación, los jefes de dependencias de educación, obras, salud, etc. Dependiendo del tipo de inversión (sector) por evaluar. Con respecto a la revisión de los estudios de viabilidad es interesante anotar que los funcionarios dicen incluir cada vez más asesores o funcionarios expertos en contratación como abogados (Esto implica una mirada particular frente a la viabilidad de un proyecto).

En los diferentes municipios estudiados la información existente sobre contratistas se refiere a la historia de contratación previa. No fue común encontrar que estos provienen de una base datos consolidada. Las publicaciones que invitan a los contratistas son el medio para que los contratistas se acerquen a los municipios. En pocos casos las bases de datos están en construcción. Tal y como lo afirma uno de los funcionarios de Puerto López sobre las bases de datos de contratistas existentes en la alcaldía: *“Por supuesto, no sólo de contratistas, sino de contratos y de todo lo que hacemos, estamos precisamente en eso, ya el software está prácticamente terminado, estamos precisamente subiendo toda esa información a este software, en el software no solamente va a aparecer que se celebró el contrato tal, sino cuándo se terminó ejecutando, qué actas se realizaron, qué observaciones.”*

Al igual que el seguimiento a los proyectos financiados con recursos de regalías, el seguimiento a los contratistas tampoco incluye indicadores de impacto y sólo se toman en cuenta indicadores de ejecución. De la misma forma, tampoco existen mecanismos claros de comunicación con los contratistas aparte de las citaciones que pueden realizar y en particular del trabajo que realizan los interventores.

Un elemento importante que se indagó es la percepción de los funcionarios frente a la ayuda que reciben por parte de la sociedad civil como fuente de control social frente al trabajo de los contratistas y en general frente al manejo de las regalías. Sin embargo, únicamente en 4 municipios los funcionarios afirmaron que la ayuda de la sociedad civil es notoria. Como afirma la Secretaria de Planeación de Maicao *“la sociedad civil debería servir, ser una de sus funciones, ser un control natural”*. En algunos municipios los funcionarios consideran que el apoyo de la sociedad civil es muy poco y las razones que se dan son diversas. La razón puede explicarse a que no todos los líderes manejan la misma información ó el mismo enfoque político, como afirma un funcionario de Puerto Gaitán. Otros funcionarios piensan que la sociedad civil conoce poco sobre el manejo de los recursos como los de regalías. Un funcionario de Puerto López explica cómo esta falta de conocimiento se considera un problema que los líderes no cuentan con las herramientas para poder ejercer el control social. *“Sí [participan], pero no lo saben hacer, se creen ingenieros, se creen arquitectos, entonces, dan unos conceptos totalmente errados de lo que es el conocimiento empírico de ellos, con respecto a la parte técnica con que se deben manejar las cosas”*.

Finalmente, tanto funcionarios como líderes de la sociedad civil manifiestan su inconformidad en cuanto a la politización de las alcaldías. Sin embargo, los funcionarios consideran que esta politización incluye también a los líderes locales y que ellos se rigen por principios de favorabilidad política. Frente a este problema un funcionario público explica *“en la medida en que civil significa ciudadano, estamos hablando de los ciudadanos, pero también significa apolítico, entonces, yo pienso que una opinión de una sociedad civil objetiva, válida, es aquella opinión que proviene de un grupo que no tiene ninguna aspiración política, pero yo no me puedo disfrazar como sociedad civil y emitir opiniones cuando yo realmente lo que tengo es una aspiración política”*.

En la sección sobre sociedad civil se ampliarán las razones por las cuales los líderes comunales explican los problemas que deben afrontar para ejercer labores de control social del manejo y de las inversiones realizadas con recursos de regalías.

4.2. ¿CÓMO SON LOS MECANISMOS DE MONITOREO QUE TIENEN PARA ESTAS INVERSIONES? ¿TIENEN OBJETIVOS Y METAS CLARAS?

Los funcionarios afirmaron que dependiendo del tipo de proyecto las personas encargadas de hacer el seguimiento varían (si es un proyecto de infraestructura vial, o educativa, etc.). En ese sentido el seguimiento no tiene un orden ni una metodología particular, en las entrevistas se menciona el seguimiento general de la ejecución de un proyecto y las visitas necesarias para determinar los pagos pactados en el contrato asociados con los avances de cada proyecto. Muy pocos municipios afirmaron tener personal interno encargado de estos seguimientos como trabajo principal. En Guaduas se afirma *“nosotros tenemos un funcionario por contrato que nos hace todo ese seguimiento, es una manera de que él tome la inversión que tiene tesorería, hace todas las comparaciones, solo lo hacemos por conocer nosotros en qué van, y cumplirle a*

los entes de control que son los que nos exigen hacer el seguimiento. Nosotros implementamos aquí un modelo de seguimiento, unos cuadros en Excel, de pronto la Contraloría nos los avalan, para hacerlo más práctico.” En Maicao también los funcionarios afirmaron contar con un interventor interno pero se considera que “en esa parte nosotros también tenemos mucha debilidad, porque hay sólo un interventor de planta, entonces, ahí es donde te he comentado que ahorita vinculamos un personal contratado” (Secretaría de Planeación Maicao). En Puerto Gaitán los supervisores existentes se ocupan del seguimiento de obras de infraestructura, uno de los funcionarios afirma “la secretaria de infraestructura manejan tres supervisores, aparte del secretario, entonces, diariamente ellos hacen sus respectivos recorridos a las obras, [...] también hay unos comités quincenales o mensuales que pactan entre ellos, para poder controlar la ejecución y el avance de las obras, y pues al final como eso se va pagando con las actas parciales, hay unas actas que van haciendo mensuales de acuerdo al avance de las obras”.

Sin embargo, el seguimiento de manera general se delega a los externos. Los funcionarios manifestaron que éstos se escogen siguiendo los parámetros contractuales exigidos. Frente a los interventores hay diversas percepciones. Muchos funcionarios afirman que gran parte del problema del seguimiento de los proyectos es el trabajo insuficiente que realizan los interventores técnicos, como lo afirma una funcionaria de la alcaldía de Puerto López: “Yo digo que debe ser muy imparcial, porque es que se supone que esa interventoría es la que tiene que certificar que efectivamente las cosas se están haciendo bien o no, y ahí es donde uno dice, todo sale bien, pero vamos a mirar y todo está mal (...)O sea que de alguna forma el municipio debería generar mucho más control en los resultados de esas interventorías”.

Con respecto a los indicadores de éxito que manejan los municipios estos se asocian únicamente con la ejecución de los proyectos y en algunos casos con la ampliación de la cobertura. No se evidencia la existencia de indicadores de satisfacción ni estudios de impacto. Varios funcionarios (6 de 28) afirmaron que un indicador de satisfacción corresponde al momento de la entrega de una obra y el recibimiento a satisfacción de la misma por parte de la comunidad. Este es el caso de Puerto Gaitán en el que un funcionario explica “Normalmente la entrega de las obras se hace con una firma y una socialización con la comunidad, en los paquetes de los contratos hay unas actas cuando se le entrega a la comunidad, y reciben a satisfacción las obras”.

Pero para la mayoría de los funcionarios es evidente que no existen los mecanismos ni herramientas de seguimiento que les permita conocer el impacto y la satisfacción de los proyectos realizados. Lo explica el Secretario de Hacienda de Maicao “En este momento no contamos con ese mecanismo, se hacen las inversiones porque uno sabe que se necesitan, que la misma comunidad las pide, y el grado de satisfacción sí nos queda como muy difícil de medirlo, porque no contamos con esas herramientas para hacerlo en este momento.” De esta misma forma, una funcionaria de Puerto López afirma: “Eso no se hace, tampoco hay personal, alguien que esté directamente

encaminado a seguir esa gestión, ese trabajo, sería muy bueno, pero los recursos no alcanzan.”

Finalmente, frente al conocimiento de una política estatal sobre estadísticas la frecuencia de respuestas es en su mayoría negativa ya que muchos funcionarios (13 de 28) dicen no conocen sobre dichas políticas.

4.3. LA DEFICIENTE CAPACIDAD INSTITUCIONAL: UN PROBLEMA COMÚN EN LA ASIGNACIÓN, PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS A NIVEL LOCAL.

La eficiencia del gasto público a nivel territorial ha sido un tema de estudio frecuente; no solo en el marco de los análisis del modelo de descentralización existente en el país sino por la potencialidad que tienen las regalías para contribuir de manera significativa a las coberturas universales de los servicios básicos prioritarios como educación, salud, y saneamiento básico.

Los resultados de impacto de las regalías corroboran los hallazgos de estudios previos en cuanto a las deficiencias de la capacidad institucional de las entidades territoriales.

La evaluación integral del Sistema General de Participaciones en Educación, Salud y Propósito General adelantada por la Unión Temporal Centro Nacional de Consultoría-Econosul para el DNP (año 2009-2010); permiten concluir que independientemente de la fuente de los recursos, la eficiencia del gasto público local es muy deficiente.

Los resultados de la evaluación del SGP concluyen que existen serias ineficiencias en entidades territoriales. En cuanto al sector educativo, la principal causa de las fugas del sistema, radican en la baja capacidad de las Instituciones Educativas y de las Secretarías de Educación. Incluso, el análisis de los determinantes de las fugas demostró que la mejor estrategia para eliminar este fenómeno es mejorar la capacidad institucional de las Secretarías de Educación y de las Instituciones Educativas.

Adicionalmente los resultados de la evaluación de la cobertura y la calidad educativa demuestran que aún cuando más recursos permiten expandir el número de cupos educativos, este incremento no necesariamente se ha traducido en mayores tasas de asistencia escolar y mejor desempeño en las pruebas de calidad. Los incrementos de cupos deben estar acompañados por la capacidad local para generar incentivos que motiven la asistencia. Adicionalmente a esta situación, la evaluación identificó que dentro de las deficiencias de capacidades para la ejecución de recursos a nivel local, un problema recurrente es la ausencia de sistemas de monitoreo por parte de las secretarías de educación para evaluar a las instituciones educativas y a los docentes, situación que afecta negativamente el seguimiento a la calidad de la educación.

Paralelamente a los hallazgos de la ejecución de recursos del sector de educación, la evaluación del SGP evidenció dificultades similares de capacidad institucional en la

ejecución de recursos del sector salud. La necesidad de una permanente asistencia técnica por parte de entidades del nivel central como son el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, para la suscripción y ejecución de los contratos, muestra que las entidades territoriales tienen deficiencias serias para la asignación de los recursos conforme a los procesos legales y normativos establecidos. Adicionalmente, la ausencia de procesos de seguimiento y evaluación y la falta de sistemas de información de las Direcciones de Salud Departamentales y de los municipios, corrobora las deficiencias en las capacidades de gestión y administración de los recursos de distinta fuente a nivel local.

Situaciones muy similares a las anteriormente expuestas se evidencian para los sectores de saneamiento básico, cultura y deporte. La deficiente capacidad técnica del nivel local y regional en la ejecución de los recursos, con agravantes como la alta rotación del personal como consecuencia de la elevada proporción de contratistas en contraste con los empleados de nómina, muestra que los problemas de ejecución de recursos subyacen en las administraciones, de manera independiente a la fuente del recurso, es decir que la ineficiencia del gasto público de las entidades territoriales, es un común denominador para los recursos provenientes del SGP, de las regalías y muy posiblemente de las demás fuentes percibidas.

Resultados similares a las anteriormente expuestos son presentados en “La educación en Colombia”⁹, concluyendo que aún cuando los recursos transferidos en las entidades territoriales han crecido en términos reales, estos no han promovido una mayor cobertura ni un aumento en calidad, situación explicada de manera parcial por la falta de planeación y el incremento del gasto en funcionamiento en los municipios.

⁹ Echeverry Juan Carlos, 2003 Introducción a la Economía Colombiana, apuntes de clase.

ANEXOS CAPÍTULO COMPONENTE 5.1:

DETERMINAR EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO QUE HA GENERADO EL USO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS EN LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES BENEFICIARIAS DE ESTOS RECURSOS

5. ANEXOS

ANEXO 1

Cuadro 0 - Impacto promedio sobre los tratados (ATT). Totalidad de municipios receptores de regalías directas vs municipios no receptores (Sin Pareo)

Totalidad de municipios receptores de regalías directas vs municipios no receptores										
Variable de Resultado	% de la población con NBI	% de población bajo la línea de miseria	Índice de calidad de vida (ICV)	% Crecimiento de Población	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de Asistencia a 7-11	Tasa de Asistencia 12-17	Tasa de analfabetismo	Cobertura alcantarillado	Cobertura acueducto
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
(1) Diferencia Receptores (2005 - 1993)	-7.956329	-4.338368	8.260211	12854.62	-9.241834	11.1448	13.932	-1.890249	13.39123	2.347403
	(.415473)	(.8006781)	(.2244273)	(3341.073)	(.6910156)	(.533671)	(.4876659)	(.1490401)	(.7501499)	(.5564285)
(2) Diferencia No Receptores (2005 - 1993)	-7.762658	-4.899936	9.097257	1995.93	-10.01592	12.4187	16.1103	-2.671239	12.29854	3.939321
	(.568153)	(1.0322363)	(.2507894)	(328.8674)	(.8741784)	(.768127)	(.656793)	(.1931642)	(.8613049)	(.937256)
(3) Doble diferencia de Medias ((1)-(2))	-0.1936702	0.5615674	0.8370463	10858.69**	0.7740879	-1.2739	-2.1774***	.8709902***	1.09269	1.591918*
	(0.6884512)	(1.1292789)	(.3426037)	(4058.503)	(1.106812)	(.090559)	(0.8021046)	(.2411762)	(1.156528)	(1.024849)

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas mediante dobles diferencias (sin emparejamiento). Se reportan en paréntesis, los errores estándar. Para las estimaciones se incluyen solo los municipios que existían en 1993 y 2005

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos propios UT CNC –EU

ANEXO 2

Cuadro A2 - Análisis de intensidad. Totalidad de municipios receptores y no receptores de regalías directas. Variables de resultado en niveles entre 1993 y 2005.

Variable de Resultado	Municipios receptores de regalías directas									
	% de la población con NBI	% de población bajo la línea de miseria	Índice de calidad de vida (ICV)	Población	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de Asistencia 7-11	Tasa de Asistencia 12-17	Tasa de analfabetismo	Cobertura alcantarillado	Cobertura acueducto
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Regalías directas 94 - 05 (en cientos de millones)	-0.000888 (0.00119)	-0.00105 (0.00129)	0.00148* (0.000769)	47.48* (27.15)	0.00233 (0.00147)	0.000878 (0.00101)	0.000985 (0.00109)	2.17e-06 (8.61e-06)	8.10e-05*** (2.23e-05)	1.88e-05 (1.45e-05)
Porcentaje de población en cabecera	-14.20*** (3.224)	-9.479*** (3.432)	18.46*** (2.103)	72,145* (42,701)	-12.78*** (3.881)	2.586 (3.150)	7.709** (3.073)	-0.0265 (0.0283)	-0.0438 (0.0458)	-0.0226 (0.0384)
Distancia a Barranquilla	-8.95e-06* (5.23e-06)	-4.47e-06 (6.40e-06)	1.58e-06 (1.97e-06)	-0.132 (0.0947)	-2.95e-06 (4.08e-06)	-1.39e-05*** (4.26e-06)	-2.24e-05*** (4.98e-06)	-8.48e-08*** (1.92e-08)	4.99e-07*** (9.89e-08)	-6.76e-08 (8.34e-08)
Distancia a Buenaventura	-7.30e-05 (4.44e-05)	5.83e-05 (4.73e-05)	2.91e-05 (1.81e-05)	-0.373 (1.272)	0.000129*** (4.05e-05)	7.38e-05** (3.31e-05)	-4.10e-05 (3.03e-05)	-7.27e-09 (1.55e-07)	5.47e-06*** (7.75e-07)	3.86e-06*** (7.65e-07)
Distancia a Cali	6.87e-05	-6.02e-05	-3.08e-05*	0.241	0.000118	-7.78e-05**	3.72e-05	-4.01e-08	-5.32e-06***	-3.95e-06***

	(4.43e-05)	(4.58e-05)	(1.84e-05)	(1.297)	(4.11e-05)	(3.19e-05)	(2.92e-05)	(1.47e-07)	(7.55e-07)	(7.54e-07)
Distancia a Medellín	3.18e-05***	1.34e-05*	-9.65e-06***	0.331	4.56e-05***	3.42e-06	2.39e-05***	4.78e-08*	-9.70e-07***	-3.50e-07***
	(6.89e-06)	(8.10e-06)	(2.81e-06)	(0.328)	(5.54e-06)	(5.55e-06)	(5.99e-06)	(2.59e-08)	(1.30e-07)	(1.08e-07)
Distancia a Bogotá	1.35e-05**	2.17e-05***	-6.04e-06*	-0.237	-7.31e-06	-2.41e-06	-2.92e-05***	1.39e-08	4.22e-07***	3.83e-07***
	(6.75e-06)	(7.14e-06)	(3.16e-06)	(0.372)	(6.43e-06)	(5.07e-06)	(5.49e-06)	(2.90e-08)	(1.10e-07)	(1.08e-07)
Área (Km2)	0.000418	0.000781*	-1.12e-06	4.476	0.000310	*	-0.000629**	-0.000247	-5.65e-07	-1.64e-05**
	(0.000316)	(0.000423)	(5.55e-05)	(3.151)	(0.000177)		(0.000282)	(0.000153)	(5.83e-07)	(6.96e-06)
Densidad poblacional	-7.07e-05	0.000706	0.000421	181.8	-0.000619	4.09e-05	-0.000954	-6.66e-06*	1.66e-05	4.67e-06
	(0.000636)	(0.000465)	(0.000388)	(122.7)	(0.000483)		(0.000287)	(0.000639)	(3.42e-06)	(1.89e-05)
Altura promedio	-0.00182***	-0.00158**	-0.000187	15.73	-0.000436	0.00158***	-0.00139***	-7.10e-06***	7.13e-05***	4.53e-05***
	(0.000641)	(0.000749)	(0.000260)	(15.17)	(0.000521)		(0.000546)	(0.000459)	(2.63e-06)	(1.01e-05)
Porcentaje de población sin escolaridad	103.8***	81.32***	-46.16***	328,552	76.03***	-56.62***	-35.34***	0.703***	-0.414**	-0.508***
	(10.24)	(9.988)	(4.342)	(249,170)	(8.896)	(8.897)	(7.747)	(0.0429)	(0.165)	(0.132)
Porcentaje de población con bachillerato completo	-131.2***	-41.04	91.62***	1.661e+06*	28.77	-70.14**	153.8***	0.242	0.575	-0.610
	(36.67)	(36.81)	(21.64)	(861,784)	(38.71)	(31.42)	(31.33)	(0.264)	(0.508)	(0.437)
Constante	34.34***	3.344	64.20***	-36,960	24.55***	108.0***	85.46***	0.0911***	0.482***	0.975***
	(5.618)	(6.575)	(2.281)	(42,880)	(4.300)	(4.189)	(5.226)	(0.0225)	(0.100)	(0.0795)
Observaciones	1,022	1,022	1,022	1,022	1,022	1,022	1,021	1,022	1,022	1,022
R-cuadrado	0.643	0.450	0.782	0.203	0.528	0.332	0.494	0.703	0.542	0.283

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas mediante mínimos cuadrados ordinarios. Se reportan en paréntesis, los errores estándar robustos a heterocedasticidad estimados mediante el método de White.

Se tomaron los municipios no receptores con valor de regalías acumuladas directas = 0

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

ANEXO 3

Cuadro A3 - Análisis de convergencia. Totalidad de municipios receptores de regalías directas vs municipios no receptores. Variables de resultado en niveles de 2005.

Totalidad de municipios receptores de regalías directas vs municipios no receptores										
Variable de Resultado	% de la población con NBI	% de población bajo la línea de miseria	Índice de calidad de vida (ICV)	Crecimiento de Población	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de Asistencia 7-11	Tasa de Asistencia 12-17	Tasa de analfabetismo	Cobertura alcantarillado	Cobertura acueducto
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pendiente de los No receptores (D=0)	0.855*** (0.0116)	0.622*** (0.0369)	1.158*** (0.00533)	1.2515*** (0.000)	0.713*** (0.0201)	1.11746*** (0.000)	1.24049*** (0.000)	0.768*** (0.0167)	1.102*** (0.00653)	1.007*** (0.00542)
Diferencial de pendiente de los receptores con respecto a los No-receptores	-0.00522 (0.0143)	0.0150 (0.0465)	-0.0265*** (0.00705)	.1091804** (0.002)	- 0.000354 (0.0300)	-0.0055964 (0.455)	-0.0471919*** (0.001)	0.0957*** (0.0201)	0.00227 (0.00861)	-0.00177 (0.00659)
Observaciones	1,090	1,090	1,090	1,090	1,090	1052	1051	1,090	1,090	1,090
R-cuadrado	0.822	0.391	0.964	0.82	0.818	0.972	0.972	0.876	0.928	0.945

□ Un coeficiente igual a uno indica que el nivel de la variable dependiente no cambió entre 1993 y 2005. Mayor a uno indica aumento y menor a uno reducción.

Nota: Todas las estimaciones fueron realizadas mediante mínimos cuadrados ordinarios. Se reportan en paréntesis, los errores estándar robustos a heteroscedasticidad estimados mediante el método de White.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

CAPITULO ANEXO 2

COMPONENTE 5.2: ANÁLISIS DE LAS SOSTENIBILIDAD Y SOLVENCIA FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS.

En este análisis se busca responder las siguientes preguntas: i) ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos provenientes de regalías tienen un bajo nivel de recaudo fiscal propio? ii) ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos de regalías tienen, en el futuro, un alto riesgo de insolvencia financiera? iii) ¿Cuál sería el impacto de una reducción de las regalías en la estructura fiscal de las ET? Algunos gobernantes locales de entidades sin las coberturas mínimas exigidas por la ley, están pidiendo que se les disminuya el porcentaje (75%) que obligatoriamente deben destinar a la atención de las coberturas básicas. En su opinión, si los recursos se usan en otras inversiones el impacto final - incluso sobre las coberturas básicas - podría ser mayor. Con el fin de responder a esta preocupación, se incluyó la siguiente pregunta: ¿Si se mantiene el monto de las regalías pero se aumenta el margen de discrecionalidad, cuál es el impacto en los niveles de las coberturas básicas y en el esfuerzo fiscal?

Actividades para el levantamiento de información administrativa y financiera.

El componente 5.2 tiene como objetivo llevar a cabo un análisis sobre la sostenibilidad financiera de las 80 ET mayores receptoras de regalías en el país, examinando la viabilidad financiera de la ET y la sensibilidad a variables relevantes. La información utilizada es secundaria. Las principales fuentes son: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público - ver cuadro 1 - (MHCP), Ingeominas, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Ministerio de Minas y Energía (MME). Las variables de desempeño fiscal las tomamos de DNP. Los análisis contextuales tuvieron como punto de referencia DNP (2010 b). Aunque el indicador de *desempeño fiscal* (DF) se calcula a partir de 2000, a raíz de la expedición de la ley 617, únicamente está desagregado por municipio para el periodo 2002-2009¹⁰. Del DNP se tomó, además, la inversión total por municipio y por sector (2003-2009), la inversión total por municipio y por sector (2003-2009), que es financiada con recursos de regalías. La base de datos a partir de la cual se calcularon los diferentes indicadores financieros corresponde a la de *Ejecuciones presupuestales municipales 1993-2009*, proporcionada

¹⁰ No se encuentran disponibles los anexos del IDF para los años 2000 y 2001.

por el DNP. La base contiene información referente a 34 variables financieras para 1.100 municipios.

Adicionalmente se requirió información sobre los montos de vigencias futuras de los municipios de la muestra. Nuestro cálculo del saldo de la deuda no tiene en cuenta los compromisos de vigencias futuras. No fue posible recolectar información sobre vigencias futuras a nivel municipal. La no existencia detallada de información sobre los compromisos de vigencias futuras genera dificultades, ya que en el momento de construir los indicadores de sostenibilidad de la deuda (Ley 617 de 2000) estos montos no están incluidos explícitamente y pueden sesgar resultados de sostenibilidad fiscal de los ET de la muestra. Una fuente muy parcial es un informe de 2010 de la Auditoría General de la Nación. Las limitaciones de los datos nos obligaron a realizar el análisis a nivel departamental y regional, ya que no fue posible disponer de esta información de manera desagregada. El agregado departamental y regional es más consistente.

Las series históricas de los precios de los *recursos naturales no renovables* (RNNR) fueron obtenidas de las siguientes fuentes: i) Los precios mensuales del petróleo (West Texas Intermediate - WTI) se obtuvieron del Dow Jones & Company (US por barril). ii) Los precios mensuales del gas natural (Henry Hub), también se tomaron el Dow Jones & Company (US por millón BTU). iii) Los precios mensuales del níquel los tomamos del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) - US por tonelada. iv) La fuente de los precios anuales del carbón es US Energy Information Administration (US per short ton.). v) Los precios anuales del oro también son tomados del Simco (US por onza troy). vi) Los volúmenes de producción de hidrocarburos, níquel, carbón, sal, etc., son tomados de Ingeominas, Colombia Minera, Ministerio de Minas y Simco. vii) Las proyecciones de precios, producción y regalías son tomadas del Ministerio de Hacienda. Estas estimaciones, como lo reconoce el MHCP, generan incertidumbre y error.

La gran mayoría de la información se encuentra disponible en los portales web. En los casos en que no fue así, se le solicitó a cada entidad vía correo electrónico y/o a través de oficios dirigidos a la dirección correspondiente. En el componente 5.1 de esta consultoría se hace una descripción exhaustiva de las actividades que se llevaron a cabo para el levantamiento de la información administrativa y financiera.

1. LOS PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS PARA EL MODELAJE ECONÓMICO

La *sostenibilidad financiera* (SF) es la relación entre el *saldo de la deuda* (SD) y los *ingresos corrientes* (YC).

El *SD* no tiene en cuenta los compromisos de vigencias futuras. Si se incluyen las vigencias futuras, el valor de la deuda aumenta, y el margen de maniobra de la ET disminuye.

La definición de *ingresos corrientes* no es uniforme y esto genera muchas dificultades. Diferenciamos tres aproximaciones. La de la ley 358, la que utiliza el DNP (2010 b) en el análisis del desempeño fiscal, y la que llamaremos *nuestra* para los efectos de este informe.

El párrafo del art. 2 de la ley 358 de 1997 considera como *ingresos corrientes*: los tributarios, los no tributarios, las regalías y las compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. De acuerdo con la norma, en el caso de las entidades territoriales el máximo valor de la relación *SF* es 80%. Cuando *SF* es mayor que 80% el semáforo está en rojo. Entre 50% y 80% el semáforo está en amarillo, y menos de 50%, en verde. Si la ET está en amarillo debe recomponer su pasivo (plazos y tasas de interés), con el fin de reducir el riesgo de solvencia.

En DNP (2010 b) los criterios para definir los *ingresos corrientes* son distintos a los de la ley 358:

Los *ingresos totales* son iguales a: tributarios + no tributarios + transferencias para funcionamiento + regalías + sistema general de participaciones (SGP) + cofinanciación + otros.

Los *gastos totales* son: funcionamiento + intereses + inversión + otros.

El *balance corriente* es igual a tributarios + no tributarios + transferencias para funcionamiento - funcionamiento - intereses - otros.

Obsérvese que la noción de *corriente* que utiliza el DNP es diferente de la incluida en la ley 358. El DNP no considera como ingreso corriente ni las regalías, ni el SGP.

Finalmente, el tercer criterio de clasificación - el nuestro - se resume en el *cuadro 1*, que presenta la distribución de los rubros, tal y como se utilizó en este informe. La definición de *ingreso corriente* es diferente a la de la ley 358 pero coincide con la de DNP (2010 b). Obviamente, la interpretación de la *SF* cambia dependiendo de la forma como se estime el denominador. Si las regalías se incluyen en los YC, la deuda puede ser mayor. Cuando se amplía el denominador se relaja la exigencia en materia de endeudamiento.

Cuadro 1
Criterios de clasificación de los ingresos y de los gastos

Variables		Fuente
Ingresos Totales	3. Déficit o ahorro corriente (1-2)	Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP. Desarrollo territorial, Ejecuciones presupuestales por municipio, serie 1993 - 2009. (Millones de Pesos Corrientes)
1. Ingresos Corrientes	4. Ingresos de capital	
1.1 Ingresos Tributarios	4.1. Regalías	
1.1.1. Predial	4.2. Transferencias Nacionales (SGP, etc.)	
1.1.2. Industria y Comercio	4.3. Cofinanciación	
1.1.3. Sobretasa a la gasolina	4.4. Otros	
1.1.4. Otros	5. Gastos de Capital (Inversión)	
1.2. Ingresos no Tributarios	5.1. Formación bruta de capital fijo	
1.3. Transferencias	5.2. Resto inversiones	
1.3.1. Del nivel nacional	6. Déficit o Superavit total (3+4-5)	
1.3.2. Otras	7. Financiamiento (7.1 + 7.2)	
Gastos Totales	7.1. Crédito interno y externo (7.1.1 - 7.1.2.)	
2. Gastos Corrientes	7.1.1. Desembolsos (+)	
2.1. Funcionamiento	7.1.2. Amortizaciones (-)	
2.1.1. Servicios Personales	7.2. Recursos balance, var. depósitos, otros	
2.1.2. Gastos Generales		
2.1.3. Transferencias pagadas		
2.2. Intereses deuda pública		
2.3. Otros gastos corrientes		

Fuente: Esta clasificación la usa el DNP en el análisis del *Desarrollo Territorial*.

Otra medida relacionada con la sostenibilidad fiscal es *SFY*, que es la relación entre *SD* y los *ingresos totales* (*Y*).

Para calcular el índice de *desempeño fiscal*, el DNP (2010 b) utiliza *SFY* en lugar de *SF*. Por esta vía, el DNP “relaja” el denominador al permitir que se amplíe con todo tipo de ingreso. Este denominador del DNP termina acercando la medida de *SF* a la de la ley 358, pero en lugar de llamarse *ingreso corriente*, ahora se llama *ingreso total*. Los cambios en las definiciones crean confusión. Fue estimada la sostenibilidad con *SF* y con *SFY*. Y en *SF* los ingresos corrientes se contabilizan como se presenta en el *cuadro 1*. Bajo estas condiciones, es evidente que *SF* es *más exigente* que *SFY*.

El art. 364 de la Constitución dispone que el endeudamiento de las entidades territoriales no puede ir más allá de su capacidad de pago, entendida como el *flujo mínimo de ahorro operacional que permite pagar cumplidamente el servicio de la deuda, y que deja un remanente para financiar inversiones*. El ahorro operacional es la diferencia que existe entre los *ingresos corrientes* (*YC*) y los *gastos de funcionamiento* (*GF*). La ley 358 de 1997 define la *viabilidad financiera*, o *solvencia financiera*, o *capacidad de pago* (*CP*), como la relación entre el valor de los *intereses de la deuda* (*ID*) y el *ahorro operacional* (*AO*). El art. 2 de la ley 358 define así el *ahorro operacional*: “el resultado de restar a los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales”.

En la ley 358 el valor máximo de *CP* es 40%. Cuando supera este límite, el semáforo está en rojo. Entre 30% y 40%, el semáforo está en amarillo. Y cuando *CP* es menor de 30%, el semáforo está en verde ^{11/}.

Desde el punto de vista financiero, también se suele calcular la relación entre el *déficit corriente* (DC) y los *ingresos corrientes* (YC): *DYC*

En la discusión nacional se ha puesto mucho énfasis en la *pereza fiscal* de los municipios y departamentos que reciben regalías. Este es uno de los puntos en los que más insiste el DNP (2002). La definición sencilla del *esfuerzo fiscal* (EF) sería:

EF es el *esfuerzo fiscal*, *YP* son los *ingresos propios*, *YC* son los *ingresos corrientes*. Los ingresos propios son iguales a los *ingresos tributarios* (YT). La pereza fiscal es la relación inversa al esfuerzo fiscal. Cuando EF sube el esfuerzo fiscal mejora o la pereza fiscal disminuye. El *esfuerzo fiscal* (EFY) también puede medirse como la relación entre YT y los *ingresos totales* (Y).

El peso de cada tributo en el total de YT - o *adding up* -, se expresaría así en el caso de los municipios.

La *participación relativa de las rentas de las transferencias nacionales* (PTN) es igual a la relación entre los recursos provenientes de las *transferencias nacionales* (TN) y Y.

^{11/} La forma de estimar el *ingreso corriente* incide directamente en el valor del *ahorro operacional*.

Los *ingresos propios per cápita* (YPP) son iguales a la relación entre los ingresos tributarios (YT) y la población (POB).

— —

El otro acercamiento es el *predial efectivo* (PrE), que es la relación entre ingresos por *prediales* (Pr) y el valor catastral total (VC).

—

Debe tenerse en cuenta que el ritmo de aumento disminuye a medida que pasa el tiempo. Si en determinado momento el municipio hace un gran esfuerzo fiscal, es lógico que en los años siguientes el recaudo tenga reducciones marginales. Este comentario también es válido para otros indicadores, como los de cobertura. Los avances en el margen cada vez son más difíciles.

El *predial per cápita* (PrP) es

—

Siguiendo una lógica similar, también se estima el *ICA per cápita* (ICAP)

—

Las *regalías* (R) pueden ser comparadas con los *ingresos totales* (Y), con los *ingresos tributarios* (YT) y con los ingresos corrientes (YC). En el primer caso *RY*, en el segundo *RYT*, y en el tercero *RYC*.

—

—

—

Además, es útil observar la relación entre las *R* y los *gastos de inversión* (GI). Esta medida (RGI) permite cuantificar el peso de las regalías con respecto a la inversión.

—

La relación entre las regalías y el gasto puede analizarse a través del llamado *flypaper effect*: por cada peso de regalías el gasto aumenta más de lo que lo haría si la financiación fuera a través de impuestos^{12/}. Las regalías no sólo modifican el monto del gasto (funcionamiento e inversión) sino también su estructura. Un indicador proxy sería *RGF*.

—

GF son los *gastos de funcionamiento*.

Otra mirada a la importancia relativa de las regalías es el monto de regalías per cápita (RP),

—

Entre las medidas que tienen relación con el gasto, se destaca la relación entre los *gastos de funcionamiento* (GF) e *ingresos corrientes de libre destinación* (YCLD): *GFLD*.

—

Los *YCLD* son los ingresos corrientes menos las rentas de destinación específica.

La relación entre los *gastos de inversión* (GI) y los *gastos totales* (G): *GIG*.

—

Los indicadores de *desempeño fiscal* (DNP 2010 b) son: EFY, PTN, GFLD, GIG, DYC y SFY. El valor final del *índice de desempeño fiscal* (IDF) es el resultado de aplicarle componentes principales a las medidas anteriores ^{13/}.

El *IDF* correspondiente al año 2009, para el total nacional, se observa en el *cuadro 2*. Los municipios de categoría especial tienen un *IDF* superior al resto ^{14/ 15/}. El indicador es muy

^{12/} Ver, por ejemplo, Hamilton (1983).

^{13/} “Una vez realizado el cálculo de 6 indicadores de gestión financiera, su agregación es un indicador sintético, mediante la técnica de componentes principales, y el establecimiento de un escalafón (ranking) de desempeño a partir de este índice agregado” (DNP 2010 b, p. 21).

^{14/} Las categorías de los municipios, según la ley 617 de 2000 es así:
Categoría E: Población > 500.001; *ingreso corriente de libre destinación* (YCLD) en salarios mínimos vigentes > 400.000.

similar en los municipios de categorías 1, 2 y 3. El mejor comportamiento de los municipios que están en las categorías superiores pone en evidencia la relevancia de que exista un adecuado orden institucional. Los municipios de las primeras categorías tienen mejores condiciones institucionales que los de las últimas categorías.

Cuadro 2. Indicadores de desempeño fiscal – Consolidado municipios 2009 (Total Nacional)

INDICADORES FINANCIEROS	Consolidado	Consolidado municipal por categorías de Ley 617 de 2000						
	Municipal	Especial	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Mobilización de recursos:								
Ingresos tributarios / Ingresos totales (%)	12,80	41,03	36,26	35,45	38,13	22,53	32,91	10,67
Participación relativa de las rentas de la Nación en los ingresos totales (%)	74,74	35,54	53,83	51,60	46,66	65,91	50,52	77,03
Manejo del gasto:								
Gastos de funcionamiento / Ingresos Corrientes de Libre Destinación (%)	60,19	35,39	48,84	47,74	46,74	61,36	49,72	61,21
Gastos de inversión / Gastos totales (%)	85,19	80,12	83,19	83,11	82,96	84,78	80,36	85,45
Sostenibilidad del gasto:								
Déficit corriente / Ingresos corrientes (%)	35,40	64,39	54,52	54,31	52,57	42,14	51,87	33,72
Manejo de la deuda:								
Saldo de deuda / Ingresos totales (%)	6,35	22,60	13,68	8,50	13,23	9,68	7,81	5,85
Desempeño fiscal:								
PROMEDIO DE INDICADOR FISCAL 2009	59,76	71,71	68,64	69,76	69,82	63,51	68,18	58,90

Fuente: DNP (2010 b, p. 59)

La sostenibilidad financiera está íntimamente ligada a la dinámica de la deuda y a la respuesta de los ingresos corrientes de libre disponibilidad.

Los *ingresos por regalías* (R) del ente territorial k serían

α es la *participación en las regalías* (incluye todos los aspectos legales relacionados con la distribución), P_{US} es el *precio en dólares*, TC es la *tasa de cambio*, q es la cantidad

Categoría 1: $100.101 < POB < 500.000$; $100.000 < YCLD < 400.000$.

Categoría 2: $50.001 < POB < 100.000$; $50.000 < YCLD < 100.000$.

Categoría 3: $30.001 < POB < 50.000$; $30.000 < YCLD < 50.000$.

Categoría 4: $20.001 < POB < 30.000$; $25.000 < YCLD < 30.000$.

Categoría 5: $10.001 < POB < 20.000$; $15.000 < YCLD < 25.000$.

Categoría 6: POB menor a 10.000 habitantes; YCLD menores a 15.000.

15/ Puesto que un municipio puede cambiar de categoría, para nuestros análisis fue tomado la categoría del municipio del año base.

producida. Los insumos provienen de las proyecciones realizadas por Ingeominas, Ministerio de Hacienda y DNP^{16/}.

La ecuación contable básica es la siguiente:

YC son los *ingresos corrientes*, YK los *ingresos de capital*, OY los *otros ingresos*, R las regalías, G el *gasto* (funcionamiento e inversión), D es el *servicio de la deuda*. Para simplificar la notación, en adelante se elimina el subíndice *k*.

Los modelos convencionales de sostenibilidad de la deuda están basados en la comparación de la dinámica de la tasa de interés y del producto. Este ejercicio puede aplicarse de manera imperfecta para las ET. En tal caso, habría que suponer que los ingresos tributarios propios son una proxy del producto^{17/}. Podría decirse de manera más sencilla que una deuda es sostenible si la relación entre el saldo de la deuda y el PIB se mantiene constante o disminuye a lo largo del tiempo (Arbeláez, Ayala y Poterba, 2002). Sin entrar en estas consideraciones se acepta que medidas como SF (*sostenibilidad financiera*) y CP (*capacidad de pago*) son aptas para tener una idea suficientemente clara de la situación financiera de las ET.

El *cuadro 3* permite tener una visión de conjunto de las condiciones financieras de las ET del país. En el 2009 la participación de las regalías en el PIB fue de 0.81%, mientras que la de los ingresos del SGP fue 4,79%. La fuente principal de financiación de los ET son las transferencias de la Nación. Este cuadro es relevante porque muestra que los esfuerzos que se hagan por mejorar la distribución de las regalías son importantes, pero que la actividad de los municipios depende muchísimo más del SGP que de las regalías.

^{16/} En el caso del petróleo, el documento de *regla fiscal* (Banco de la República, Ministerio de Hacienda, DNP 2010) hace proyecciones hasta el 2020.

^{17/} En las cuentas nacionales existe el PIB por departamento, pero la serie temporal suele ser muy inconsistente.

Cuadro 3.
Agregados financieros de los gobiernos municipales y
departamentales (2000-2009) Porcentaje del PIB

CUENTA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. INGRESOS TOTALES	8,50	8,23	9,40	9,36	9,48	9,95	9,76	9,06	9,65	10,35
1. Tributarios	2,31	2,34	2,49	2,67	2,73	2,81	2,85	2,77	2,74	3,02
2. No tributarios	0,55	0,54	0,46	0,65	0,83	0,86	0,76	0,59	0,51	0,57
3. Transferencias para funcionamiento	0,21	0,21	0,22	0,24	0,26	0,26	0,20	0,17	0,21	0,26
4. Regalías	0,60	0,60	0,63	0,69	0,62	0,66	0,72	0,69	0,93	0,81
5. SGP, transferencias	3,66	3,65	4,52	4,56	4,70	4,61	4,39	4,22	4,41	4,79
6. Cofinanciación	0,09	0,12	0,13	0,05	0,03	0,05	0,15	0,22	0,13	0,17
7. Otros	1,08	0,77	0,96	0,51	0,32	0,71	0,69	0,39	0,73	0,73
B. GASTOS TOTALES	9,05	8,17	9,57	9,31	8,80	9,67	10,00	10,23	9,32	10,63
8. Funcionamiento	2,19	1,91	2,04	1,95	1,73	1,62	1,55	1,61	1,53	1,69
9. Intereses de deuda	0,38	0,29	0,35	0,17	0,20	0,15	0,15	0,13	0,18	0,12
10. Inversión	6,47	5,95	7,18	7,16	6,87	7,90	8,30	8,49	7,61	8,82
11. Otros gastos (corrientes)	0,01	0,03	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	0,49	0,86	0,78	1,41	1,88	2,16	2,10	1,79	1,75	2,04
13. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (A-B)	-0,55	0,06	-0,17	0,05	0,67	0,28	-0,25	-1,18	0,34	-0,28
RECURSOS DEL BALANCE	0,18	0,20	0,24	0,37	0,47	0,87	1,38	2,49	1,32	1,85

Fuente: DNP (2010 b, p. 25)

A partir de la información del DNP (2010 b) se comparó la dinámica de las regalías de los 80 municipios de la muestra con la evolución de su desempeño fiscal (DF). Se considera que un comportamiento fiscal es *aceptable* cuando el *índice de desempeño fiscal* (IDF) es igual o superior a 60 puntos. Este valor corresponde al promedio nacional del 2009 (*cuadro 2*). De los 80 municipios, 64 están en una situación aceptable (*Anexo 1*).

No obstante, entre el 2008 y el 2009, 70 municipios redujeron su calificación ^{18/} y su nivel de cumplimiento ^{19/}. En el *cuadro 4* se muestran los 10 que sí mejoraron el *IDF*. Obsérvese que 6 municipios avanzaron en desempeño fiscal, aún cuando recibieron menos regalías.

^{18/} De acuerdo con la Contraloría General de la República, los rangos de calificación son: alto [70 ≤ IDF ≤ 100], medio [60 ≤ IDF < 70], bajo [IDF < 60].

^{19/} De acuerdo con el DNP, los rangos de cumplimiento son: solvente [80 ≤ IDF ≤ 100], sostenible [70 ≤ IDF < 80], vulnerable [60 ≤ IDF < 70], riesgo [40 ≤ IDF < 60], deterioro [IDF < 40].

Cuadro 4.
Municipios de la muestra que mejoraron la calificación del
Índice de Desempeño Fiscal (IDF) entre el 2008 y el 2009

Categoría	Indicador de Desempeño Fiscal			
	Municipio	2008	2009	Variación
6	MONTERREY (CASANARE)	80,32	80,72	0,49%
6	AYAPEL (CORDOBA)	55,91	57,50	2,83%
6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	50,55	56,00	10,79%
6	MACEO (ANTIOQUIA)	51,86	60,58	16,82%
6	SAN MARCOS (SUCRE)	46,70	55,96	19,85%
6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	46,04	56,25	22,19%
6	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	39,03	56,01	43,49%
6	LA APARTADA (CORDOBA)	40,91	58,85	43,85%
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	40,78	58,90	44,43%
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	40,19	59,38	47,74%
Municipios que mejoraron IDF pese a su disminución en el monto de regalías de 2008 a 2009				

* 1 ET con una relación regalías/ingresos totales > 50%

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

La situación inversa es preocupante: los municipios que reciben más regalías y reducen el IDF (*Cuadro 5.*)

Cuadro 5.
Municipios con variaciones > 0 de regalías y
Variaciones < 0 en el IDF

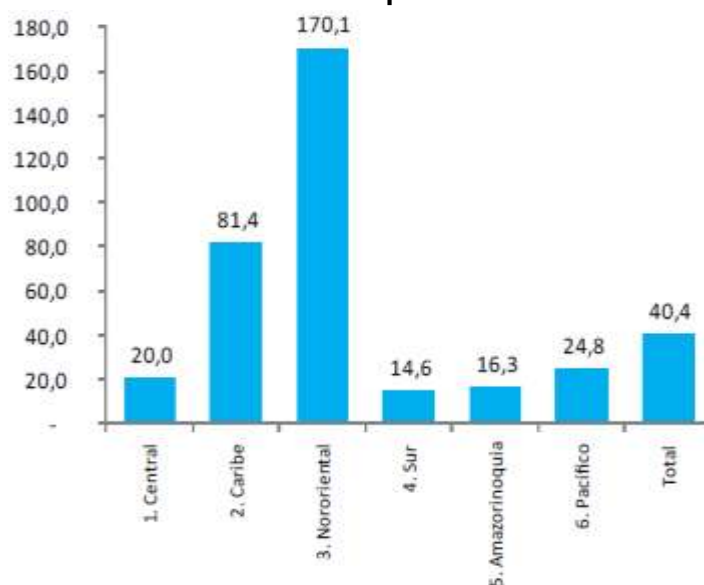
Entidad Territorial	Variación IDF (2008 - 2009)
CHIRIGUANÁ (CESAR)**	-39,05%
HATONUEVO (GUAJIRA)**	-20,60%
AGUAZUL (CASANARE)**	-19,63%
PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	-19,46%
ALBANIA (GUAJIRA)**	-19,21%
URIBIA (GUAJIRA)	-17,65%
SAN PEDRO (SUCRE)	-16,18%
MAICAO (GUAJIRA)	-15,38%
LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	-14,63%
TAURAMENA (CASANARE)**	-13,40%
NEIVA (HUILA)	-12,81%
COVEÑAS (SUCRE)**	-11,75%
SINCELEJO (SUCRE)	-9,43%
CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	-9,34%
MANAURE (GUAJIRA)	-8,48%
TARAZÁ (ANTIOQUIA)	-5,54%
SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	-2,99%
SANTA MARTA (MAGDALENA)	-1,00%
RIOHACHA (GUAJIRA)	-0,28%

** 8 ET con una relación regalías/ ingresos totales > 50%

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

La *gráfica 1*, ordena las regiones en función del *indicador de desarrollo endógeno* (lendog)^{20/} y muestra que la región nororiental, que está en tercer lugar, es la que recibe más regalías per cápita. En otras palabras, los municipios con las más altas regalías per cápita no son los que mejor están de acuerdo con el lendog.

Gráfica 1.
Regalías per cápita - todos los municipios del país
Miles de pesos



Fuente: DNP (2010 b, p. 129)

* Las regiones han sido ordenadas de acuerdo a los valores del *Indicador de desarrollo endógeno*. Ello significa que los municipios de la zona Central tienen un lendog superior al de los municipios de las otras regiones. Los municipios de la zona Caribe tienen en segundo puntaje del lendog.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES PARA DETERMINAR LA SOSTENIBILIDAD Y SOLVENCIA FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS 80 ENTIDADES TERRITORIALES.

La primera y principal base de datos a utilizar son las “Ejecuciones presupuestales (1993 – 2009)” reportadas por los departamentos y municipios al DNP y al MHCP. El cuadro 6 presenta los principales ítem de esta base.

^{20/} El lendog combina tres factores. El primero es las *condiciones sociales*, que pesa 45%. El segundo es la *densidad* que tiene un peso del 16%, incluye la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico (favorecen la competitividad). El tercer factor es el crecimiento, que pesa 39% y relaciona los factores productivos de capital humano e institucional. Ver DNP (2010 b, p. 117).

Cuadro 6.
Ejecuciones Presupuestales (1993 – 2009).
(Cifras en millones de pesos corrientes)

Variables		Fuente
Ingresos Totales	3. Déficit o ahorro corriente (1-2)	Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP. Desarrollo territorial, Ejecuciones presupuestales por municipio, serie 1993 - 2009. (Millones de Pesos Corrientes)
1. Ingresos Corrientes	4. Ingresos de capital	
1.1 Ingresos Tributarios	4.1. Regalías	
1.1.1. Predial	4.2. Transferencias Nacionales (SGP, etc.)	
1.1.2. Industria y Comercio	4.3. Cofinanciación	
1.1.3. Sobretasa a la gasolina	4.4. Otros	
1.1.4. Otros	5. Gastos de Capital (Inversión)	
1.2. Ingresos no Tributarios	5.1. Formación brutal de capital fijo	
1.3. Transferencias	5.2. Resto inversiones	
1.3.1. Del nivel nacional	6. Déficit o Superavit total (3+4-5)	
1.3.2. Otras	7. Financiamiento (7.1 + 7.2)	
Gastos Totales	7.1. Crédito interno y externo (7.1.1 - 7.1.2.)	
2. Gastos Corrientes	7.1.1. Desembolsos (+)	
2.1. Funcionamiento	7.1.2. Amortizaciones (-)	
2.1.1. Servicios Personales	7.2. Recursos balance, var. depósitos, otros	
2.1.2. Gastos Generales		
2.1.3. Transferencias pagadas		
2.2. Intereses deuda pública		
2.3. Otros gastos corrientes		

Se utilizó también indicadores de desempeño fiscal, el *cuadro 7* muestra las principales variables

Cuadro 7. Desempeño Fiscal (2000 – 2009)

Variables	Fuente
Saldo de deuda	Departamento Nacional de Planeación - DNP. Desempeño fiscal, serie 2000 - 2009
Indicador de desempeño Fiscal	
Posición a nivel departamental	
Posición a nivel nacional	
Niveles de cumplimiento del Desempeño Fiscal	
Calificación Desempeño Fiscal	Contraloría General de la Nación - CGN
Población municipal	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Otras variables relevantes:

- Inversión total por municipio (2003 – 2009) (Fuente: DNP) – Desagregada por sector.
- Inversión total por municipio (2003 – 2009) financiada con recursos de regalías – Desagregada por sector.
- Nivel de cobertura – Municipal.

A partir de la información construida, se analizaron los comportamientos municipales de carácter financiero tales como dependencia, esfuerzo fiscal, capacidad de generación de ingresos, recaudos tributarios, etc. A partir de allí se determinó si las entidades

territoriales cuya mayor fuente de financiamiento proviene de las regalías padecen de pereza fiscal.

El segundo apartado corresponde a la elaboración y análisis de escenarios de sostenibilidad financiera para estimar el riesgo de insolvencia futura que la ET podría experimentar. A nivel territorial existen una serie de normas que podrían calificarse como “reglas fiscales”: Ley 358 de 1997 o “Ley de semáforos”, Ley 617 de 2000 o “Ley de responsabilidad fiscal territorial” y Ley 819 de 2003.

Otros indicadores que sirvieron de base para la construcción de los escenarios correspondientes al objeto de la investigación se presentan en el *cuadro 10* y *11*:

Cuadro 10.
Indicadores “Adicionales” (%)

INDICADOR	FÓRMULA	DEFINICIÓN
PARTICIPACIÓN DE LAS REGALÍAS	Regalías/ Ingresos Totales	Mide el grado de dependencia de la ET de las Regalías con respecto a sus rentas totales.
GENERACIÓN DE RECURSOS PROPIOS	Ingresos Tributarios/Ingresos Totales	Es una medida del esfuerzo fiscal que llevan a cabo las administraciones por financiar sus planes de desarrollo.
MAGNITUD DE LA INVERSIÓN	Inversión/ Gasto Total	Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total.
PARTICIPACIÓN DE LAS REGALÍAS SOBRE LA INVERSIÓN	Regalías/ Inversión	Permite cuantificar el impacto de los montos recibidos por concepto de regalías frente al gasto en capital.
DINÁMICAS EN: Ingresos Totales, Ingresos tributarios, Gastos totales, Gastos de funcionamiento, Inversión y Saldo de la Deuda	Tasas de crecimiento anuales y comportamiento intertemporal (1993 - 2009)	Permite observar el comportamiento de las ET respecto a sus variables financieras más relevantes, esto como premisa en la elaboración del pronóstico para los próximos 5 años.

Cuadro 11
Series históricas de Precios de RNNR

VARIABLE	FUENTE
Serie histórica Precios Petróleo (West Texas Intermediate- WTI) - Mensual	Dow Jones & Company (Dólares por Barril)
Serie histórica Precios Gas Natural (Henry Hub, LA) - Mensual	Dow Jones & Company (Dólares por Millon BTU)
Serie histórica Precios Níquel - Mensual	Sistema de información Minero Colombiano - SIMCO (Dólares por tonelada)
Serie histórica Precios Carbón - Anual	US Energy Information Administration (Dollars per short ton)
Serie histórica Precios Oro - Anual	Sistema de información Minero Colombiano - SIMCO (Dólar por onza troy)
Serie histórica municipal producción hidrocarburos, níquel, Carbón, Sal, Oro.	Ingeominas, Colombia Minera, Ministerio de Minas y Energía, Sistema SIMCO.
Proyecciones de Precios, producción y regalías.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP

3. RELACIÓN DE LAS DIFICULTADES PRESENTADAS Y HALLAZGOS ENCONTRADOS.

Las principales dificultades encontradas en la elaboración de este informe correspondieron a los procesos de recolección de la información.

La base de datos a partir de la cual se calcularon los diferentes indicadores financieros corresponde a la de “*Ejecuciones presupuestales municipales 1993 – 2009*” proporcionada por el DNP. La base contiene información de 34 variables financieras para 1.100 municipios. La confiabilidad de estos datos depende única y exclusiva de las autoridades y funcionarios de cada entidad territorial. Por tal razón, hay vacíos en la información. Por ejemplo: El municipio de Santiago de Tolú no registra información alguna para los años 1993 – 1995 y 1996 – 2001, el municipio de Ciénaga para los años 1993 – 1995, San Andrés de Tumaco 1996 – 1997 y 1999 – 2002, Y San Onofre²¹ 1993 – 1995 y 2005 – 2006, sólo por nombrar algunos.

El saldo de la deuda no tiene en cuenta los compromisos de vigencias futuras - No fue posible recolectar información sobre vigencias futuras a nivel municipal-. La falta de información detallada sobre los compromisos de vigencias futuras genera dificultades, especialmente en el cálculo de los indicadores de sostenibilidad de la deuda (Ley 617 de 2000). Estos montos no están incluidos explícitamente y pueden sesgar los indicadores de sostenibilidad fiscal.

Las proyecciones de producción, precios y montos de regalías a nivel nacional presentan altos grados de incertidumbre y error, tal y como lo reconoce el MHCP²². Los escenarios resultantes apenas son indicativos, y deben ser leídos como tales.

4. LA RELACIÓN ENTRE REGALÍAS Y EL RECAUDO FISCAL PROPIO

En esta sección se busca dar respuesta a la pregunta: ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos provenientes de regalías tienen un bajo nivel de recaudo fiscal propio?

²¹ Con el municipio de San Onofre encontramos especiales dificultades. Nuestros resultados encontrados, con base en la información vigente, no fueron consistentes con el indicador de desempeño fiscal del DNP.

²² MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (2010). Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014, Bogotá.

El cuadro 12 muestra que 34 municipios reciben el 80.15% de las regalías. Y apenas 4 municipios - Aguazul, Arauca, Tauramena y Cartagena - reciben el 20%^{23/}. Con razón se habla de *inequidad regional* en el proyecto de acto legislativo que modifica la distribución de las regalías (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Minas 2010)^{24/}.

Cuadro 12.
Los 34 municipios que más reciben regalías (1994-2009)
Miles de pesos constantes 2009

No	Departamento	Municipio	Valor GIROS DE REGALÍAS ACUMULADAS (1994- 2009) (miles de pesos constantes 2009)		% Acumulado
1	CASANARE	AGUAZUL	\$699.082.520	5,96%	5,96%
2	ARAUCA	ARAUCA	\$642.210.233	5,47%	11,43%
3	CASANARE	TAURAMENA	\$513.959.864	4,38%	15,82%
4	BOLIVAR	CARTAGENA	\$489.191.700	4,17%	19,99%
5	HUILA	NEIVA	\$444.971.474	3,79%	23,78%
6	META	CASTILLA LA NUEVA	\$378.949.870	3,23%	27,01%
7	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO	\$345.334.452	2,94%	29,95%
8	META	VILLAVICENCIO	\$339.070.124	2,89%	32,84%
9	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	\$311.540.997	2,66%	35,50%
10	CESAR	CHIRIGUANÁ	\$295.246.151	2,52%	38,02%
11	CASANARE	YOPAL	\$279.500.137	2,38%	40,40%
12	LA GUAJIRA	URIBIA	\$277.444.262	2,37%	42,76%
13	LA GUAJIRA	BARRANCAS	\$273.224.321	2,33%	45,09%
14	SUCRE	SANTIAGO DE TOLÚ	\$269.615.543	2,30%	47,39%
15	CORDOBA	SAN ANTERO	\$264.424.132	2,25%	49,64%
16	HUILA	AIPE	\$250.957.917	2,14%	51,78%
17	BOYACA	PUERTO BOYACÁ	\$249.863.891	2,13%	53,91%
18	META	ACACÍAS	\$249.534.630	2,13%	56,04%
19	LA GUAJIRA	MANAURE	\$244.071.755	2,08%	58,12%
20	LA GUAJIRA	ALBANIA	\$219.532.623	1,87%	59,99%
21	MAGDALENA	CIÉNAGA	\$210.170.277	1,79%	61,78%
22	CORDOBA	MONTELÍBANO	\$208.137.747	1,77%	63,56%
23	ARAUCA	ARAUQUITA	\$197.328.105	1,68%	65,24%
24	CASANARE	OROCUÉ	\$190.910.681	1,63%	66,87%
25	META	PUERTO GAITÁN	\$189.990.709	1,62%	68,49%
26	ANTIOQUIA	YONDÓ	\$184.010.266	1,57%	70,06%
27	SANTANDER	SABANA DE TORRES	\$183.537.472	1,56%	71,62%
28	CASANARE	MANÍ	\$162.263.612	1,38%	73,00%
29	HUILA	PALERMO	\$158.677.107	1,35%	74,36%
30	LA GUAJIRA	HATONUEVO	\$156.946.765	1,34%	75,69%
31	TOLIMA	PURIFICACIÓN	\$144.887.011	1,24%	76,93%
32	LA GUAJIRA	MAICAO	\$136.043.922	1,16%	78,09%
33	TOLIMA	MELGAR	\$121.060.000	1,03%	79,12%
34	HUILA	YAGUARÁ	\$120.199.272	1,02%	80,15%

^{23/} El 72.5% de los 80 municipios que reciben más regalías se clasifican en la categoría 6, y 7.

^{24/} En el documento sobre el *desempeño fiscal* (DNP 2010 b) se hacen consideraciones similares.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

La distribución inequitativa de las regalías, tanto entre regiones como entre personas, había sido diagnosticada desde mediados de los noventa^{25/}. Por aquellos días, la Contraloría advertía que las regalías se distribuyen de tal manera que terminan recibiendo más las regiones que ya tienen más. No obstante la claridad del diagnóstico, en el país todavía no se toma las medidas correctivas.

El *cuadro 13* resume la distribución de las regalías por departamento. Cuatro departamentos - Casanare, La Guajira, Meta y Córdoba - concentran casi el 50% de los recursos de regalías. Casanare recibe el 17.94% de las regalías. El segundo porcentaje más alto (11.57%) corresponde a La Guajira.

Cuadro 13.
Distribución de las regalías entre los departamentos (1994-2009)
Miles de pesos constantes 2009

Departamento	Valor GIROS DE REGALÍAS ACUMULADAS (1994-2009) (miles de pesos constantes 2009)		% Acumulado
CASANARE	\$2.104.834.737	17,94%	17,94%
LA GUAJIRA	\$1.357.427.364	11,57%	29,51%
META	\$1.193.711.546	10,18%	39,69%
CORDOBA	\$1.014.255.785	8,65%	48,34%
HUILA	\$974.805.770	8,31%	56,65%
ARAUCA	\$839.538.338	7,16%	63,80%
CESAR	\$673.482.644	5,74%	69,54%
SANTANDER	\$669.018.584	5,70%	75,25%
BOLIVAR	\$607.255.790	5,18%	80,42%
SUCRE	\$669.018.584	4,69%	85,11%
ANTIOQUIA	\$477.025.252	4,07%	89,18%
TOLIMA	\$347.225.313	2,96%	92,14%
MAGDALENA	\$265.980.695	2,27%	94,41%
BOYACA	\$249.863.892	2,13%	96,54%
PUTUMAYO	\$146.673.814	1,25%	97,79%
NARIÑO	\$108.296.734	0,92%	98,71%
NORTE DE SANTANDER	\$80.822.223	0,69%	99,40%
CUNDINAMARCA	\$44.258.165	0,38%	99,78%
CAUCA	\$25.837.030	0,22%	100,00%

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

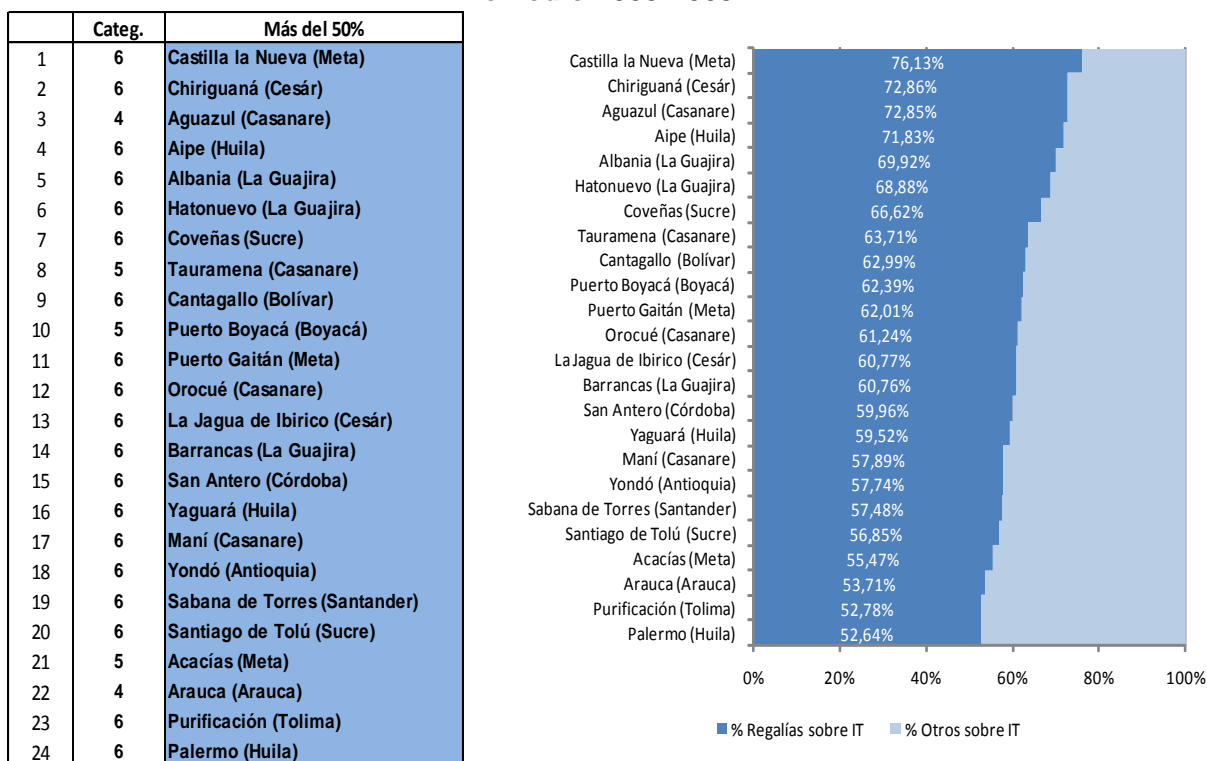
^{25/} Ver, por ejemplo, CGR (1995, 2002), Corredor (1995).

Se empieza calculando la relación entre las regalías y los ingresos totales. Ésta medida (RY) podría interpretarse como el grado de dependencia de la ET de las regalías ^{26/}. Tal y como se observa en la *gráfica 2*, 24 municipios poseen un grado de dependencia a las regalías superior al 50%. (*Anexo 2*)

El valor de la dependencia (RY) aumenta a medida que el municipio baja de categoría: categoría E [RY=2.32%], categoría 1 [10.42%], categoría 2 [12.64%], categoría 3 [39.95%], categoría 4 [26.58%], categoría 5 [45.76%], categoría 6 [40.63%]. De las 24 ET destacadas en la *gráfica 2*, 19 están en categorías 6, y se concentran en las regiones Caribe y Oriental. El municipio de Castilla la Nueva en el Meta es el que presenta la dependencia a las regalías más alta (76.13%).

Gráfica 2.

Relación entre el monto de regalías y el ingreso total (R/Y).
Los 24 municipios de la muestra con una relación R/Y superior al 50%
Promedio 2005-2009



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

También fue estimada la relación entre las regalías y los ingresos corrientes (RYC), que es otra proxy de la dependencia que tiene la ET de las regalías. En 60 de los 80 municipios, las regalías exceden en más del 100% el monto de los ingresos corrientes. La

^{26/} Se tomaron las ejecuciones presupuestales del período 2005-2009.

dependencia de las regalías con respecto a los ingresos corrientes, es notoria en los municipios de categoría 6.

Al calcular la relación entre las regalías y la inversión de los municipios (RGI). De acuerdo con lo dispuesto por la ley 756 de 2002, los municipios deben destinar el 90% de sus regalías a proyectos de inversión, siempre y cuando se hayan alcanzado los niveles de cubrimiento básicos en mortalidad infantil, salud de la población pobre, educación, agua potable y alcantarillado, tal y como lo dispone el Decreto 1747 de 1995. Se encontró que en 32 municipios el RGI es superior al 50%^{27/}.

Los municipios que reciben regalías presentan una baja relación entre los ingresos tributarios y los ingresos totales. Esta medida es una forma de expresar la alta dependencia de las regalías y el bajo esfuerzo fiscal: *EFY*. Solamente 10 de los 80 municipios tienen un *EFY* superior a 20% (*Cuadro 14*). En las 24 ET cuyo *RY* es mayor que 50%, el indicador *EFY* es de 16% en promedio (*Anexo 3*). Ello significa que si la dependencia de las regalías es alta, los ingresos tributarios pierden relevancia.

Cuadro 14
Relación entre los ingresos tributarios y los ingresos totales (YT/Y).
Municipios de la muestra con una relación YT/Y superior al 20%
Promedio 2005-2009

Categoría	Municipio	Promedio
1	Barrancabermeja (Santander)	51,40%
6	Monterrey (Casanare)	32,24%
1	Cartagena (Bolívar)	30,96%
2	Villavicencio (Meta)	24,82%
3	Yopal (Casanare)	24,60%
5	Melgar (Tolima)	24,51%
2	Santa Marta (Magdalena)	22,72%
6	Puerto López (Meta)	21,61%
6	Puerto Triunfo (Antioquia)	20,78%
2	Neiva (Huila)	20,15%

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

La mejor situación es la de Barrancabermeja. Los ingresos tributarios incluyen los ingresos por industria y comercio (ICA), que puede estar asociado a la actividad petrolera, tal y como se muestra más adelante.

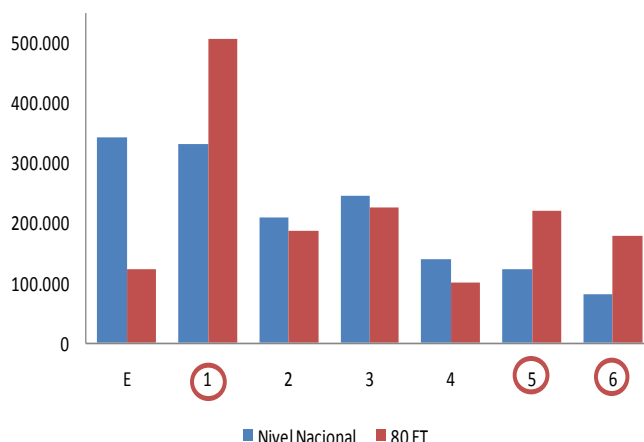
^{27/} Las mayor dependencia de las regalías se observa en Santiago de Tolú (Sucre) [95.7%], Chiriguana (Cesar) [92.9%], Albania (Guajira) [87.6%], La Jagua de Ibirico (Cesar) [87.1%], Coveñas (Sucre) [80.3%], Aipe (Huila) [79.6%], Hato Nuevo (Guajira) [79.5%], Aguazul (Casanare) [79.1%], Puerto Boyacá (Boyacá) [74.9%], Castilla la Nueva (Meta) [72.7%], Puerto Nare (Antioquia) [70.6%].

En Barranca esta situación es clarísima porque la industria petrolera le tributa al municipio. Por tanto, una relación relativamente buena como la que presenta Barranca no significa que el municipio haya desarrollado procesos endógenos que hayan permitido sembrar la bonanza. Barranca no ha sido el polo dinamizador que garantice un desarrollo endógeno de la región del Magdalena Medio ^{28/}.

Así, en el 2009, en los 80 municipios, la distribución de los ingresos tributarios fue: predial [19,36%], ICA [32,27%], sobretasa a la gasolina [15,32%], otros [33,06%]. El ICA representa la tercera parte. El predial tiene potencialidades que no se han aprovechado. El esfuerzo fiscal también puede analizarse teniendo como referencia los *ingresos propios per cápita (YPP)*. En el contexto del trabajo esta medida es equivalente a los ingresos tributarios per cápita. Esta relación se entiende mejor cuando se compara la dinámica intertemporal.

La *gráfica 3* compara, por categoría, los YPP de los 80 municipios de la muestra con el promedio nacional. Es interesante observar que en las categorías 1, 5 y 6, los YPP de los municipios receptores de regalías son mayores que los del promedio nacional. Este resultado se explica por el recaudo del ICA, que puede estar muy marcado por la actividad minero-energética, comercial y turística.

Gráfica 3.
Ingresos propios per cápita - Comparación del nivel nacional con los 80 municipios de la muestra - Promedio 2009



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

^{28/} A esta misma conclusión han llegado: González, Cardozo y Medina (2010), González, Castilla, Merchán (2003), Molano (2009). Sencillamente, el Magdalena Medio no se ha consolidado como una región. En palabras de Molano: “El Magdalena Medio es una gran región con grandes dificultades históricas para identificarse como tal y considerarse a sí misma como una unidad, pese a su homogeneidad geográfica. Ello dificulta la adopción de políticas de desarrollo uniformes” (Molano 2010, p. 147). Ver, además, Angulo (2009), que retoma la pregunta de De Roux: ¿Por qué una región tan rica [El Magdalena Medio] tiene tanta gente en la pobreza?

En la categoría 1 está Barrancabermeja, en la categoría 5 Tauramena y Melgar, y en la categoría 6 se encuentran Puerto López y Castilla la Nueva. Estos municipios tienen un *ICA* relativamente alto originado en la tributación de las empresas que explotan los recursos naturales, así como de empresas pertenecientes a sectores como el comercio y el turismo (como consecuencia de la explosión demográfica en estos municipios).

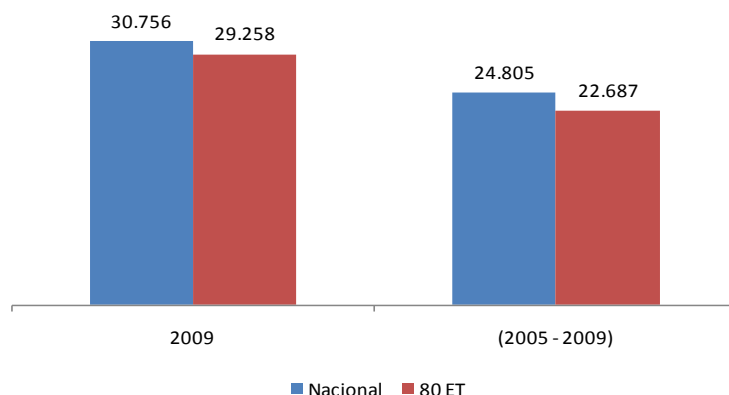
Esta constatación es importante porque muestra que - en sentido estricto - el esfuerzo fiscal (*EFY*) de este tipo de municipios sería menor que el observado en las estimaciones usuales. Más adelante se evidencia que desde el punto de vista econométrico hay evidencia de una relación positiva entre el monto de regalías y el *ICA* per cápita (*ICAP*).

En este contexto El *predial per cápita (PrP)* es un mejor indicador proxy del esfuerzo fiscal, inclusive es mejor que el *YPP* porque es independiente del *ICA* que, como se mencionaba anteriormente, puede estar muy marcado por la actividad energético-minera y, en este sentido, no es tan independiente. El predial es más autónomo. Se debe empezar señalando que el recaudo predial del país es muy bajo, y así lo reconoce el proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Naciones Unidas estima que en el 2003, el predial rural efectivo apenas era de 2.4 por mil^{29/}. La *gráfica 4* compara el predial per cápita de los 80 municipios y el agregado nacional. Preocupa que los valores absolutos sean tan bajos y, sobre todo, que todavía sea más pequeño en las entidades que reciben regalías. No obstante estas cifras tan bajas, en el 2009 el monto aumentó con respecto al promedio 2005-2009. Este año el valor promedio fue de \$29.258 para las 80 ET. Este incremento tanto a nivel nacional como de los 80 municipios se presentó como consecuencia de la mayor dinámica económica-crecimiento- en el país. El *cuadro 15* muestra el predial per cápita de los 80 municipios por categoría.

29/ "La política agraria debe reducir el atesoramiento de tierras subutilizadas y aumentar la oferta de suelos aptos para agricultura a medianos y pequeños productores. El atesoramiento es económicamente posible porque el Estado no castiga la tenencia improductiva, como lo prueba el hecho de que el impuesto efectivo llegue apenas al 2.4 por mil del valor catastral de la propiedad, ya muy subestimado respecto de su precio comercial" (PNUD 2003, p. 355).

Gráfica 4.
Valor del predial per cápita promedio 2009 y período 2005-2009
Nación y 80 ET - Pesos constantes 2009



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DN

Cuadro 15
Predial per cápita - 2009 y promedio 2005-2009
80 municipios (Pesos corrientes 2009).

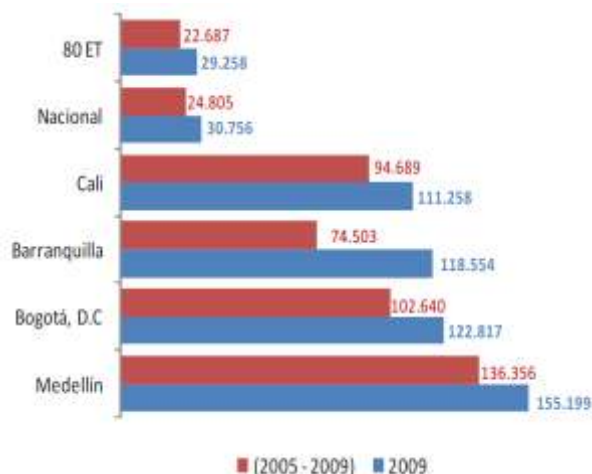
Categoría	2009	(2005 - 2009)
E	50.990	50.967
1	71.020	59.046
2	71.692	47.402
3	30.975	28.227
4	15.077	11.851
5	52.681	37.818
6	24.349	19.241

*Las ET de la categoría 5 son las que poseen una mayor relación Regalías/ Ingresos Totales.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP.

Los datos de la *gráfica 5* son significativos porque ponen en evidencia la enorme brecha que existe entre los 80 municipios y las principales ciudades del país: Medellín [\$155.199], Cali [\$111.258], Barranquilla [\$117.793] y Bogotá [\$122.817]. Aunque estas ciudades gozan de las ventajas inherentes a las dinámicas endógenas de la aglomeración, no se justifica que los 80 municipios tengan un recaudo tan bajo (*Anexo 4*)

Gráfica 5.
Predial per cápita - 2009 y promedio (2005-2009).
80 ET con el agregado nacional y
con las principales ciudades.



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

En 2009 las regalías per cápita de La Jagua de Ibirico eran de \$3.8 millones, mientras que el predial per cápita apenas llegaba a \$12 mil (*Anexo 5*). Los valores per cápita promedio fueron \$2.7 millones para regalías y \$30.960 para prediales.

Cuadro 16.
Predial per cápita y regalías per cápita - 2009
Los 10 municipios con mayores regalías per cápita

Categoría	Municipio	Regalías - per cápita (2009)	Predial per cápita (2009)
6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)	3.860.841	12.247
6	CHIRIGUANÁ (CESAR)	3.406.505	3.566
6	CASTILLA LA NUEVA (META)	3.307.719	93.501
6	ALBANIA (GUAJIRA)	3.107.130	28.228
6	OROCUÉ (CASANARE)	2.960.865	29.762
6	PUERTO GAITÁN (META)	2.724.115	35.425
5	TAURAMENA (CASANARE)	2.459.822	62.496
6	HATONUEVO (GUAJIRA)	1.817.645	9.388
4	AGUAZUL (CASANARE)	1.754.545	24.914
6	BARRANCAS (GUAJIRA)	1.601.818	10.071
Promedio		2.700.101	30.960

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

El atraso de las actualizaciones catastrales es una de las causas del bajo predial. Por zonas, el porcentaje de municipios que han actualizado el catastro es: Central [76%], Caribe [74%], Nororiental [36%], Sur [40%], Amazorinoquia [56%], Pacífico [64%] (DNP 2010 b, p. 130).

De estas comparaciones sencillas se desprenden dos conclusiones. En primer lugar, los prediales tienen una gran potencialidad. Segundo, los ingresos por regalías desestiman la búsqueda de otras fuentes de financiación propias.

Retomando la pregunta formulada al comenzar la sección: ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos provenientes de regalías tienen un bajo nivel de recaudo fiscal propio?; la respuesta es **Sí: cuando hay regalías, las ET tienen menos incentivos para aumentar los ingresos propios.** En casos particulares, la pereza fiscal parece menor por la relación directa que existe entre el ICA y las regalías.

5. LA DEPENDENCIA DE LAS REGALÍAS Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En esta sección se responde a la pregunta: *¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia a los ingresos provenientes de regalías tienen un alto riesgo de insolvencia financiera futura?*

Las entidades territoriales están en alguna medida regladas desde el punto de vista fiscal y financiero, a continuación se presentan los principales componentes normativos de la regla fiscal territorial

Cuando fue explicado el indicador de sostenibilidad fiscal (*SF* y *SFY*) y el indicador de capacidad de pago (*CP*), o solvencia, se mencionó la primera *regla fiscal* territorial: la ley 358 de 1997, o “ley de semáforos”, que establece un conjunto de medidas cuantitativas para restringir el endeudamiento de los gobiernos territoriales de acuerdo con su capacidad de pago.

Al calcular la sostenibilidad (*SF*) de los 80 municipios, se observó que 13 están en semáforo en rojo. El promedio de la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes es muy elevado (151.4%). De los 13 municipios, 12 pertenecen a la categoría 6, el 50% pertenecen al departamento de Córdoba. En semáforo amarillo ($50\% < SF < 80\%$) hay 16 municipios, distribuidos de manera heterogénea sobre el territorio nacional (departamentos de Sucre, Guajira, Córdoba, Antioquia, Norte de Santander, Huila, Putumayo y Meta). El resto de los municipios (51) están en semáforo verde ($SF < 50\%$). (*Anexo 6*).

Las estimaciones de la solvencia o de la capacidad de pago, *CP* (relación entre los intereses de la deuda y el ahorro operacional) indican que 14 municipios están en condiciones de insolvencia. De estos municipios, 10 pertenecen a la categoría 6 y el 64% de ellos se ubican en la zona atlántica. La mayoría de los municipios analizados (62 ET) se encuentran en semáforo verde. (*Anexo 7*).

Existen algunos municipios que se encuentran en semáforo rojo tanto en *SF*, como en *CP*: San Antero - Córdoba [191.6% *SF*, 492.7% *CP*], Pueblo Nuevo - Córdoba [133.5%,

284.9%], y Montelíbano - Córdoba [144.3%, 61.1%]. El deterioro de SF y de CP tiene una incidencia negativa en el desempeño fiscal.

Otra regla es la ley 617 de 2000 o “ley de responsabilidad fiscal territorial”, que fija criterios cuantitativos para limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales. De acuerdo con la norma,

“Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas”

Los gastos de funcionamiento de las ET no pueden superar cierta proporción de los *ingresos corrientes de libre destinación* (YCLD) según el tamaño de cada entidad (*GFLD*). De acuerdo con la norma, las ET no pueden ir más allá de los siguientes porcentajes: categoría especial: 50%, primera: 65%; segunda y tercera: 70%; cuarta, quinta y sexta: 80%. Al calcular *GFLD*, se encontró que el 42% de los 80 municipios tiene una relación superior a la que permite la ley. Estos municipios pertenecen a las categorías inferiores (4, 5 y 6) (*Anexo 8*)

La tercera regla es la ley 819 de 2003, que fija reglas cualitativas que buscan la transparencia y la responsabilidad fiscal. El instrumento es la realización anual del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En la parte normativa se destaca, además, la “Circular Conjunta Externa” del 8 de septiembre de 2010^{30/}, que define directrices para autorizarles vigencias futuras^{31/} a los departamentos y municipios. La norma trata de evitar que el abuso de las vigencias futuras amenace la sostenibilidad de las ET. Apoyándose en la circular, la Auditoría General de la República le solicitó a las contralorías territoriales que reportaran el monto, destino y uso de las vigencias futuras de sus sujetos vigilados, así como las acciones de control realizadas.

De acuerdo con la información reportada por las contralorías (Año 2010), las entidades territoriales tienen vigencias futuras autorizadas por un monto de \$31.05 billones, de los que \$14.3 billones (46%) corresponden a vigencias futuras excepcionales.

30/ Es “conjunta” porque fue expedida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Contralor General de la República y el Auditor General de la República.

31/ La *vigencia futura* es una autorización por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) que permite asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias fiscales futuras. Existen dos tipos de vigencias futuras: *ordinarias*, cuya ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso, y *excepcionales*, que afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no cuentan con una apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización.

Todas las ET tienen que respetar las reglas fiscales. Si estas disposiciones se cumplen, *la dependencia de las regalías no debe causar insolvencia*. En la práctica este principio se encuentra con dos dificultades: La primera tiene que ver con la forma de calcular los ingresos corrientes, la segunda con la inclusión de las vigencias futuras. La estimación realizada en esta investigación es especialmente exigente, ya que en los ingresos corrientes no se incluyen a las regalías ni el SGP (ver *cuadro 1*) lo que implica riesgo de sostenibilidad financiera.

Con respecto a las vigencias futuras, no fue posible hacer un tratamiento riguroso porque los datos no están disponibles a nivel municipal, no obstante los datos generales infieren la presencia de alto riesgo de insostenibilidad financiera para una alta proporción de la ET de la muestra- en particular las ubicadas en los cuadrantes (1,3) y (2,3) de la matriz que será explicada en el siguiente capítulo - como consecuencia de la alta magnitud de vigencias futuras excepcionales, y más aún si estas comprometen la capacidad de endeudamiento futuro.

Retomando la pregunta formulada al comenzar la sección: *¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia a los ingresos provenientes de regalías tienen un alto riesgo de insolvencia financiera futura?*. La respuesta está dividida en dos partes: la primera es **NO si las entidades cumplen estrictamente la regla fiscal territorial;** y la segunda es **SI en términos positivos- prácticos-, El riesgo tiene que ver con la forma de calcular los ingresos corrientes y con la inclusión de las vigencias futuras.**

6. ESCENARIOS CON VARIACIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS

La tercera pregunta, *¿Disminuir los porcentajes de inversión de regalías en las entidades que no han alcanzado coberturas mínimas (60% para departamentos y 75% para municipios), posibilitaría un mayor recaudo propio y por tanto un mejor escenario financiero en las entidades mayores beneficiarias de estos recursos?* Esta pregunta tiene dos componentes. El primero es: *¿Cuál sería el impacto de una reducción de las regalías en la estructura fiscal de las ET?* Y el segundo es: *¿Si se mantiene el monto de las regalías pero se aumenta el margen de discrecionalidad en el gasto de regalías por parte de la ET, cuál es el impacto en el cumplimiento de las coberturas básicas y en el esfuerzo fiscal?* En otras palabras, qué pasa si se mantiene el monto de las regalías pero se modifica su distribución.

Ya es sabido que los municipios pueden destinar el 90% de las regalías a la inversión y el 10% a interventoría (ley 1283 de 2009), siempre y cuando hayan logrado el cubrimiento en metas de mortalidad infantil, salud de la población más pobre, educación, agua potable y alcantarillado. De lo contrario, tienen que invertir el 75% con el objeto de conseguir esta

cobertura^{32/}. Algunos gobernantes de los municipios sin coberturas mínimas están proponiendo que se flexibilice esta distribución. En su opinión, la libre disponibilidad de los recursos les permitiría desarrollar actividades con efectos multiplicadores que, en el mediano plazo, generarían procesos endógenos que favorecen la ampliación de las coberturas.

6.1. EL IMPACTO DE LA REDUCCIÓN DE LAS REGALÍAS EN LA ESTRUCTURA FISCAL

Esta sección busca responder el primer componente de la pregunta: *¿Cuál sería el impacto de una reducción de las regalías en la estructura fiscal de las ET?* Para realizar los ejercicios, se clasificó a los 80 municipios en una matriz basada en dos indicadores: sostenibilidad fiscal (SF) y el esfuerzo fiscal (EFY). Adicionalmente, en cada cuadrante fue incluido: i) la categoría del municipio, ii) el nivel de cobertura en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, iii) la posición en el ranking de desempeño fiscal, incluyendo a todos los municipio del país. Las relaciones se presentan en la siguiente matriz (*Anexo 9A. 9B Y 9C*)).

		Indicador de sostenibilidad = Saldo de la Deuda/ Ingresos Corrientes		
		Saldo < 50%	50% < Saldo < 80%	Saldo > 80%
Ingresos tributarios/ Ingresos Totales	> 15%	Cuadrante 1.1	Cuadrante 1.2	Cuadrante 1.3
	< 15%	Cuadrante 2.1	Cuadrante 2.2	Cuadrante 2.3

En el *cuadrante 1,1* (*Anexo 9.A*) se encuentran los municipios mejor calificados. Están en semáforo verde en sostenibilidad financiera y un esfuerzo fiscal bueno. A este grupo pertenecen 11 municipios, y la mitad están en categoría 6. Adicionalmente, 6 de estas entidades están posicionadas a nivel nacional en los primeros 150 lugares, según el indicador de desempeño fiscal del DNP. En promedio, *SF* es 14.8%, que está muy por debajo del límite de 80%.

Por el lado de las certificaciones, el panorama no es destacable. Ninguno de los municipios ha alcanzado las metas propuestas en términos de mortalidad infantil. De los

32/ “De conformidad con lo previsto en el decreto 1747 de 1995, cuando no hayan alcanzado tales niveles de cubrimiento, los municipios deben destinar el 75% de sus regalías a dicho propósito. Los recursos no destinados a alcanzar y mantener los niveles de cubrimiento en materia de coberturas se pueden utilizar para financiar proyectos prioritarios contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal” (DNP 2007). Ver, además, el dec. 416 de 2007.

11 municipios, en salud 8 han alcanzado coberturas y en educación 3. En alcantarillado únicamente 1 ET^{33/}.

En el *cuadrante 2,1 (Anexo 9.A)* están los municipios con buena sostenibilidad, pero con bajo esfuerzo fiscal. En este cuadrante hay 40 municipios. Ninguno de los municipios ha alcanzado las metas propuestas en términos de mortalidad infantil. La mitad de los municipios han alcanzado coberturas en salud (22), 11 ET en educación. Un municipio [Yaguará (Huila)] ha cumplido coberturas de acueducto-alcantarillado y salud. Hay 14 municipios que no han alcanzado ninguna de las coberturas mínimas exigidas por la ley.

Los 16 municipios de los *cuadrantes 1,2 y 2,2 (Anexo 9.B)* se encuentran en semáforo amarillo. El promedio de SF es de 59% y el de EFY es de 18%. Por otro lado, en el grupo se ubican 5 capitales departamentales: Cúcuta (Norte de Santander), Neiva (Huila), Riohacha (Guajira), Sincelejo (Sucre) y Yopal (Casanare). Ninguna de las entidades ubicadas en estos cuadrantes cumplieron coberturas en mortalidad infantil ni en educación, 7 ET han alcanzado coberturas en salud, y solamente 2 en aguas (acueducto y alcantarillado)³⁴. Existen 9 municipios sin cobertura alguna (Cáceres, La Apartada, Tarazá, Ayapel, Barrancas, Orito, Palermo, Sampués y San Marcos).

En los *cuadrantes 1.3 y 2.3* están los 13 municipios peor calificados. La situación es pésima en el cuadro 2.3, donde se ubican 11 municipios^{35/}. Ninguno de los municipios está a “paz y salvo” en mortalidad infantil, acueducto-alcantarillado.

Para responder la pregunta de este capítulo, se seleccionó una muestra de municipios de cada cuadrante. Los criterios fueron: i) Que tengan producciones de recursos naturales no renovables diferentes (petróleo, carbón, gas, metales preciosos, etc.) (*Anexo 10*); ii) Que tengan diferentes grados de cobertura; iii) Que permitan comparar entre municipios con diferentes montos de regalías, y; iv) Algunas capitales de departamento.

Posteriormente se construyeron tres (3) escenarios:

- Uno denominado de statu quo: proyección de regalías de acuerdo a la tendencia histórica-
- Un incremento futuro (a partir del 2011) con respecto al anterior escenario del 20% en los recursos de regalías
- Una reducción futura del 20% con respecto al primer escenario.

Los criterios con sus estadísticas descriptivas se presentan en el *cuadro 17*, en este se muestra la tasa de crecimiento anual máxima y mínima de los recursos de regalías. Se

^{33/} Villavicencio (Meta).

³⁴ Cúcuta (Norte de Santander) y Neiva (Huila).

^{35/} Aipe (Huila) [349, puesto en el ranking del IDF nacional], Buenavista (Córdoba) [972], Corozal (Sucre) [1015], Coveñas (Sucre) [915], Maicao (Guajira) [441], Montelíbano (Córdoba) [902], Moñitos (Córdoba) [736], Pueblo Nuevo (Córdoba) [985], Puerto Libertador (Córdoba) [851], San Antero (Córdoba) [1033], San Bernardo del Viento (Córdoba) [719].

notan dos municipios atípicos: Cúcuta y Santa Marta, el primero de categoría especial y el segundo de primera categoría- municipios relativamente grandes en población y recursos. El promedio de crecimiento anual de las 80 ET fue de 13,1% sin los dos municipios anteriores, con una desviación estándar bastante alta, 16,8%, por eso se tomaron escenarios de crecimiento y decrecimiento de las regalías en 20%.

Cuadro 17.
Criterios estadísticos 80 ET crecimiento de regalías 2004-2009

Estadísticas	%
Máxima tasa de crecimiento municipal	76,60%
Mínima tasa de crecimiento municipal	-20,10%
Estadísticas sin los municipios de Cúcuta y Santa Marta	%
Máxima tasa de crecimiento municipal sin Cúcuta y Santa Marta	62,30%
Promedio tasa de crecimiento municipal sin Cúcuta y Santa Marta	13,10%
Desv. Estándar sin Cúcuta y Santa Marta	16,80%
Intervalo de Confianza	6,20%
Estadísticas generales	%
Cantidad de municipios que presentaron crecimiento	60
Cantidad de municipios que presentaron decrecimiento	20
Promedio de aumentar	18,50%
Promedio de disminuir	-7,80%
Desv. Estándar de los municipios que presentaron crecimiento	14,30%
Desv. Estándar de los municipios que presentaron decrecimiento	5,90%

Fuente: Cálculos propios con información de DNP

Adicional a tener en cuenta la tendencia de crecimiento de las regalías, se analizaron las proyecciones de producción, precios y recursos de regalías a nivel nacional para el periodo 2010-2020. Se observa un grado de incertidumbre y error considerable, dado la alta volatilidad de las anteriores cifras, sobre todo, los precios internacionales componente importante de los recursos a girar de regalías. Recuérdese que la metodología propuesta plantea que los ingresos por regalías (R) del ente territorial k dependen en particular de:

Donde α es la participación en las regalías (incluye todos los aspectos legales relacionados con la distribución), PUS el precio en dólares, TC es la tasa de cambio, q la cantidad producida. La información básica se tomó de estimaciones de la ANH, Ingeominas y MHCP.

El *cuadro 18* presenta las estadísticas básicas de los precios de los principales productos que causan regalías, donde se nota una gran desviación y alta volatilidad.

Cuadro 18.
Estadísticas sobre los precios de principales bienes que generan regalías 2000-2010

	Petróleo US\$/barril (a diciembre)	Gas US\$ / BTU (a diciembre)	Níquel US\$/ Ton	Carbón			
				Antracitas US\$/Ton	Hullas Térmicas US\$/Ton	Demás Hullas (Metalúrgico) US\$/Ton	Coque y Semicoque US\$/Ton
				2000 - 2010	2000 - 2010	2000 - 2010	2000 - 2010
Promedio	51,9	6,7	16.541,00	104,3	47,3	56,7	136,5
Desviación estándar	25,16	2,8	9.660,10	20,4	19,8	37,8	67,3
Mínimo	19,33	2,4	5.921,40	76,4	26,1	22,5	67,1
Máximo	91,73	13	38.968,00	147,9	77	127	287,9

6.2. METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE LAS PROYECCIONES Y ANÁLISIS DE COMPORTAMIENTO FINANCIERO

Las estimaciones del statu quo se realizaron para el periodo 2010-2014 proyectando las regalías de cada municipio de la muestra con información histórica 1993-2009. Adicionalmente se consultaron y contrastaron estas tendencias, con estimaciones realizadas por el gobierno nacional sobre producción, precios y regalías de los productos concernientes a las regalías³⁶ que fueron utilizadas para formular la Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2010). Estas se presentan en el *Anexo 11*.

En todos los casos las estimaciones presentan un grado de incertidumbre y cierto grado de error, dados los niveles de aleatoriedad señalados en los dos cuadros anteriores y resaltados por el MHCP en las estimaciones citadas anteriormente.

La metodología de análisis partió de estimar la tendencia histórica de los recursos de regalías y los ingresos tributarios de los municipios de la muestra (2010-2014).

A estos valores estimados del statu quo se les consideró dos escenarios futuros, denominados escenarios dos y tres. El escenario dos representa un recorte futuro de recursos de regalías equivalentes a un 20% para el mismo periodo, y el escenario tres un incremento de estas en el 20%. Por considerar más relevante el escenario dos, se evaluaron las estrategias de respuesta a nivel de los ingresos tributarios con respecto al recorte del 20% considerando dos opciones: Una siguiendo la tendencia de crecimiento histórico de los ingresos tributarios y observando el grado de respuesta que tendría a nivel tributario para compensar el recorte que pudieran tener los entes territoriales. Y la otra en el caso de que este crecimiento no fuera suficiente para dicha compensación, se

³⁶ Las estimaciones se realizaron por parte de Ingeominas, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Minas.

consideró el máximo grado de incremento que a nivel del recurso tributario fuera necesario para compensar la reducción respectiva.

Este análisis partió de considerar un comportamiento fiscal y financiero de las ET similar a la tendencia histórica señalado en la matriz anteriormente descrita. La pregunta fundamental es: ¿Qué sucederá con el desempeño fiscal futuro del municipio?

El punto de partida es la utilización específica de los recursos de regalías en inversiones señaladas en el respectivo Plan de Desarrollo Municipal y en la normatividad vigente.

- Las regalías se deben destinar básicamente (90%) a proyectos de inversión, el restante 10% a interventoría.
- Este principio se justifica siempre y cuando hayan logrado el cubrimiento en metas de mortalidad infantil, salud de la población más pobre, educación, agua potable y alcantarillado³⁷, de lo contrario tienen que invertir el 75% con el objeto de conseguir esta cobertura.

De esta forma dos fueron las hipótesis de trabajo consideradas:

- La reducción de recursos de regalías afecta directamente las alternativas de inversión (o la eficiencia en la utilización de estas).
- Se mantienen a priori las siguientes consideraciones en cuanto a coberturas mínimas exigidas en las 80 ET:
 - Ninguno presenta cobertura en mortalidad infantil mínima (16,5 por c/1000).
 - Solo cinco (5) de los 80 ET presentan cobertura mínima en acueducto, 5 en alcantarillado.
 - En el caso de educación los niveles de cobertura son relativamente mejores, veinte (20) de las 80 ET alcanzaron la cobertura.
 - En salud, (43) municipios alcanzaron cobertura en este sector.

El [anexo 12](#) presenta las proyecciones respectivas para la muestra de municipios de cada cuadrante de la matriz con los tres escenarios descritos.

³⁷ “De conformidad con lo previsto en el Decreto 1747 de 1995. Cuando no hayan alcanzado tales niveles de cubrimiento, los municipios deben destinar el 75% de sus regalías a dicho propósito. Los recursos no destinados a alcanzar y mantener los niveles de cubrimiento en materia de coberturas se pueden utilizar para financiar proyectos prioritarios contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal” Actualización Cartilla de Regalías. DNP (2007)

6.3. ESCENARIOS: STATU QUO, DISMINUCIÓN DEL 20% E INCREMENTO DEL 20% CON RESPECTO AL STATU QUO

La información base para la estimación del comportamiento de este escenario fue la disponible para el periodo 1993-2009. A las regalías proyectadas-statut quo- se les redujo y se les incrementó un 20% de los recursos.

La compensación de la reducción por el lado de los ingresos tributarios se llevó a cabo suponiendo que el municipio continúa la tendencia histórica seguida hasta el presente. Ello significa que se mantiene en el mismo cuadrante de la matriz. Se supone como ya se mencionó, que la reglamentación vigente se mantiene.

Con respecto a este segundo escenario-reducción del 20% de regalías-, la principal conclusión es la disminución de los gastos de inversión³⁸. Las ET podrían compensar esta reducción: aumentando la deuda, la tributación, las transferencias de la nación y, sobre todo, generando señales claras del mejoramiento de la calidad de la inversión. Adicionalmente, podrían realizar un mayor esfuerzo propio- mayor recaudo del impuesto predial-. Con la salvedad que para lograr estimular el aumento de los prediales es necesario tomar decisiones desde el Gobierno, como la modernización del IGAC, la exigencia de actualización catastral, etc.^{39/}.

Con respecto al tercer escenario- incremento en los recursos de regalías-, la principal conclusión es que estos permiten aumentar los gastos de inversión y probablemente mejorar los indicadores de cobertura (no siendo tan claro, como se demostrará en la siguiente sección). No obstante el riesgo de que la pereza fiscal aumente sigue latente como se evidencio anteriormente.

Las conclusiones de cada grupo de municipios y la descripción de las proyecciones se muestran en el anexo 12.

Retomando la pregunta de esta sección *¿Cuál sería el impacto de una reducción de las regalías en la estructura fiscal de las ET?*

Las respuestas son:

³⁸ Obsérvese que dados los supuestos de destinación específica de las regalías, los gastos de funcionamiento no tienen por qué verse afectados

^{39/} En el proyecto de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ministerio de Hacienda 2011, art. 18) propone aumentar la tarifa mínima del predial y deja abierta la posibilidad de que la estructura sea progresiva, en función del nivel socioeconómico de las familias, el uso del suelo, la antigüedad de la formación o actualización catastral, el rango de área, el valor del avalúo.

a. Reducción de los gastos de inversión:

Los departamentos⁴⁰ y municipios⁴¹, deben destinar el 90% de sus regalías a proyectos de inversión siempre y cuando hayan alcanzado los niveles de cubrimiento en materia de mortalidad infantil, salud de la población pobre, educación básica, agua potable y alcantarillado, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1747 de 1995; de esta manera, si la entidad territorial no ha alcanzado los niveles de cubrimiento en los sectores exigidos y adicionalmente experimenta una disminución del monto de regalías, es inevitable la reducción en los gastos de inversión del municipio, ya que contarían con menos recursos para tal fin.

Paralelamente, el aumento en los montos de regalías tiene efectos positivos sobre los gastos de inversión y de *funcionamiento*; estos últimos se convierten en gastos recurrentes de la ET, de tal forma que si tiene el efecto contrario- se reduce el monto de regalías- es muy probable que los *gastos de funcionamiento*, en los que se incurrieron previamente, no se reduzcan por la forma recurrente en que se convirtieron (Flypaper effect).

b. Aumento de la Deuda Municipal:

Para aquellas ET cuyos indicadores de sostenibilidad y solvencia les permite contar con cierto margen de maniobra en la adquisición de créditos, como respuesta a la necesidad de compensar la disminución de recursos (regalías) que financiaban sus gastos de inversión y funcionamiento.

c. Otras implicaciones

Adicionalmente la reducción genera acciones propias que deben emprender los municipios para compensar la disminución de los gastos de inversión:

- Aumentar el esfuerzo propio en todos los municipios.
- Aumentar los montos de transferencias de la nación en los municipios más pequeños, categorías: 3, 4, 5 y 6, principalmente para aquellos cuya situación de solvencia y sostenibilidad no es favorable.
- No obstante la mayor lección, es la necesidad del mejoramiento en la calidad de la inversión y la generación de señales para un cambio institucional de mejoramiento del esfuerzo propio (actualización catastral, entre otros).

⁴⁰ Ley 756 de 2002, artículo 13.

⁴¹ Ley 756 de 2002, artículo 14.

6.4. EL IMPACTO EN EL CAMBIO EN EL DESTINO DE LAS REGALÍAS

En esta sección se responde a la pregunta: *¿Si se mantiene el monto de las regalías pero se aumenta el margen de discrecionalidad, cuál es el impacto en los niveles de coberturas básicas y en el esfuerzo fiscal?*

Las coberturas mínimas requeridas son: mortalidad infantil máxima [16.5 por cada mil nacidos vivos], cobertura mínima en salud de la población pobre [100%], cobertura mínima en educación [100%], cobertura mínima en agua potable [91.5%], cobertura mínima en alcantarillado [85.8%]. Estas coberturas deben ser certificadas respectivamente por el DANE, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Solamente en el 2009, los 80 municipios invirtieron⁴², aproximadamente, \$5.1 billones de pesos. El promedio por sector fue: salud [\$17.5 mm], educación [\$22.5 mm], aguas y alcantarillado [\$10.7 mm]. El promedio de financiación de regalías por sector fue: salud [\$2.3 mm], educación [\$5.5 mm], aguas y alcantarillado [\$6.9 mm]. En el promedio, las regalías habrían financiado el 30.1% de la inversión.

El balance de los 80 municipios en términos de cumplimiento de coberturas es negativo, ya que en el 2009, 30 municipios (el 37%) no cumplieron ninguna cobertura mínima. De los municipios restantes, 46 han cumplido una o dos coberturas como máximo, preocupa que 8 de estos municipios tengan una relación de dependencia (*RY*) superior al 50%. Los 4 municipios que faltan cumplen por lo menos, 3 coberturas, dentro de los 4 tres son capitales departamentales (Cúcuta, Neiva y Villavicencio).

Por sectores, de los 80 municipios, en salud 43 han cumplido esta cobertura, en educación 20, en acueducto 5, en alcantarillado 5, y ninguno ha cumplido en mortalidad infantil.

El *cuadro 19* muestra los resultados de la correlación entre el cumplimiento de la cobertura^{43/} vigente y el gasto de inversión (Agregado 2005 – 2009 a precios constantes 2009) de los 80 municipios en salud, educación, agua potable y alcantarillado. En general, las correlaciones no son significativas. Por tanto, no se observa relación entre mayor gasto y cobertura; Realizando pruebas de hipótesis, se resalta que estos coeficientes de correlación no son estadísticamente diferentes de cero (ausencia de correlación) bajo un

⁴² Cifras en pesos corrientes.

^{43/} El cumplimiento en la cobertura es una variable dummy, con valores de 1 cuando cumple la cobertura y de 0 cuando no la cumple. El coeficiente de correlación se distribuye como una t-student con 2 grados de libertad. Los valores críticos bajo dos colas son: $t_{\alpha=0,01}^c = 9,925$; $t_{\alpha=0,05}^c = 2,920$; $t_{\alpha=0,1}^c = 1,886$.

nivel de significancia del 0,05 con excepción del caso Total en Acueducto y bajo un nivel de significancia del 0,1 Total Salud, Acueducto y Alcantarillado son significativos.

Cuadro 19
Correlación entre el gasto y la cobertura según
categoría* (2007-2009) - 80 municipios de la muestra

Categoría	Salud	Educación	Acueducto	Alcantarillado
Categoría 1	Con cobertura (2)***	Sin cobertura (2)***	N.D (2)***	Sin cobertura (2)***
Categoría 2	Con cobertura (3)***	N.D (3)***	N.D (3)***	N.D (3)***
Categoría 3	Con cobertura (1)***	Sin cobertura (1)***	Sin cobertura (1)***	Sin cobertura (1)***
Categoría 4	0,57 (1,67)** (8)***	0,10 (0,25) (8)	Sin cobertura (---) (8)	Sin cobertura (---) (8)
Categoría 5	0,301 (1,18) (7)	0,37 (0,89) (7)	Sin cobertura (---) (7)	Sin cobertura (---) (7)
Categoría 6	-0,05 (-0,39) (58)	0,11 (0,81) (58)	0,07 (0,52) (58)	0,07 (0,52) (58)
Categoría E	Con cobertura (1)***	Sin cobertura (1)***	Con cobertura (1)***	Con cobertura (1)***
Total	0,26 (2,41) (80)	-0,07 (-0,58) (80)	0,33 (3,05) (80)	0,25 (2,25) (80)

En cada casilla, el primer número es el coeficiente de correlación, el segundo es el valor de t-student y el tercero es el número de municipios.

* es significativo al 90%

** es significativo al 95%

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

Los resultados indican problemas relacionados con la eficiencia del gasto, dado que incrementos en la inversión, en cada uno de los componentes, no garantizan el cumplimiento de la cobertura

Con el fin de evitar las dificultades derivadas del bajo número de municipios en algunas de las casillas del *cuadro 19*, se llevaron a cabo otros ejercicios incluyendo al total de los 80 municipios. Un primer paso es analizar la relación entre el gasto en salud y el cumplimiento de la cobertura. En los *últimos 5 años*, el monto (precios constantes de 2009) que en promedio cada uno de los municipios destinó a la salud fue de \$55.6 mm (*cuadro 20*).

Se estimó una correlación de 0.26, la cual es poco significativa. Como era de esperarse las capitales departamentales son quienes invierten mayores montos en el sector.

Cuadro 20.
Municipios de la muestra con mayor inversión en salud (Agregado 2005 – 2009 - precios constantes de 2009) – Millones de pesos

Categoría	ET	Agregado	Cobertura
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	741.942	SI
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	327.523	SI
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	238.953	SI
2	NEIVA (HUILA)	211.451	SI
4	SINCELEJO (SUCRE)	179.922	SI
2	VILLAVICENCIO (META)	173.984	SI
4	MAICAO (GUAJIRA)	142.953	SI
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	124.410	SI
6	URIBIA (GUAJIRA)	118.629	NO
4	RIOHACHA (GUAJIRA)	116.549	SI
3	YOPAL (CASANARE)	99.538	SI
4	ARAUCA (ARAUCA)**	80.531	SI
6	MANAURE (GUAJIRA)	79.983	SI
5	ACACÍAS (META)**	69.963	SI
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	61.075	NO
6	ARAUQUITA (ARAUCA)	57.950	NO
PROMEDIO 80 ET		55.594	

** Municipios con una relación R/Y>50%.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP

Posteriormente se llevó a cabo un ejercicio similar con educación (cuadro 21), la cual ha sido financiada en promedio con un monto de \$87. 2 mm. De los 80 municipios solamente 20 cumplen la cobertura. Adicionalmente, se obtuvo un coeficiente de correlación de Pearson poco significativo (0,07).

Cuadro 21
Municipios de la muestra con mayor inversión en educación (Agregado 2005 – 2009
- precios constantes de 2009) – Millones de pesos

Categoría	ET	Agregado	Cobertura
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	1.257.750	NO
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	880.220	NO
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	516.532	NO
2	VILLAVICENCIO (META)	513.174	SI
2	NEIVA (HUILA)	509.218	NO
4	SINCELEJO (SUCRE)	383.949	NO
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	320.509	NO
4	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	221.281	NO
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	206.121	NO
4	MAICAO (GUAJIRA)	173.189	SI
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	155.036	NO
6	URIBIA (GUAJIRA)	98.877	NO
PROMEDIO 80 ET		87.232	

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de
Consultoría a partir del DNP

Es destacable el hecho que el gasto promedio en este sector es muy superior al de salud en una proporción del 60% y sin embargo, solamente 20 municipios cumplen cobertura (50% menos que las coberturas alcanzadas en salud).

Los resultados son menos alentadores en los sectores de acueducto y alcantarillado. Entre 2005 y 2009 los 80 municipios han invertido en promedio \$42.5 mm. En este sector el peso de la financiación de la inversión con regalías es más significativo que en el sector salud y educación.

De los 80 municipios, únicamente cinco (5) han alcanzado el nivel de cobertura en acueducto y cinco (5) en alcantarillado, y solamente tres (3) han alcanzado simultáneamente las dos coberturas en aguas: Arauquita (Arauca), Cúcuta (N. de Santander); Neiva y Yaguará (Huila). El coeficiente de correlación arrojó un valor de 0.33 (Acueducto) y 0.25 (Alcantarillado).

No existe evidencia estadística para concluir que con mayor inversión se cumpla con la cobertura de la ET en cada uno de los sectores; por ejemplo, municipios como Piamonte (Cauca) y Maceo (Antioquia) poseen montos de inversión 10 veces inferiores al promedio por sector en salud y educación, y aún así han alcanzado los niveles de coberturas exigidos por la ley en estos sectores. Por tanto el grueso del problema está en la calidad y eficiencia de la inversión pública, y en la baja capacidad institucional de las regiones.

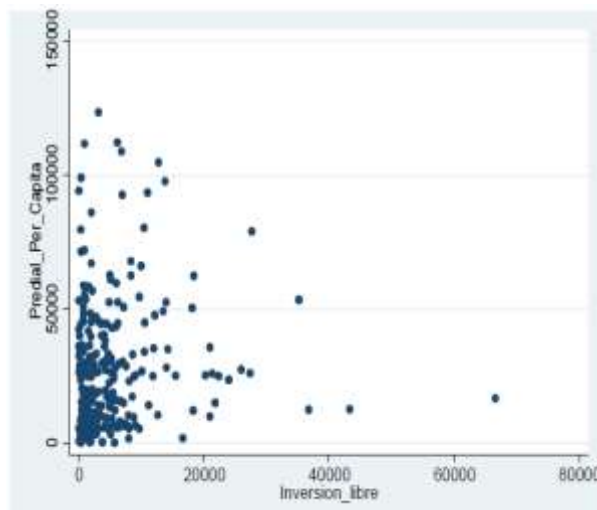
Se mencionaba anteriormente, que algunos gobiernos defienden la hipótesis que si disponen de un mayor grado de discrecionalidad en el gasto de los recursos de regalías el impacto sobre coberturas básicas y esfuerzo fiscal sería favorable. Se analizó la forma

como se están usando los *ingresos corrientes de libre destinación* (YCLD). De manera más específica, se calculó la *inversión de libre disponibilidad* (ILD), que es igual a la inversión total menos los recursos que se destinan a salud, educación, agua y alcantarillado. Se comparó la ILD con el predial per cápita (*PrP*) y con el ICA per cápita (*ICAP*).

El primer ejercicio compara la inversión de libre disponibilidad (ILD) con el predial per cápita (*PrP*). La correlación se presenta en la *gráfica 6*. El criterio normativo subyacente a la gráfica es el siguiente: cuando la ILD aumenta el municipio crea condiciones propicias para que el predial per cápita aumente. Los resultados muestran que esta hipótesis no es cierta. De acuerdo con el principio normativo que señalado, la gráfica debería tener una pendiente positiva: a mayor ILD, el predial per cápita aumenta.

Tal y como se observa en la gráfica, en la realidad no sucede así. El predial está muy concentrado y no guarda relación con la ILD. Incluso, como se muestra a continuación, la pendiente sería negativa.

Gráfica 6.
Relación entre la inversión de libre disponibilidad (ILD)
y el predial per cápita (2005-2009).
61 municipios de la muestra. Pesos corrientes



* El ejercicio se hizo con 61 municipios con información completa. \

*En total se utilizaron 305 observaciones.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP.

La conclusión es evidente: **la ampliación de la libre destinación no se refleja en un mayor impuesto predial per cápita**. El hecho de que los municipios gocen de mayor libertad para usar sus recursos, no garantiza un aumento del esfuerzo fiscal vía predial.

Este resultado pone en tela de juicio la hipótesis que la liberalización en el uso de los recursos favorecería la dinámica endógena del municipio.

Para realizar el análisis econométrico se parte de esta ecuación general:

α_k reúne las características del municipio k . Primero se ejecutó el ejercicio suponiendo *efectos aleatorios* (Wooldridge 2000). En este caso, la ecuación lineal tiene un intercepto (α_k) aleatorio para cada municipio. Este punto de corte no depende de la variable explicativa ILD.

Los resultados de la estimación indican que no hay evidencia que permita afirmar que la ILD genera un incremento en el PrP (Predial per cápita). El valor de β_1 es -0.0472, y no es significativo al 95%.

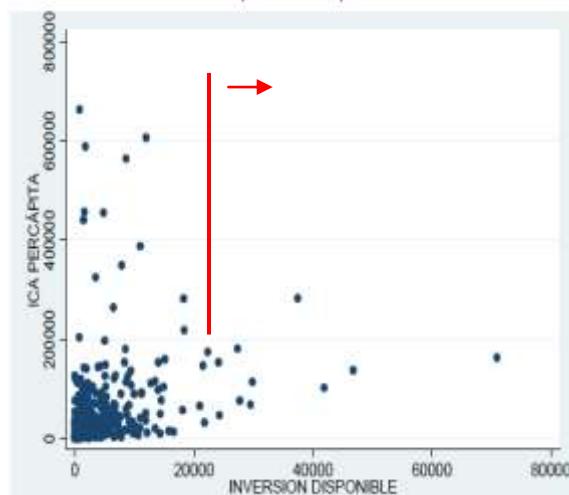
En la regresión bajo *efectos fijos*, el intercepto α_k sí está correlacionado con ILD. La estimación se realiza en diferencias. El estimador resultante se conoce como *within estimator*. En este caso, el valor de β_1 es -0.088, que tampoco es significativo al 95%.

Mediante el test de Hausman (1978) ^{44/}, se compararon los valores β_1 de ambos modelos, con el fin de determinar cuál de los dos se aproxima mejor a los datos originales. Se encontró que con una probabilidad superior al 95%, el modelo de *efectos aleatorios* se ajusta de manera adecuada a los datos originales.

Con el ICAP se llevó a cabo un ejercicio similar con el predial. La *gráfica 7* capta la relación entre el ICAP y el ILD. Desde el punto de vista normativo, se esperaría que un aumento en la ILD estuviera acompañado de un aumento del ICAP. Esta relación positiva se observa a partir de la línea roja hacia la derecha. Se aplicó una regresión similar.

^{44/} Ver, además, Hausman y McFadden (1984).

Gráfica 7.
Relación entre ILD⁴⁵ y el ICA per cápita (2005-2009)
- 80 ET (Precios corrientes)



*El ejercicio se hizo con los 80 municipios.

*En total se utilizaron 400 observaciones.

*El ICA per cápita está en pesos corrientes, y la ILD en millones de pesos corrientes.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir del DNP.

En la regresión de efectos aleatorios, el valor de β_1 es 1.24, y es significativo al 99%. En la regresión de efectos fijos, β_1 es 0.763, que no es significativa al 95%. En este caso el test de Hausman es fundamental, porque los resultados de los dos modelos son distintos. El modelo que mejor se ajusta a los datos es el de efectos fijos: Se sigue entonces, que el IDL no estimula el ICAP.

Finalmente, siguiendo una metodología similar fue estimada la relación:

Se trata de analizar el impacto del monto de regalías (R) en el ICAP. En la regresión de efectos aleatorios, el valor de β_1 es 1.509 que es significativa al 95%. Y en la regresión de efectos fijos, β_1 es 1.271 que también es significativo al 95%. Después de aplicar el test de Hausman, resulta que el modelo de efectos fijos se ajusta mejor a los datos. **En otras palabras, las regalías sí tienen una incidencia positiva en el ICA.**

⁴⁵ Inversión de libre disponibilidad.

Retomando la pregunta de la sección: ¿Si se mantiene el monto de las regalías pero se aumenta el margen de discrecionalidad en el gasto de regalías por parte de la ET, cuál es el impacto en el cumplimiento de las coberturas básicas y en el esfuerzo fiscal?

Los resultados anteriores muestran que la libre asignación de recursos no es garantía ni de un mejor desempeño fiscal de los municipios, ni de un avance en las coberturas básicas.

ANEXOS CAPÍTULO COMPONENTE 5.2:

**ANÁLISIS DE LAS SOSTENIBILIDAD Y SOLVENCIA FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS
80 ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS**

Plan de trabajo para realizar el análisis cualitativo de los principales agentes de las Entidades territoriales responsables de la organización y el funcionamiento del sistema de regalías directas

A continuación se anexan los formularios que sirvieron de guía para el desarrollo de las entrevistas a profundidad del Componente 5.2

El primer formulario estaba dirigido a funcionarios públicos municipales, mientras el segundo formulario estaba específicamente diseñado para dirigir la entrevista con líderes del control social.

En ambos casos, los formularios han sido concebidos para responder a las preguntas orientadoras que dominan el desarrollo del ejercicio de sostenibilidad y solvencia financiera de las entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país:

i) ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos provenientes de regalías tienen un bajo nivel de recaudo fiscal propio? ii) ¿Las entidades territoriales que tienen mayor dependencia de los ingresos de regalías tienen, en el futuro, un alto riesgo de insolvencia financiera? iii) ¿Cuál sería el impacto de una reducción de las regalías en la estructura fiscal de las ET? : ¿Si se mantiene el monto de las regalías pero se aumenta el margen de discrecionalidad, cuál es el impacto en los niveles de las coberturas básicas y en el esfuerzo fiscal?

La consultoría estructurará los cuestionarios que guiarán las entrevistas a los funcionarios de los municipios y a los líderes de control social.

A continuación se enuncian los principales aspectos de las entrevistas y luego se presentan los formularios para cada capítulo; Una primera programación de las visitas para el desarrollo del trabajo de campo, se presnet a al final de esta sección.

El formulario para los funcionarios públicos municipales se estructura en los siguientes cinco (5) capítulos:

- a. Percepciones generales
- b. Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías
- c. Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos
- d. Sostenibilidad financiera
- e. Contratación

En tanto que el formulario a líderes del control social se estructura de la siguiente manera:

- a. Contexto

- b. Relación con la alcaldía
- c. Regalías
- d. Contratación
- e. Relación con entidades de control

Entrevista con funcionarios públicos municipales

Perfil de los entrevistados:

- **Alcalde o quién él designe**
- **Secretario de Planeación**
- **Secretario de Hacienda o jefes de presupuesto**
- **Supervisor de contratos**

I. Percepciones generales

1. ¿Según su conocimiento cómo maneja el municipio el tema de las regalías?
 - a. ¿De dónde provienen las regalías del municipio?
 - b. ¿Quién decide en qué se gastan las regalías?
 - c. ¿Quién es el ordenador del gasto?
 - d. ¿Qué porcentaje del presupuesto anual del municipio ocupan las regalías?
 - e. ¿Cómo se establece la destinación de los recursos de regalías?
2. ¿Hace cuánto recibe el municipio regalías?
3. ¿Cuáles son los principales proyectos que se han realizado con fuentes provenientes de regalías en los últimos 5 años?
4. ¿Cuáles son para usted los proyectos exitosos?
5. ¿Cuáles son para el municipio los indicadores de éxito? (por qué han sido exitosos, en qué se ve este éxito)
6. ¿Qué proyectos financiados con regalías cree usted no dieron los resultados esperados? Y ¿por qué?
7. ¿Cómo han cambiado a este municipio las regalías?
 - a. Educación
 - b. Salud
 - c. Mortalidad infantil
 - d. Agua potable
 - e. Alcantarillado
 - f. Calidad de vida
 - g. Infraestructura
 - h. Calidad de la administración

II. Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías

8. ¿Existen herramientas de gestión de presupuesto para la priorización sectorial de los recursos provenientes de regalías?
9. ¿Cuáles son los criterios de selección y priorización de proyectos a realizar con dineros de regalías?
10. ¿Quiénes participan en dicha decisión?

11. ¿Existen las capacitaciones necesarias para el personal de la alcaldía en temas como?
 - a. La reglamentación sobre las regalías
 - b. El manejo de presupuesto
 - c. La formulación, seguimiento y evaluación de proyectos
12. ¿Existen diferencias en la forma de manejar el presupuesto y en la decisión de financiar una inversión, dependiendo si el dinero proviene de regalías o de otras fuentes?
13. ¿La alcaldía cuenta con los recursos necesarios para poder planear los proyectos?
 - a. Recursos humanos
 - b. Recursos técnicos y tecnológicos
 - c. ¿Qué se podría mejorar en la planeación?

III. Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos

14. ¿Quién hace seguimiento a los proyectos realizados con dineros de las regalías en el municipio?
 - a. Interno
 - b. Externo
15. ¿Cómo se hace ese seguimiento (especialmente el interno)?
16. ¿Hay una política, agenda de gobierno o plan para la producción de estadísticas?
17. ¿Cuáles son los procedimientos e indicadores específicos para hacer seguimiento y evaluar los resultados de los proyectos financiados con dinero de regalías?
18. ¿Cuáles son los mecanismos o estrategias para socializar el progreso y resultados de las inversiones que se realizan con recursos de regalías directas?
 - a. Dentro de la institución
 - b. Hacia la sociedad civil
19. ¿Cómo evalúan la satisfacción de los beneficiarios de los proyectos en los cuales invierte regalías?
20. ¿Cuáles son los indicadores con los que mide la satisfacción?
21. ¿Cuáles son las sanciones que puede enfrentar un municipio o un funcionario por un mal procedimiento en el uso de las regalías?

IV. Sostenibilidad financiera

22. ¿Cuál es el monto anual, el destino y el uso de las vigencias futuras excepcionales y ordinarias para el periodo 2011-2014?
23. ¿Cuál es el plazo promedio (años) y tasa de interés promedio de la deuda contratada en 2010?
24. ¿Las regalías generan una mayor comodidad fiscal a las finanzas del municipio? Cómo lo detecta? ¿Implica menor esfuerzo tributario propio? ¿Cómo lo mide?
25. ¿A su municipio qué le impacta más para mejorar las coberturas básicas, el sistema general de participaciones o las regalías? ¿Por qué?
26. ¿Ya cumplió las metas de cobertura en salud, mortalidad infantil, educación, agua potable y saneamiento básico? Si no las ha cumplido, ¿qué le falta para lograrlo?
27. ¿Las finanzas municipales son financieramente sostenibles? ¿por qué? Señale tres razones.

V. Contratación

28. ¿Hay un responsable de realizar los estudios de viabilidad técnica? ¿Quién?
29. ¿Quién revisa los estudios de viabilidad?
30. ¿Tienen una base de datos de contratistas?
31. ¿Cómo llegan los contratistas a esta base de datos?
32. ¿En qué sectores hay más contratistas, y en cuáles hay menos?
33. ¿Cómo se seleccionan los contratistas?
34. ¿Cómo evalúan el trabajo de los contratistas?

Entrevista con líderes de control social

Perfil de los entrevistados:

- Líderes de control social capacitados por la Dirección de Regalías de DNP
- Líderes de control social no capacitados

VI. Contexto

35. ¿Hace cuánto es líder?
36. ¿En qué consiste su trabajo en la comunidad?
37. ¿Según su experiencia cuáles son los tres principales problemas del municipio?
38. ¿Cómo es su relación con la alcaldía? (explorar pasado reciente)
39. ¿Cómo evalúa la gestión de esta alcaldía?

VII. Relación con la alcaldía

40. ¿Existen momentos en que usted trabaja de la mano de la alcaldía?
 - a. Construcción de infraestructura
 - b. Veedurías
 - c. Capacitaciones
 - d. Presupuesto participativo
41. ¿Qué tanto acceso tiene usted a la información de la gestión de la alcaldía?
42. ¿Por qué medios la alcaldía da a conocer información sobre?:
 - a. Plan de desarrollo
 - b. Presupuestos
 - c. Inversiones de regalías
 - d. Rendición de cuentas
 - e. Proyectos de inversión en salud, educación, alcantarillado, etc.
43. ¿En cuáles de estos procesos ha participado?

VIII. Regalías

44. ¿De dónde provienen los ingresos de regalías del municipio? Por qué motivo se generan regalías en el municipio?

45. ¿Usted y su comunidad conocen cuánto dinero recibe al año el municipio por concepto de regalías? (si hay una diferenciación entre el líder y la comunidad preguntar por qué)
46. ¿Usted y su comunidad conocen la reglamentación sobre regalías?
47. ¿Usted y su comunidad conocen los proyectos en que se invierte ese dinero? ¿Cuáles son los principales proyectos?
48. ¿De qué manera usted y su comunidad participan en la selección de los proyectos a ser financiados con recursos de regalías?
49. ¿De qué manera participan usted y la comunidad en el control de los procesos de selección de contratistas de proyectos financiados con regalías?
50. ¿De qué manera usted y la comunidad participan en el seguimiento a los proyectos financiados con regalías?
51. ¿En qué medida usted y la comunidad ejercen control sobre las inversiones financiadas con regalías?
52. ¿Usted y la comunidad ejercen mayor control sobre los proyectos de regalías que sobre otros proyectos?
53. ¿Cómo era el municipio antes de recibir regalías?
54. ¿Piensa usted que las regalías han cambiado a este municipio?
 - a. Referir cambios en salud
 - b. Educación
 - c. Agua potable
 - d. Calidad de vida
 - e. Calidad de la administración
 - f. Alcantarillado
 - g. Mortalidad infantil
 - h. Corrupción
55. ¿Qué proyectos exitosos financiados con regalías recuerda?
56. ¿Qué proyectos no exitosos financiados con regalías recuerda?

IX. Contratación

57. Usted dijo que a), b), y c), son los principales problemas del municipio, según su experiencia, ¿los dineros de regalías se han dirigido a solucionar esos problemas? ¿En qué medida?
58. ¿Los proyectos financiados con regalías evidencian problemas técnicos, de planeación y diseño?
59. ¿Usted y la comunidad conocen como se selecciona los contratistas?
60. ¿Existe una base de datos o lista corta de contratistas? ¿Cómo llegan a esa base de datos o lista corta los contratistas?
61. ¿Cómo evalúan el trabajo de los contratistas?
62. ¿Usted y la comunidad tienen mecanismos de comunicación con los contratistas? ¿Cómo los evalúa?
63. ¿Cuándo hay un mal contratista que acciones toma la comunidad al respecto?

X. Relación con entidades de control

64. ¿Sabe si la alcaldía tiene mecanismos de control interno al gasto de los recursos de regalías?
65. ¿Conoce cuáles son las instituciones que hacen control al gasto de los recursos de regalías?
66. ¿Cómo se relaciona usted con ellas?
67. ¿Cómo evalúa usted la gestión de estas instituciones de control? en cuanto a:
 - a. Comunicación de resultados de control
 - b. Participación de ciudadanía
 - c. Sanciones
68. ¿Conoce usted las sanciones que enfrenta un municipio o un funcionario por un mal procedimiento en el uso de las regalías?
69. ¿Sabe usted si este municipio o un funcionario de este municipio han recibido sanciones por malos procedimientos en el uso de regalías?

FUNCIONARIOS A ENTREVISTAR

CONTACTOS A ENTREVISTAR MINISTERIOS					
NOMBRE	ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	EXT	NIVEL
HAIBER CUBIDES	MINISTERIO DE TRANSPORTE	Profesional Especializado (Viabilización de proyectos)	3240800	1490	OPERATIVO
ESPERANZA LEDEZMA	MINISTERIO DE TRANSPORTE	Subdirectora de Infraestructura vial	3240800	1433	Subdirectora
EDGAR PULECIO	MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Director de Inversiones Estrategicas (Agua potable y saneamiento básico)	3323434	2301, 2848	Director
JORGE RAMÍREZ	MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Asesor Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional (medio ambiente)	3323400	1611	OPERATIVO
GERARDO ALZATE	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Profesional de la Subdirección de Acceso (viabilización de proyectos)	2222800	2351, 2359	OPERATIVO
JUANA VÉLEZ GOYENECHÉ	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Directora de Cobertura	2222800	2309	DIRECTORA
CLAUDIA GARZON	MIN MINAS (Dirección de GAS)	Profesional (viabilización proyectos)	2201340; 2200300;	2582; 2581	OPERATIVO
ANDRES TABOADA	MIN MINAS (Dirección de Energía)	Director de Energía	2200306; 2200300	2410	Director
DEISY CERQUERA	MIN MINAS (Dirección de GAS)	Directora de Gas	2201340; 2200300; 2200306	2582; 2581	Directora

CONTACTOS A ENTREVISTAR DNP				
NOMBRE	ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	EXT
HERNANDO JOSÉ GÓMEZ	DNP	DIRECTOR DNP - Representante legal Fondo Nacional de Regalías	3815000	3200
AMPARO GARCÍA MONTAÑA	DNP	Directora de Regalías	3815000	1100
MIGUEL ERNESTO CAICEDO	DNP	Líder Interventoría Administrativas y Financieras - Grupo A	3815000	3800
FELIPE MARQUEZ	DNP	Líder Interventoría Administrativas y Financieras - Grupo B	3815000	3810

CONTACTOS A ENTREVISTAR CONSEJO ASESOR DE REGALÍAS				
NOMBRE	ENTIDAD	CARGO	TELÉFONO	Celular
LUIS A. QUINTERO GONZÁLEZ	Municipio de Girón	Alcalde	(077) 6463030	3153188375
HECTOR ANÍBAL RAMIREZ ESCOBAR	Municipio de Neiva	Alcalde	(078) 8711070	3175179950
JORGE CARLOS BARRAZA FARAK	Gobernación de Sucre	Gobernador	(5) 2801710	3014356062
JOSE ROZO MILLÁN	Gobernación de Boyacá	Gobernador	(078) 7422023	3153691935

ANEXO 1: Variación Monto de Regalías vs Variación calificación IDF (2008 - 2009)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
(Millones de pesos corrientes)

	Municipio	Monto regalías (Mill. Pesos corrientes)		
		2008	2009	Variación
Variación > 0 en el Monto de Regalías	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	224	6.361	2739,42%
	MAICAO (GUAJIRA)	761	5.691	648,00%
	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	4.559	31.842	598,45%
	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	16.372	76.005	364,25%
	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	3.510	8.929	154,37%
	ALBANIA (GUAJIRA)**	36.423	72.440	98,89%
	SINCELEJO (SUCRE)	13.195	23.674	79,42%
	HATONUEVO (GUAJIRA)**	22.014	35.532	61,40%
	NEIVA (HUILA)	63.430	100.929	59,12%
	SAN MARCOS (SUCRE)	3.420	5.135	50,14%
	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	3.137	4.699	49,80%
	TAURAMENA (CASANARE)**	31.699	45.399	43,22%
	URIBIA (GUAJIRA)	50.956	66.386	30,28%
	RIOHACHA (GUAJIRA)	13.774	17.381	26,19%
	SAN PEDRO (SUCRE)	3.661	4.603	25,73%

	Indicador de Desempeño Fiscal			
	Municipio	2008	2009	Variación
Variación < 0 en el IDF	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	69,21	42,18	-39,05%
	SAN ANTERO (CORDOBA)	75,51	50,92	-32,57%
	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	72,83	53,35	-26,75%
	MONTELÍBANO (CORDOBA)	71,88	55,11	-23,34%
	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	58,62	45,06	-23,13%
	YAGUARÁ (HUILA)**	74,66	58,39	-21,79%
	ARAUQUITA (ARAUCA)	80,39	62,95	-21,70%
	AIPE (HUILA)**	78,15	61,94	-20,74%
	HATONUEVO (GUAJIRA)**	77,08	61,21	-20,60%
	AGUAZUL (CASANARE)**	81,63	65,60	-19,63%
	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	80,58	64,91	-19,46%
	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	66,31	53,44	-19,41%
	ALBANIA (GUAJIRA)**	74,91	60,52	-19,21%
	ARAUCA (ARAUCA)**	74,66	60,49	-18,98%
	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	78,75	63,87	-18,89%

Variación < 0 en el Monto de Regalías	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	54.074	64.962	20,14%
	MANAURE (GUAJIRA)	19.152	22.884	19,49%
	AGUAZUL (CASANARE)**	47.706	53.034	11,17%
	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	59.131	64.615	9,27%
	CIÉNAGA (MAGDALENA)	44.906	46.315	3,14%
	COVEÑAS (SUCRE)**	14.744	14.820	0,52%
	SANTA MARTA (MAGDALENA)	15.267	15.298	0,21%
	MONTERREY (CASANARE)	0	0	0,00%
	SAN ONOFRE (SUCRE)	5.316	5.298	-0,34%
	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	3.954	3.881	-1,85%
	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	3.955	3.881	-1,85%
	MOÑITOS (CORDOBA)	3.955	3.881	-1,85%
	SAMPUÉS (SUCRE)	3.091	3.024	-2,17%
	COROZAL (SUCRE)	3.485	3.371	-3,25%
	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	4.551	4.137	-9,12%
	ARAUCA (ARAUCA)**	36.720	33.094	-9,87%
	PUERTO GAITÁN (META)**	55.055	48.631	-11,67%
	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	18.240	15.948	-12,57%
	SAHAGÚN (CORDOBA)	3.019	2.635	-12,74%
	ARAUQUITA (ARAUCA)	28.964	25.152	-13,16%
	BARRANCAS (GUAJIRA)**	60.076	49.855	-17,01%
	AYAPEL (CORDOBA)	7.867	6.459	-17,90%
	LA APARTADA (CORDOBA)	5.479	4.457	-18,65%
	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	7.107	5.743	-19,18%

ORITO (PUTUMAYO)	74,11	60,16	-18,82%
BARRANCAS (GUAJIRA)**	78,62	63,87	-18,76%
OROCUÉ (CASANARE)**	79,85	65,34	-18,17%
PALERMO (HUILA)**	79,03	64,91	-17,87%
URIBIA (GUAJIRA)	74,87	61,66	-17,65%
BUENAVISTA (CORDOBA)	64,75	53,72	-17,04%
PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	76,45	63,70	-16,68%
REMEDIOS (ANTIOQUIA)	70,74	59,02	-16,57%
SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	74,70	62,33	-16,56%
CASTILLA LA NUEVA (META)**	80,26	66,99	-16,53%
SAN PEDRO (SUCRE)	73,26	61,41	-16,18%
SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	77,10	64,66	-16,14%
MELGAR (TOLIMA)	76,92	64,79	-15,77%
SAN ONOFRE (SUCRE)	65,24	54,98	-15,74%
MAICAO (GUAJIRA)	71,73	60,70	-15,38%
SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	75,71	64,10	-15,33%
LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	78,73	67,22	-14,63%
CARTAGENA (BOLIVAR)	76,23	65,11	-14,58%
PLANETA RICA (CORDOBA)	69,80	59,75	-14,41%
TRINIDAD (CASANARE)	78,32	67,38	-13,97%
ACACÍAS (META)**	74,41	64,18	-13,75%
YONDÓ (ANTIOQUIA)**	81,47	70,36	-13,64%
PIAMONTE (CAUCA)	67,89	58,69	-13,54%
TAURAMENA (CASANARE)**	75,76	65,61	-13,40%

SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	16.375	12.529	-23,49%
YOPAL (CASANARE)	42.850	32.438	-24,30%
EL PASO (CESAR)	9.043	6.762	-25,22%
CÁCERES (ANTIOQUIA)	2.852	2.088	-26,79%
BUENAVISTA (CORDOBA)	5.955	4.348	-26,99%
PLANETA RICA (CORDOBA)	8.023	5.762	-28,18%
YONDÓ (ANTIOQUIA)**	26.383	18.012	-31,73%
SEGOVIA (ANTIOQUIA)	6.299	4.127	-34,48%
SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	12.816	8.294	-35,28%
SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	20.336	12.988	-36,13%
CARTAGENA (BOLIVAR)	63.326	40.151	-36,60%
BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	53.047	33.458	-36,93%
TRINIDAD (CASANARE)	9.327	5.881	-36,95%
PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	10.764	6.724	-37,53%
PIEDRAS (TOLIMA)	6.912	4.300	-37,79%
OROCUÉ (CASANARE)**	39.783	23.654	-40,54%
MANÍ (CASANARE)**	18.193	10.782	-40,74%
ORTEGA (TOLIMA)	8.087	4.792	-40,74%
PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	20.462	12.088	-40,93%
PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	1.989	1.164	-41,48%
SAN ANTERO (CORDOBA)**	27.300	15.919	-41,69%
SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	15.239	8.673	-43,09%
VILLAVICENCIO (META)	30.221	17.161	-43,21%

LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	70,98	61,49	-13,37%
MOÑITOS (CORDOBA)	66,05	57,32	-13,22%
NEIVA (HUILA)	71,26	62,14	-12,81%
PUERTO LÓPEZ (META)	77,26	67,82	-12,21%
TIBÚ (N. DE SANTANDER)	72,00	63,29	-12,09%
COVEÑAS (SUCRE)**	62,26	54,95	-11,75%
EL PASO (CESAR)	71,31	63,05	-11,58%
SAMPUÉS (SUCRE)	57,20	50,64	-11,46%
YOPAL (CASANARE)	76,01	67,37	-11,37%
MANÍ (CASANARE)**	72,15	63,98	-11,32%
BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	83,34	74,88	-10,15%
PUERTO GAITÁN (META)**	78,81	71,12	-9,77%
SINCELEJO (SUCRE)	70,53	63,88	-9,43%
CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	68,32	61,94	-9,34%
PIEDRAS (TOLIMA)	69,15	62,75	-9,25%
GUADUAS (CUNDINAMARCA)	69,21	62,82	-9,24%
ORTEGA (TOLIMA)	67,34	61,48	-8,70%
MANAURE (GUAJIRA)	64,73	59,24	-8,48%
PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	74,90	69,26	-7,53%
VILLAVICENCIO (META)	70,80	66,22	-6,46%
PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	64,79	61,03	-5,81%
TARAZÁ (ANTIOQUIA)	63,33	59,82	-5,54%
SAHAGÚN (CORDOBA)	66,92	63,67	-4,85%

CASTILLA LA NUEVA (META)**	47.133	26.528	-43,72%
PUERTO WILCHES (SANTANDER)	17.845	9.849	-44,81%
GUADUAS (CUNDINAMARCA)	2.945	1.591	-45,97%
ACACÍAS (META)**	43.829	22.970	-47,59%
MELGAR (TOLIMA)	29.242	15.313	-47,63%
AIPE (HUILA)**	42.843	22.192	-48,20%
TIBÚ (N. DE SANTANDER)	7.152	3.688	-48,43%
YAGUARÁ (HUILA)**	15.970	8.151	-48,96%
PALERMO (HUILA)**	20.348	10.374	-49,01%
<i>ORITO (PUTUMAYO)</i>	<i>15.482</i>	<i>7.694</i>	<i>-50,30%</i>
<i>PUERTO LÓPEZ (META)</i>	<i>5.168</i>	<i>2.541</i>	<i>-50,83%</i>
<i>PIAMONTE (CAUCA)</i>	<i>3.295</i>	<i>1.559</i>	<i>-52,69%</i>
<i>PUERTO NARE (ANTIOQUIA)</i>	<i>10.254</i>	<i>4.322</i>	<i>-57,85%</i>
<i>VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)</i>	<i>3.226</i>	<i>1.066</i>	<i>-66,96%</i>
<i>SAN MIGUEL (PUTUMAYO)</i>	<i>4.700</i>	<i>1.522</i>	<i>-67,62%</i>
CANTAGALLO (BOLIVAR)**	14.744	4.430	-69,95%
<i>MACEO (ANTIOQUIA)</i>	<i>10.417</i>	<i>2.874</i>	<i>-72,41%</i>
<i>MONTELÍBANO (CORDOBA)</i>	<i>21.571</i>	<i>0</i>	<i>-100,00%</i>

Municipios con variaciones >0 en regalías

Municipios con variaciones negativas superiores al 50%

**Municipios dependientes a las regalías en una proporción > 50%

PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	72,44	69,04	-4,69%
COROZAL (SUCRE)	53,50	51,89	-3,01%
SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	59,26	57,49	-2,99%
SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	62,20	60,74	-2,35%
PUERTO WILCHES (SANTANDER)	64,83	63,33	-2,31%
CÁCERES (ANTIOQUIA)	58,15	57,54	-1,06%
SANTA MARTA (MAGDALENA)	73,59	72,86	-1,00%
RIOHACHA (GUAJIRA)	65,07	64,88	-0,28%
MONTERREY (CASANARE)	80,32	80,72	0,49%
AYAPEL (CORDOBA)	55,91	57,50	2,83%
PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	50,55	56,00	10,79%
<i>MACEO (ANTIOQUIA)</i>	<i>51,86</i>	<i>60,58</i>	<i>16,82%</i>
SAN MARCOS (SUCRE)	46,70	55,96	19,85%
SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	46,04	56,25	22,19%
SEGOVIA (ANTIOQUIA)	39,03	56,01	43,49%
LA APARTADA (CORDOBA)	40,91	58,85	43,85%
CIÉNAGA (MAGDALENA)	40,78	58,90	44,43%
<i>SAN MIGUEL (PUTUMAYO)</i>	<i>40,19</i>	<i>59,38</i>	<i>47,74%</i>

Variación > 0 en el IDF

Municipios con variaciones >0 en regalías

Municipios con variaciones negativas superiores al 50%

**Municipios dependientes a las regalías en una proporción > 50%

ANEXO 2: PARTICIPACIÓN REGALÍAS SOBRE INGRESOS TOTALES (>50%)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
(Millones de pesos corrientes)

Categ.	Departamento	Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio (2005 - 2009)
6	META	CASTILLA LA NUEVA (META)**	82,63%	80,50%	74,94%	76,25%	66,31%	76,13%
6	CESAR	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	78,82%	31,91%	87,45%	81,58%	84,52%	72,86%
4	CASANARE	AGUAZUL (CASANARE)**	81,11%	83,99%	67,91%	62,80%	68,45%	72,85%
6	HUILA	AIPE (HUILA)**	75,23%	76,50%	64,79%	80,49%	62,14%	71,83%
6	LA GUAJIRA	ALBANIA (GUAJIRA)**	60,58%	67,95%	75,69%	66,30%	79,07%	69,92%
6	LA GUAJIRA	HATONUEVO (GUAJIRA)**	68,55%	71,67%	61,66%	67,10%	75,44%	68,88%
6	SUCRE	COVEÑAS (SUCRE)**	72,45%	-	68,54%	63,49%	62,00%	66,62%
5	CASANARE	TAURAMENA (CASANARE)**	55,58%	59,50%	67,16%	68,47%	67,85%	63,71%
6	BOLIVAR	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	68,22%	75,60%	66,01%	66,05%	39,06%	62,99%
5	BOYACA	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	61,58%	64,50%	57,81%	64,79%	63,29%	62,39%
6	META	PUERTO GAITÁN (META)**	48,64%	61,87%	67,03%	69,04%	63,46%	62,01%
6	CASANARE	OROCUÉ (CASANARE)**	48,54%	67,22%	50,17%	73,13%	67,15%	61,24%
6	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	82,28%	50,86%	42,59%	52,05%	76,05%	60,77%
6	LA GUAJIRA	BARRANCAS (GUAJIRA)**	56,05%	53,43%	44,72%	76,05%	73,56%	60,76%
6	CORDOBA	SAN ANTERO (CORDOBA)**	60,36%	61,88%	56,98%	66,65%	53,91%	59,96%
6	HUILA	YAGUARÁ (HUILA)**	61,60%	58,26%	59,23%	69,36%	49,13%	59,52%
6	CASANARE	MANÍ (CASANARE)**	58,04%	50,50%	64,21%	65,62%	51,10%	57,89%
6	ANTIOQUIA	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	63,25%	58,19%	52,14%	63,12%	52,02%	57,74%
6	SANTANDER	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	63,12%	61,27%	55,69%	59,83%	47,48%	57,48%
6	SUCRE	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	-	67,15%	47,84%	61,62%	50,77%	56,85%

5	META	ACACÍAS (META)**	53,18%	62,61%	57,48%	63,83%	40,26%	55,47%
4	ARAUCA	ARAUCA (ARAUCA)**	60,80%	49,88%	54,58%	55,68%	47,60%	53,71%
6	TOLIMA	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	43,23%	58,82%	60,87%	54,01%	46,96%	52,78%
6	HUILA	PALERMO (HUILA)**	48,30%	63,91%	54,18%	59,91%	36,92%	52,64%
6	CORDOBA	MONTELÍBANO (CORDOBA)	60,16%	63,93%	78,32%	45,01%	0,00%	49,48%
6	SANTANDER	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	37,52%	50,77%	57,40%	59,20%	39,84%	48,95%
5	TOLIMA	MELGAR (TOLIMA)	36,31%	58,65%	47,36%	58,77%	42,71%	48,76%
6	CASANARE	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	41,11%	34,64%	57,86%	64,02%	42,85%	48,09%
6	ARAUCA	ARAUQUITA (ARAUCA)	31,34%	42,28%	53,87%	56,42%	50,95%	46,97%
6	TOLIMA	PIEDRAS (TOLIMA)	39,82%	40,12%	50,79%	64,82%	37,76%	46,66%
6	LA GUAJIRA	URIBIA (GUAJIRA)	39,65%	42,63%	50,13%	46,93%	44,33%	44,73%
6	ANTIOQUIA	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	42,53%	46,65%	49,17%	54,87%	28,32%	44,31%
6	LA GUAJIRA	MANAURE (GUAJIRA)	40,63%	49,53%	47,37%	41,45%	41,75%	44,15%
5	SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	27,11%	45,35%	46,22%	52,69%	49,17%	44,11%
6	CORDOBA	BUENAVISTA (CORDOBA)	46,95%	39,55%	54,32%	39,76%	30,09%	42,13%
3	CASANARE	YOPAL (CASANARE)	39,81%	41,35%	39,78%	45,29%	33,50%	39,95%
6	CORDOBA	LA APARTADA (CORDOBA)	-	39,86%	45,55%	36,83%	32,86%	38,77%
6	CASANARE	TRINIDAD (CASANARE)	29,34%	24,22%	44,03%	55,72%	36,83%	38,03%
6	ANTIOQUIA	MACEO (ANTIOQUIA)	42,42%	18,91%	30,34%	68,03%	30,09%	37,96%
6	CORDOBA	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	36,67%	37,93%	53,99%	31,66%	25,25%	37,10%
6	CAUCA	PIAMONTE (CAUCA)	39,85%	53,91%	31,54%	33,75%	19,46%	35,70%
6	CORDOBA	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	-	45,14%	33,52%	36,16%	25,21%	35,01%
4	MAGDALENA	CIÉNAGA (MAGDALENA)	30,95%	33,77%	25,54%	41,54%	40,13%	34,39%
6	CORDOBA	AYAPEL (CORDOBA)	25,15%	25,29%	60,68%	33,23%	26,15%	34,10%
6	PUTUMAYO	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	51,95%	32,54%	28,51%	35,08%	12,34%	32,09%
6	PUTUMAYO	ORITO (PUTUMAYO)	10,89%	32,48%	38,33%	49,43%	28,47%	31,92%
6	TOLIMA	ORTEGA (TOLIMA)	26,58%	29,85%	30,75%	40,49%	25,83%	30,70%
6	CORDOBA	PLANETA RICA (CORDOBA)	24,60%	31,73%	38,68%	28,79%	19,70%	28,70%
6	CORDOBA	MOÑITOS (CORDOBA)	27,66%	31,60%	28,49%	27,31%	25,86%	28,18%

6	CASANARE	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	20,63%	22,63%	34,50%	39,04%	22,16%	27,79%
6	NORTE DE SANTANDER	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	22,08%	35,22%	28,44%	31,67%	19,31%	27,34%
6	SUCRE	SAN PEDRO (SUCRE)	17,14%	25,81%	22,40%	34,94%	33,06%	26,67%
6	CESAR	EL PASO (CESAR)	4,38%	24,09%	30,24%	41,43%	32,59%	26,55%
5	CORDOBA	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	32,53%	26,17%	23,96%	28,36%	21,54%	26,51%
6	CORDOBA	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	24,78%	26,14%	26,23%	22,10%	21,96%	24,24%
6	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	42,22%	2,58%	0,00%	#DIV/0!	46,12%	22,73%
2	HUILA	NEIVA (HUILA)	19,08%	21,29%	19,40%	22,57%	29,99%	22,46%
6	META	PUERTO LÓPEZ (META)	26,40%	24,07%	17,22%	18,59%	13,12%	19,88%
5	ANTIOQUIA	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	6,70%	10,50%	26,63%	33,05%	20,10%	19,39%
6	ANTIOQUIA	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	10,98%	8,96%	13,56%	25,30%	24,19%	16,60%
6	SUCRE	SAMPUÉS (SUCRE)	15,17%	14,47%	15,70%	21,19%	16,00%	16,51%
6	SUCRE	SAN MARCOS (SUCRE)	10,88%	18,63%	17,38%	12,96%	18,96%	15,76%
6	SUCRE	COROZAL (SUCRE)	6,97%	18,19%	16,55%	19,19%	16,41%	15,46%
6	ANTIOQUIA	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	9,90%	3,19%	9,90%	15,21%	35,73%	14,79%
6	SUCRE	SAN ONOFRE (SUCRE)	-	-	0,00%	22,42%	21,83%	14,75%
6	ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	14,72%	18,38%	14,02%	17,23%	8,22%	14,51%
6	CUNDINAMARCA	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	9,13%	17,94%	15,15%	17,46%	8,21%	13,58%
4	LA GUAJIRA	RIOHACHA (GUAJIRA)	0,00%	0,00%	29,31%	19,41%	19,16%	13,58%
1	SANTANDER	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	9,63%	15,67%	12,31%	17,97%	12,22%	13,56%
6	ANTIOQUIA	CÁCERES (ANTIOQUIA)	13,45%	10,14%	13,23%	-	12,63%	12,36%
4	PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	3,63%	16,77%	11,54%	17,68%	5,93%	11,11%
2	META	VILLAVICENCIO (META)	11,97%	13,07%	10,09%	12,02%	6,03%	10,63%
1	BOLIVAR	CARTAGENA (BOLIVAR)	6,11%	9,14%	9,59%	7,17%	4,35%	7,27%

4	SUCRE	SINCELEJO (SUCRE)	5,35%	5,81%	5,30%	7,60%	10,27%	6,86%
4	NARIÑO	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	0,00%	6,19%	6,11%	13,90%	6,33%	6,51%
2	MAGDALENA	SANTA MARTA (MAGDALENA)	1,30%	4,33%	3,78%	6,25%	4,92%	4,11%
6	CORDOBA	SAHAGÚN (CORDOBA)	2,67%	2,91%	5,10%	5,46%	3,06%	3,84%
E	NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	0,25%	1,65%	1,04%	1,31%	7,36%	2,32%
4	LA GUAJIRA	MAICAO (GUAJIRA)	0,00%	0,00%	3,88%	0,78%	4,34%	1,80%
6	CASANARE	MONTERREY (CASANARE)	0,19%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%

ANEXO 3: PARTICIPACIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS SOBRE INGRESOS TOTALES (>20%)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
(Millones de pesos corrientes)

Categ.	Departamento	Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio (2005 - 2009)
1	SANTANDER	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	52,81%	47,05%	53,15%	53,47%	50,51%	51,40%
6	CASANARE	MONTERREY (CASANARE)	8,06%	30,29%	39,27%	42,97%	40,58%	32,24%
1	BOLIVAR	CARTAGENA (BOLIVAR)	39,14%	33,68%	25,62%	27,32%	29,05%	30,96%
2	META	VILLAVICENCIO (META)	23,94%	24,69%	24,60%	24,03%	26,83%	24,82%
3	CASANARE	YOPAL (CASANARE)	22,81%	24,10%	27,32%	20,82%	27,95%	24,60%
5	TOLIMA	MELGAR (TOLIMA)	31,08%	19,77%	22,89%	21,40%	27,42%	24,51%
2	MAGDALENA	SANTA MARTA (MAGDALENA)	17,41%	25,49%	21,67%	21,87%	27,15%	22,72%
6	META	PUERTO LÓPEZ (META)	21,38%	16,98%	19,41%	20,19%	30,08%	21,61%
6	ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	20,61%	23,20%	15,74%	21,08%	23,26%	20,78%
2	HUILA	NEIVA (HUILA)	21,18%	19,69%	21,75%	20,19%	17,93%	20,15%
E	NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	20,31%	20,86%	19,03%	21,06%	17,17%	19,69%
6	SUCRE	SAN ONOFRE (SUCRE)			49,46%	4,76%	4,68%	19,63%
6	CESAR	EL PASO (CESAR)	32,27%	21,79%	15,64%	9,59%	17,72%	19,40%
6	CUNDINAMARCA	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	19,67%	17,53%	22,30%	17,00%	18,33%	18,96%
6	CORDOBA	PLANETA RICA (CORDOBA)	21,10%	18,52%	13,61%	16,53%	17,62%	17,47%
6	ANTIOQUIA	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	23,04%	22,84%	23,04%	8,80%	9,21%	17,39%
4	SUCRE	SINCELEJO (SUCRE)	15,25%	16,95%	16,38%	16,87%	15,01%	16,09%
4	LA GUAJIRA	RIOHACHA (GUAJIRA)	23,48%	23,79%	12,89%	9,83%	10,17%	16,03%
5	META	ACACÍAS (META)**	14,21%	13,21%	13,44%	13,61%	23,61%	15,62%
6	CORDOBA	LA APARTADA (CORDOBA)	-	24,55%	14,55%	11,51%	11,64%	15,56%
6	ANTIOQUIA	CÁCERES (ANTIOQUIA)	15,98%	19,00%	15,92%	-	11,22%	15,53%
6	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	4,83%	16,98%	24,11%	17,39%	11,93%	15,05%
6	ANTIOQUIA	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	14,16%	11,89%	16,62%	12,02%	19,04%	14,75%
6	PUTUMAYO	ORITO (PUTUMAYO)	16,01%	14,00%	13,11%	11,98%	17,15%	14,45%

5	SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	16,03%	13,87%	15,85%	11,38%	14,73%	14,37%
6	SUCRE	COROZAL (SUCRE)	16,99%	14,74%	14,98%	12,78%	12,13%	14,33%
5	BOYACA	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	14,08%	14,50%	15,45%	12,00%	15,00%	14,21%
6	ANTIOQUIA	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	8,73%	27,75%	8,91%	14,76%	10,83%	14,20%
5	ANTIOQUIA	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	13,00%	23,18%	9,82%	10,45%	13,29%	13,95%
6	CASANARE	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	7,48%	10,51%	13,61%	11,50%	24,66%	13,55%
6	SANTANDER	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	11,32%	11,29%	12,98%	11,36%	20,13%	13,41%
6	TOLIMA	PIEDRAS (TOLIMA)	14,94%	15,55%	14,50%	9,00%	11,75%	13,15%
4	ARAUCA	ARAUCA (ARAUCA)**	9,91%	10,05%	17,86%	14,75%	11,85%	12,89%
6	CASANARE	MANI (CASANARE)**	8,67%	7,97%	16,62%	10,35%	19,29%	12,58%
5	CASANARE	TAURAMENA (CASANARE)**	12,16%	9,68%	13,62%	11,53%	13,79%	12,16%
6	META	PUERTO GAITÁN (META)	8,34%	7,02%	10,29%	11,55%	22,68%	11,98%
6	ANTIOQUIA	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	4,80%	7,18%	13,15%	11,62%	22,36%	11,82%
6	SUCRE	COVEÑAS (SUCRE)**	8,81%		14,66%	10,72%	12,69%	11,72%
6	HUILA	PALERMO (HUILA)**	11,77%	9,44%	11,33%	10,64%	13,96%	11,43%
6	NORTE DE SANTANDER	TIBÚ (N. DE SANTANDER)**	4,96%	8,10%	13,01%	10,65%	15,68%	10,48%
4	CASANARE	AGUAZUL (CASANARE)**	6,95%	6,35%	15,04%	9,90%	13,37%	10,32%
6	SANTANDER	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	12,04%	8,26%	8,88%	7,65%	14,54%	10,27%
4	PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	12,45%	9,72%	11,07%	7,83%	9,31%	10,08%
6	ANTIOQUIA	MACEO (ANTIOQUIA)	8,32%	14,89%	9,09%	6,00%	12,03%	10,07%
6	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	9,14%	12,43%	11,45%	-	6,98%	10,00%
6	ARAUCA	ARAUQUITA (ARAUCA)	10,08%	6,64%	12,50%	9,70%	10,20%	9,82%
6	CASANARE	TRINIDAD (CASANARE)	6,39%	5,53%	10,79%	8,94%	17,20%	9,77%
6	TOLIMA	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	10,73%	6,97%	9,44%	6,80%	14,51%	9,69%
6	CORDOBA	BUENAVISTA (CORDOBA)	7,07%	7,91%	9,43%	8,52%	13,63%	9,31%
6	CORDOBA	MONTELÍBANO (CORDOBA)	8,79%	8,14%	4,04%	10,94%	14,29%	9,24%
6	META	CASTILLA LA NUEVA (META)**	5,10%	5,53%	9,60%	7,75%	17,25%	9,04%
6	SUCRE	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**		8,85%	10,90%	5,89%	10,04%	8,92%
4	NARIÑO	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	13,63%	10,44%	9,69%	5,62%	5,09%	8,89%

6	LA GUAJIRA	ALBANIA (GUAJIRA)**	11,89%	9,52%	8,72%	8,19%	5,87%	8,84%
6	HUILA	YAGUARÁ (HUILA)**	8,53%	7,10%	9,04%	7,63%	11,82%	8,82%
6	CORDOBA	SAN ANTERO (CORDOBA)**	9,23%	7,80%	10,43%	7,17%	8,23%	8,57%
6	HUILA	AIPE (HUILA)**	8,24%	7,39%	9,67%	5,00%	10,23%	8,11%
6	CASANARE	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	5,23%	5,39%	7,30%	7,93%	13,59%	7,88%
6	SUCRE	SAN MARCOS (SUCRE)	9,41%	9,26%	9,25%	4,59%	6,22%	7,75%
6	SUCRE	SAN PEDRO (SUCRE)	5,00%	5,64%	10,66%	8,65%	6,44%	7,28%
6	LA GUAJIRA	BARRANCAS (GUAJIRA)**	8,13%	8,79%	6,96%	4,44%	7,78%	7,22%
6	TOLIMA	ORTEGA (TOLIMA)	6,19%	6,21%	6,43%	5,26%	10,88%	7,00%
6	CASANARE	OROCUÉ (CASANARE)**	4,55%	5,44%	9,43%	3,83%	11,68%	6,99%
6	CORDOBA	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	7,57%	7,17%	6,49%	6,17%	7,08%	6,89%
6	SUCRE	SAMPUÉS (SUCRE)	8,29%	8,07%	6,15%	6,39%	4,98%	6,77%
6	BOLIVAR	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	2,21%	3,47%	5,33%	7,15%	15,44%	6,72%
6	LA GUAJIRA	HATONUEVO (GUAJIRA)**	2,57%	6,69%	10,19%	7,62%	5,37%	6,49%
4	MAGDALENA	CIÉNAGA (MAGDALENA)	6,97%	7,22%	7,73%	3,50%	6,51%	6,39%
6	CORDOBA	SAHAGÚN (CORDOBA)	6,79%	6,94%	5,28%	5,32%	6,54%	6,17%
6	PUTUMAYO	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	3,93%	4,20%	4,95%	4,14%	6,80%	4,80%
4	LA GUAJIRA	MAICAO (GUAJIRA)	4,72%	3,14%	4,96%	5,86%	4,12%	4,56%
6	CORDOBA	MONITOS (CORDOBA)	3,68%	3,61%	4,97%	3,62%	4,95%	4,17%
6	LA GUAJIRA	URIBIA (GUAJIRA)	4,68%	4,27%	4,69%	2,96%	3,70%	4,06%
6	CORDOBA	AYAPEL (CORDOBA)	4,28%	4,58%	3,64%	3,76%	4,01%	4,05%
6	CORDOBA	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	4,82%	2,43%	4,66%	3,73%	4,18%	3,96%
6	CESAR	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	2,15%	9,79%	2,60%	1,53%	3,42%	3,90%
6	LA GUAJIRA	MANAURE (GUAJIRA)	3,57%	3,32%	4,06%	3,61%	4,12%	3,73%
5	CORDOBA	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	3,81%	3,77%	3,31%	3,48%	3,25%	3,53%
6	CAUCA	PIAMONTE (CAUCA)	3,31%	1,65%	1,91%	3,30%	7,34%	3,50%
6	CORDOBA	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)		1,86%	2,65%	0,62%	5,83%	2,74%

Municipios cuyos ingresos tributarios representan más del 20% sobre los ingresos totales

**Municipios que dependen en más del 50% de las regalías

ANEXO 4: PREDIAL PÉRCAPITA - 80 ET

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
(Pesos corrientes)

Categ.	Municipio	2009	(2005 - 2009)
6	MANAURE (GUAJIRA)	517	797
6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	1.042	1.929
6	URIBIA (GUAJIRA)	1.850	3.037
6	SAMPUÉS (SUCRE)	2.773	3.612
4	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	3.006	2.361
6	PIAMONTE (CAUCA)	3.144	2.154
6	MOÑITOS (CORDOBA)	3.148	3.186
6	SAN MARCOS (SUCRE)	3.408	5.424
6	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	3.566	5.755
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	3.722	1.973
6	SAN PEDRO (SUCRE)	5.225	2.377
6	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	5.227	6.717
4	MAICAO (GUAJIRA)	5.586	5.816
4	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	6.019	6.033
6	ORTEGA (TOLIMA)	6.425	5.793
6	ARAUQUITA (ARAUCA)	6.503	5.563
6	AYAPEL (CORDOBA)	7.236	6.393
6	ORITO (PUTUMAYO)	8.360	6.289
6	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	8.600	11.951
6	AIPE (HUILA)**	8.752	6.469
6	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	8.988	5.383
6	COROZAL (SUCRE)	9.072	7.790
6	HATONUEVO (GUAJIRA)**	9.388	8.676
5	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	9.640	8.729
6	SAN ONOFRE (SUCRE)	9.660	14.791
6	BARRANCAS (GUAJIRA)**	10.071	8.758

Promedio Recaudo Predial Percápita

	2009	(2005 - 2009)
Nacional	30.756	24.805
80 ET	29.258	22.687

Categorías 80 ET - Nacional (2009)

Categ.	80 ET	NACIONAL
E	50.990	110.066
1	71.020	96.263
2	71.692	82.219
3	30.975	82.505
4	15.077	39.836
5	52.681	44.252
6	24.349	26.801

6	EL PASO (CESAR)	10.118	8.274
4	RIOHACHA (GUAJIRA)	10.151	8.374
6	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	11.031	6.112
6	MONTELÍBANO (CORDOBA)	11.080	11.299
6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	12.247	8.720
6	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	12.593	6.942
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	12.601	10.096
6	CÁCERES (ANTIOQUIA)	13.415	11.090
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	15.081	8.417
6	PALERMO (HUILA)**	15.202	11.926
4	ARAUCA (ARAUCA)**	15.798	16.089
5	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	17.250	10.356
6	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	17.582	10.630
6	TRINIDAD (CASANARE)	18.660	13.645
6	PLANETA RICA (CORDOBA)	19.787	13.325
6	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	24.801	19.431
4	AGUAZUL (CASANARE)**	24.914	18.451
6	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	25.323	16.470
6	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	26.013	16.743
6	LA APARTADA (CORDOBA)	26.653	14.650
5	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	27.220	21.895
6	ALBANIA (GUAJIRA)**	28.228	24.026
6	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	28.542	29.819
6	SAN ANTERO (CORDOBA)**	28.700	24.373
6	OROCUÉ (CASANARE)**	29.762	29.848
3	YOPAL (CASANARE)	30.975	28.227
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	33.170	29.246
6	BUENAVISTA (CORDOBA)	34.183	29.866
6	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	34.287	24.160
6	PUERTO GAITÁN (META)**	35.425	24.558
6	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	36.243	23.630
6	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	36.670	29.505
6	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	38.165	36.333
4	SINCELEJO (SUCRE)	40.065	29.265
6	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	43.045	30.653

6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	43.398	28.209
6	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	44.445	27.523
6	MACEO (ANTIOQUIA)	45.199	37.845
6	MONTERREY (CASANARE)	45.412	33.303
2	NEIVA (HUILA)	50.457	45.024
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	50.990	50.967
6	MANI (CASANARE)**	58.436	46.903
6	PIEDRAS (TOLIMA)	58.732	47.742
2	VILLAVICENCIO (META)	60.994	47.758
5	TAURAMENA (CASANARE)**	62.496	40.319
5	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	62.652	34.756
5	ACACÍAS (META)**	66.108	46.967
6	YAGUARÁ (HUILA)**	67.124	55.887
6	CASTILLA LA NUEVA (META)**	93.501	71.317
6	PUERTO LÓPEZ (META)	99.130	86.798
6	COVENAS (SUCRE)**	99.801	69.500
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	103.625	49.423
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	108.870	88.846
5	MELGAR (TOLIMA)	123.400	101.702
Municipios cuyo predial percápita se encuentra por debajo del promedio nacional			
**Municipios que dependen en más del 50% de las regalías			

ANEXO 5: REGALÍAS PÉRCAPITA - 80 ET

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
(Pesos corrientes)

Categ.	Municipio	Regalías - per cápita (2009)	Predia per cápita (2009)
6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)	3.860.841	12.247
6	CHIRIGUANÁ (CESAR)	3.406.505	3.566
6	CASTILLA LA NUEVA (META)	3.307.719	93.501
6	ALBANIA (GUAJIRA)	3.107.130	28.228
6	OROCUÉ (CASANARE)	2.960.865	29.762
6	PUERTO GAITÁN (META)	2.724.115	35.425
5	TAURAMENA (CASANARE)	2.459.822	62.496
6	HATONUEVO (GUAJIRA)	1.817.645	9.388
4	AGUAZUL (CASANARE)	1.754.545	24.914
6	BARRANCAS (GUAJIRA)	1.601.818	10.071
6	COVENAS (SUCRE)	1.208.174	99.801
6	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	1.100.776	38.165
6	YONDÓ (ANTIOQUIA)	1.096.351	44.445
6	AIPE (HUILA)	997.097	8.752
6	YAGUARÁ (HUILA)	987.497	67.124
6	MANÍ (CASANARE)	971.871	58.436
6	SABANA DE TORRES (SANTANDER)	816.544	43.045
6	PIEDRAS (TOLIMA)	737.089	58.732
6	ARAUQUITA (ARAUCA)	650.861	6.503
6	SAN ANTERO (CORDOBA)	566.995	28.700
5	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)	541.946	62.652
6	CANTAGALLO (BOLIVAR)	531.609	8.988
4	ARAUCA (ARAUCA)	474.382	15.798
6	URIBIA (GUAJIRA)	472.912	1.850
5	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	467.301	27.220

Categ.	Regalías per cápita	Predial per cápita
E	6.270	50.990
1	108.814	71.020
2	55.984	71.692
3	270.161	30.975
4	369.129	15.077
5	653.394	52.681
6	683.992	24.800

6	TRINIDAD (CASANARE)	462.465	18.660
5	MELGAR (TOLIMA)	447.936	123.400
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	442.751	15.081
6	PURIFICACIÓN (TOLIMA)	424.341	36.243
6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)	421.443	43.398
6	MACEO (ANTIOQUIA)	388.959	45.199
5	ACACÍAS (META)	383.868	66.108
6	PALERMO (HUILA)	354.325	15.202
6	LA APARTADA (CORDOBA)	336.814	26.653
6	EL PASO (CESAR)	311.781	10.118
6	MONTELÍBANO (CORDOBA)	311.275	11.080
6	SAN PEDRO (SUCRE)	286.453	5.225
6	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	272.084	25.323
3	YOPAL (CASANARE)	270.161	30.975
6	MANAURE (GUAJIRA)	267.371	517
6	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	249.259	28.542
6	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	249.237	26.013
6	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	246.936	8.600
6	BUENAVISTA (CORDOBA)	241.790	34.183
6	PIAMONTE (CAUCA)	217.689	3.144
6	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	194.425	11.031
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	174.818	33.170
6	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	170.008	17.582
6	ORITO (PUTUMAYO)	164.656	8.360
6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	161.629	1.042
5	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	159.005	9.640
6	MOÑITOS (CORDOBA)	155.203	3.148
6	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	154.148	24.801
6	ORTEGA (TOLIMA)	145.972	6.425
6	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	144.017	5.227
6	AYAPEL (CORDOBA)	141.426	7.236
5	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	113.880	17.250
6	SAN ONOFRE (SUCRE)	110.743	9.660
6	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	104.218	12.593

2	NEIVA (HUILA)	96.812	50.457
6	PLANETA RICA (CORDOBA)	87.529	19.787
4	MAICAO (GUAJIRA)	86.032	5.586
4	RIOHACHA (GUAJIRA)	83.166	10.151
6	PUERTO LÓPEZ (META)	82.533	99.130
6	SAMPUÉS (SUCRE)	81.714	2.773
6	SAN MARCOS (SUCRE)	76.476	3.408
6	MONTERREY (CASANARE)	73.943	45.412
6	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	64.922	34.287
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	64.579	3.722
6	CÁCERES (ANTIOQUIA)	63.747	13.415
6	COROZAL (SUCRE)	57.443	9.072
4	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	51.999	6.019
6	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	48.777	36.670
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	42.809	108.870
4	SINCELEJO (SUCRE)	42.617	40.065
2	VILLAVICENCIO (META)	40.679	60.994
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	34.511	12.601
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	30.463	103.625
4	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	17.538	3.006
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	6.270	50.990

ANEXO 6: INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA (>80%)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación
(Millones de pesos corrientes)

Categ.	Municipio	Saldo de la Deuda Vigente	Ingresos Corrientes	INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD VIGENTE
6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	10.000	2.854	350,40%
6	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	4.602	1.665	276,47%
6	SAN ANTERO (CORDOBA)**	6.945	3.625	191,58%
4	MAICAO (GUAJIRA)	8.500	5.410	157,11%
6	BUENAVISTA (CORDOBA)	4.699	3.023	155,45%
6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	2.578	1.684	153,14%
6	MONTELÍBANO (CORDOBA)	7.743	5.365	144,33%
6	COROZAL (SUCRE)	4.738	3.372	140,52%
6	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	3.326	2.492	133,48%
6	MOÑITOS (CORDOBA)	2.081	1.842	112,98%
6	AIPE (HUILA)**	4.500	5.013	89,76%
6	COVENAS (SUCRE)**	3.417	4.028	84,82%
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	238.410	289.604	82,32%
6	SAN MARCOS (SUCRE)	2.218	2.859	77,60%
6	BARRANCAS (GUAJIRA)**	5.775	7.451	77,51%
6	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	2.744	3.730	73,57%
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	63.783	94.501	67,49%
6	ORITO (PUTUMAYO)	3.800	5.651	67,24%
4	SINCELEJO (SUCRE)	23.341	35.194	66,32%
5	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	3.761	5.739	65,54%
2	NEIVA (HUILA)	42.445	65.829	64,48%
6	SAMPUÉS (SUCRE)	1.098	1.813	60,58%
6	PLANETA RICA (CORDOBA)	3.469	6.399	54,22%
6	CÁCERES (ANTIOQUIA)	1.494	2.785	53,64%
6	PALERMO (HUILA)**	2.766	5.260	52,58%
6	AYAPEL (CORDOBA)	905	1.736	52,13%
3	YOPAL (CASANARE)	15.141	29.649	51,07%
4	RIOHACHA (GUAJIRA)	7.308	14.326	51,01%
6	LA APARTADA (CORDOBA)	1.243	2.472	50,30%
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	3.646	8.574	42,53%
6	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	1.467	3.524	41,63%
6	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	1.588	3.874	40,99%
6	MACEO (ANTIOQUIA)	967	2.370	40,79%
6	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	2.005	5.033	39,83%
5	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	2.211	5.951	37,15%
6	SAN ONOFRE (SUCRE)	696	1.971	35,29%
5	MELGAR (TOLIMA)	3.925	12.478	31,45%
6	OROCUÉ (CASANARE)**	333	1.106	30,11%
6	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	1.201	4.074	29,49%
6	EL PASO (CESAR)	1.313	4.684	28,02%

6	YAGUARÁ (HUILA)**	833	3.182	26,19%
6	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	2.500	9.749	25,64%
6	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	1.197	4.685	25,55%
6	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	1.148	4.790	23,97%
6	ORTEGA (TOLIMA)	700	2.931	23,88%
6	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	234	1.000	23,40%
6	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	459	2.066	22,23%
6	ARAUQUITA (ARAUCA)	263	1.205	21,83%
5	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	370	1.857	19,94%
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	356	1.808	19,68%
6	MANÍ (CASANARE)**	900	4.930	18,26%
6	PUERTO GAITÁN (META)**	225	1.302	17,28%
2	VILLAVICENCIO (META)	14.052	81.741	17,19%
5	ACACÍAS (META)**	2.521	16.069	15,69%
6	URIBIA (GUAJIRA)	1.469	9.384	15,65%
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	1.196	7.698	15,54%
6	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	803	6.800	11,81%
6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	313	3.273	9,56%
4	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	312	3.402	9,18%
6	HATONUEVO (GUAJIRA)**	167	1.903	8,77%
6	PIAMONTE (CAUCA)	120	1.732	6,93%
6	MANAURE (GUAJIRA)	129	2.032	6,35%
6	ALBANIA (GUAJIRA)**	440	7.006	6,28%
5	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	1.125	19.123	5,88%
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	8.157	140.542	5,80%
6	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	263	4.947	5,31%
6	TRINIDAD (CASANARE)	181	3.915	4,63%
6	SAN PEDRO (SUCRE)	92	2.040	4,51%
4	AGUAZUL (CASANARE)**	246	7.091	3,47%
6	CASTILLA LA NUEVA (META)**	103	3.127	3,29%
6	PIEDRAS (TOLIMA)	64	2.069	3,10%
4	ARAUCA (ARAUCA)**	214	7.638	2,80%
4	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	323	11.938	2,71%
6	PUERTO LÓPEZ (META)	160	6.553	2,45%
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	1.765	93.299	1,89%
6	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	96	5.667	1,69%
5	TAURAMENA (CASANARE)**	65	6.164	1,05%
6	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	88	9.086	0,97%
6	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	9	1.530	0,59%
6	MONTERREY (CASANARE)	0	9.435	0,00%

****Municipios que dependen en más del 50% de las regalías**

ANEXO 7: INDICADOR DE SOLVENCIA FINANCIERA (>40%)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

(Millones de pesos corrientes)

Categ.	Municipio	Intereses de la Deuda Vigente	Ahorro Corriente	INDICADOR DE SOLVENCIA VIGENTE
6	SAN ANTERO (CORDOBA)**	1.391	282	492,7%
5	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	581	164	354,5%
6	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	453	159	284,9%
6	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	619	299	207,0%
5	TAURAMENA (CASANARE)**	646	530	121,9%
6	SAMPUÉS (SUCRE)	167	221	75,7%
6	MONTELÍBANO (CORDOBA)	666	1.089	61,1%
6	BUENAVISTA (CORDOBA)	516	976	52,9%
6	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	110	293	37,5%
6	CÁCERES (ANTIOQUIA)	202	547	36,9%
5	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	435	1.316	33,0%
6	COROZAL (SUCRE)	156	482	32,3%
6	MACEO (ANTIOQUIA)	208	853	24,4%
6	ARAUQUITA (ARAUCA)	47	220	21,4%
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	9.077	48.511	18,7%
6	LA APARTADA (CORDOBA)	147	791	18,5%
6	COVENAS (SUCRE)**	148	846	17,5%
4	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	79	473	16,7%
2	NEIVA (HUILA)	4.730	30.125	15,7%
6	AYAPEL (CORDOBA)	45	319	14,1%
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	90	669	13,5%
6	YAGUARÁ (HUILA)**	112	841	13,3%
6	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	184	1.458	12,6%
6	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	19	169	11,2%
6	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	232	2.115	11,0%
3	YOPAL (CASANARE)	1.818	16.997	10,7%
5	MELGAR (TOLIMA)	618	5.789	10,7%
6	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	220	2.202	10,0%
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	12.444	145.610	8,5%
5	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	223	2.689	8,3%
4	SINCELEJO (SUCRE)	1.596	19.438	8,2%
6	MANÍ (CASANARE)**	172	2.345	7,4%
2	VILLAVICENCIO (META)	2.373	38.609	6,1%
6	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	63	1.057	6,0%
6	PLANETA RICA (CORDOBA)	141	2.401	5,9%
6	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	65	1.127	5,8%
5	ACACÍAS (META)**	339	6.396	5,3%
6	URIBIA (GUAJIRA)	246	4.915	5,0%

6	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	99	2.005	4,9%
6	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	134	2.705	4,9%
6	EL PASO (CESAR)	113	2.305	4,9%
6	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	140	3.072	4,6%
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	163	3.633	4,5%
6	ORITO (PUTUMAYO)	100	2.233	4,5%
6	BARRANCAS (GUAJIRA)**	213	4.860	4,4%
6	PALERMO (HUILA)**	116	2.910	4,0%
6	MONITOS (CORDOBA)	32	817	3,9%
6	SAN PEDRO (SUCRE)	15	390	3,8%
6	AIPE (HUILA)**	30	868	3,5%
6	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	61	1.765	3,5%
6	PIEDRAS (TOLIMA)	18	614	3,0%
6	ORTEGA (TOLIMA)	19	679	2,8%
6	ALBANIA (GUAJIRA)**	76	2.913	2,6%
6	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	3	120	2,5%
6	OROCUÉ (CASANARE)**	25	1.062	2,4%
4	ARAUCA (ARAUCA)**	51	2.286	2,2%
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	1.338	81.575	1,6%
4	RIOHACHA (GUAJIRA)	143	9.358	1,5%
6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	21	1.631	1,3%
6	PUERTO LÓPEZ (META)	40	3.220	1,2%
6	SAN ONOFRE (SUCRE)	5	386	1,2%
4	AGUAZUL (CASANARE)**	5	438	1,1%
5	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	122	10.978	1,1%
6	MONTERREY (CASANARE)	5	474	1,1%
6	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	61	6.427	0,9%
6	HATONUEVO (GUAJIRA)**	12	1.311	0,9%
6	TRINIDAD (CASANARE)	21	2.297	0,9%
6	MANAURE (GUAJIRA)	7	850	0,9%
6	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	15	2.082	0,7%
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	367	72.339	0,5%
4	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	19	6.289	0,3%
6	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	18	6.550	0,3%
6	CASTILLA LA NUEVA (META)**	3	1.958	0,2%
6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	0	783	0,0%
6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	9	-761	-1,2%
6	SAN MARCOS (SUCRE)	10	-56	-17,8%
4	MAICAO (GUAJIRA)	2.108	-5.473	-38,5%
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	916	-1.387	-66,0%
6	PIAMONTE (CAUCA)	161	-225	-71,6%
6	PUERTO GAITÁN (META)**	62	-58	-106,5%

**Municipios que dependen en más del 50% de las regalías

ANEXO 8: Relación Gastos de funcionamiento / Ingresos Corrientes de Libre Destinación

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Categ.	Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	55,84%	59,78%	54,17%	37,05%	48,49%	51,06%
1	CARTAGENA (BOLIVAR)	39,02%	59,90%	82,31%	48,21%	49,01%	55,69%
1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	45,99%	44,68%	40,01%	31,65%	41,67%	40,80%
2	VILLAVICENCIO (META)	59,04%	61,98%	61,82%	53,01%	52,43%	57,66%
2	NEIVA (HUILA)	74,01%	55,86%	50,29%	47,75%	51,33%	55,85%
2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	59,14%	90,45%	122,52%	37,99%	24,35%	66,89%
3	YOPAL (CASANARE)	50,05%	42,13%	44,64%	41,48%	39,29%	43,52%
4	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	122,19%	135,33%	117,25%	128,85%	101,80%	121,08%
4	MAICAO (GUAJIRA)	56,85%	71,90%	68,10%	22,08%	97,46%	63,28%
4	ARAUCA (ARAUCA)**	112,76%	97,66%	63,39%	74,04%	86,74%	86,92%
4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	115,05%	118,95%	101,65%	187,55%	71,54%	118,95%
4	SAN ANDRÉS DE TUMACO (NARIÑO)	51,03%	50,02%	58,68%	89,92%	71,05%	64,14%
4	RIOHACHA (GUAJIRA)	62,35%	39,18%	90,51%	59,75%	52,29%	60,82%
4	AGUAZUL (CASANARE)**	61,32%	55,33%	43,35%	65,49%	47,46%	54,59%
4	SINCELEJO (SUCRE)	50,71%	38,34%	46,79%	51,35%	40,92%	45,62%
5	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	236,60%	95,66%	211,40%	52,25%	189,72%	157,13%
5	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	192,15%	120,74%	215,12%	227,65%	146,18%	180,37%
5	ACACÍAS (META)**	88,00%	84,93%	86,10%	68,45%	68,12%	79,12%
5	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	85,59%	69,38%	64,22%	62,03%	63,34%	68,91%
5	MELGAR (TOLIMA)	60,05%	67,56%	59,62%	53,82%	61,77%	60,56%
5	TAURAMENA (CASANARE)**	84,53%	105,72%	80,19%	79,28%	53,90%	80,72%
5	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	89,29%	57,81%	56,65%	43,73%	49,81%	59,46%
6	PIAMONTE (CAUCA)	248,32%	386,04%	525,62%	247,64%	186,72%	318,87%
6	SAMPUÉS (SUCRE)	129,70%	102,85%	160,91%	153,70%	151,41%	139,71%
6	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	331,67%	72,44%	222,16%	99,75%	144,98%	174,20%
6	SAN ONOFRE (SUCRE)			59,91%	104,36%	139,06%	101,11%

Categ.	Límites
E	50%
1	65%
2 y 3	70%
4, 5 y 6	80%

6	AYAPEL (CORDOBA)	257,59%	172,90%	244,98%	167,36%	134,82%	195,53%
6	MOÑITOS (CORDOBA)	234,53%	192,16%	159,83%	167,13%	133,60%	177,45%
6	SAN MARCOS (SUCRE)	123,81%	120,21%	122,71%	164,06%	125,72%	131,30%
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	189,00%	261,99%	195,96%	250,58%	125,15%	204,53%
6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	226,00%	91,54%	140,03%		122,96%	145,13%
6	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	104,27%	104,66%	91,22%	103,22%	116,78%	104,03%
6	MACEO (ANTIOQUIA)	150,21%	56,88%	138,18%	126,20%	113,63%	117,02%
6	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	202,11%	375,18%	165,42%	157,79%	112,17%	202,54%
6	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	161,94%	105,18%	129,22%	146,55%	109,91%	130,56%
6	CÁCERES (ANTIOQUIA)	82,60%	81,06%	119,67%		109,70%	98,26%
6	COROZAL (SUCRE)	116,08%	107,04%	126,79%	104,70%	109,68%	112,86%
6	SAN PEDRO (SUCRE)	229,06%	208,35%	113,71%	88,90%	108,26%	149,66%
6	PIEDRAS (TOLIMA)	107,42%	78,60%	121,88%	114,57%	107,35%	105,96%
6	YAGUARÁ (HUILA)**	130,50%	109,44%	99,79%	98,48%	106,88%	109,02%
6	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)		281,06%	330,57%	126,77%	104,63%	210,76%
6	MANAURE (GUAJIRA)	174,39%	167,96%	171,49%	121,36%	102,30%	147,50%
6	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	138,46%	105,37%	119,51%	118,52%	101,16%	116,61%
6	COVENAS (SUCRE)**	257,57%		110,83%	92,00%	100,04%	140,11%
6	LA APARTADA (CORDOBA)		43,77%	58,39%	106,90%	97,22%	76,57%
6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**		80,73%	186,35%	130,27%	94,90%	123,06%
6	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	119,41%	99,55%	79,81%	117,25%	92,29%	101,66%
6	HATONUEVO (GUAJIRA)**	219,48%	63,07%	58,28%	75,86%	87,36%	100,81%
6	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	82,35%	129,67%	82,35%	105,09%	87,33%	97,36%
6	ORTEGA (TOLIMA)	162,59%	135,37%	155,87%	135,48%	80,37%	133,93%
6	SAN ANTERO (CORDOBA)**	60,63%	117,04%	42,70%	57,12%	80,27%	71,55%
6	MONTELÍBANO (CORDOBA)	105,70%	71,80%	107,25%	58,32%	79,08%	84,43%
6	ARAUQUITA (ARAUCA)**	169,90%	117,60%	59,22%	38,28%	77,60%	92,52%
6	BUENAVISTA (CORDOBA)	120,04%	115,49%	88,50%	98,14%	77,60%	99,95%
6	URIBIA (GUAJIRA)	113,68%	141,38%	82,94%	58,13%	76,18%	94,46%
6	PLANETA RICA (CORDOBA)	111,11%	102,48%	140,04%	68,87%	74,83%	99,46%
6	ALBANIA (GUAJIRA)**	68,67%	73,04%	64,41%	71,26%	74,55%	70,39%
6	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	103,64%	141,38%	90,37%	83,52%	73,49%	98,48%
6	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	333,01%	156,80%	101,22%	106,98%	72,43%	154,09%
6	ORITO (PUTUMAYO)	92,70%	79,42%	77,90%	68,56%	71,20%	77,96%

6	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	252,50%	113,69%	75,28%	72,39%	64,76%	115,72%
6	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	89,11%	84,64%	71,83%	66,52%	64,65%	75,35%
6	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	112,01%	99,20%	92,28%	73,08%	64,58%	88,23%
6	AIPE (HUILA)**	83,47%	57,41%	67,64%	81,05%	63,47%	70,61%
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	110,31%	77,10%	104,17%	130,83%	62,98%	97,08%
6	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	104,23%	95,10%	102,12%	83,36%	62,97%	89,55%
6	EL PASO (CESAR)	46,54%	58,06%	65,97%	71,25%	61,63%	60,69%
6	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	78,04%	64,05%	78,53%	82,90%	59,01%	72,51%
6	MANÍ (CASANARE)**	94,17%	85,31%	73,77%	77,36%	58,82%	77,89%
6	TRINIDAD (CASANARE)	76,83%	83,61%	69,47%	73,75%	57,24%	72,18%
6	PALERMO (HUILA)**	84,79%	62,24%	58,19%	53,59%	56,94%	63,15%
6	PUERTO LÓPEZ (META)	78,98%	66,45%	62,91%	55,57%	56,26%	64,03%
6	OROCUÉ (CASANARE)**	114,94%	99,70%	78,14%	78,25%	54,25%	85,05%
6	CASTILLA LA NUEVA (META)**	68,40%	72,41%	47,94%	61,63%	51,06%	60,29%
6	BARRANCAS (GUAJIRA)**	116,36%	106,09%	83,28%	51,25%	45,06%	80,41%
6	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	95,27%	96,34%	76,54%	72,48%	43,11%	76,75%
6	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	114,49%	115,18%	41,78%	44,78%	32,47%	69,74%
6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	55,67%	72,56%	89,20%	54,76%	27,90%	60,02%
6	MONTERREY (CASANARE)	108,57%	39,94%	40,16%	40,91%	27,08%	51,33%
6	PUERTO GAITÁN (META)**	105,00%	56,08%	46,36%	33,58%	22,98%	52,80%
Municipios con indicador Gastos de funcionamiento/ ICLD fuera de los límites por categoría							
**Municipios que dependen en más del 50% de las regalías							

• ANEXO 9.A: MATRIZ – Cuadrantes 1.1 y 2.1

INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD = SALDO DE LA DEUDA/ INGRESOS CORRIENTES												
		SALDO < 50%										
		Categoría	Municipio	Posición a nivel Nacional / 1	Indicador de Sostenibilidad Vigente 2/	Ingresos Tributarios/ Ingresos Totales (Promedio 2005-2009) 3/	Producción 4/	Cobertura en Salud de la población pobre 2009	Cobertura neta en Educación 2009	Cobertura Acueducto 2009	Cobertura Alcantarillado 2009	Tasa de Mortalidad infantil 2008
INGRESOS TRIBUTARIOS/ INGRESOS TOTALES	>15%	5	ACACÍAS (META)	221	15,69%	15,62%		SI	SI	NO	NO	NO
		1	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	22	5,80%	51,40%	2	SI	NO	SI	NO	NO
		6	EL PASO (CESAR)	286	28,02%	19,40%		NO	SI	NO	NO	NO
		6	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	298	1,69%	18,96%		NO	NO	NO	NO	NO
		5	MELGAR (TOLIMA)	196	31,45%	24,51%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	MONTERREY (CASANARE)	8	0,00%	32,24%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	PUERTO LÓPEZ (META)	97	2,45%	21,61%	2	SI	NO	NO	NO	NO
		6	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	75	23,97%	20,78%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	SAN ONOFRE (SUCRE)	913	35,29%	19,63%		SI	NO	NO	NO	NO
		2	SANTA MARTA (MAGDALENA)	31	1,89%	22,72%	4	SI	NO	NO	NO	NO
	2	VILLAVICENCIO (META)	148	17,19%	24,82%		SI	SI	NO	SI	NO	
	<15%	4	AGUAZUL (CASANARE)	169	3,47%	10,32%	1	NO	NO	NO	NO	NO
		6	ALBANIA (GUAJIRA)	458	6,28%	8,84%		SI	NO	NO	NO	NO
		4	ARAUCA (ARAUCA)	461	2,80%	12,89%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	ARAUQUITA (ARAUCA)	291	21,83%	9,82%		NO	NO	SI	SI	NO
		6	CANTAGALLO (BOLIVAR)	238	23,40%	6,72%	2	SI	NO	NO	NO	NO
		6	CASTILLA LA NUEVA (META)	119	3,29%	9,04%	2	SI	SI	NO	NO	NO
		6	CHIRIGUANÁ (CESAR)	1084	0,59%	3,90%		SI	SI	NO	NO	NO
		4	CIÉNAGA (MAGDALENA)	578	42,53%	6,39%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	HATONUEVO (GUAJIRA)	401	8,77%	6,49%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	376	22,23%	2,74%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	MACEO (ANTIOQUIA)	453	40,79%	10,07%		SI	SI	NO	NO	NO
		6	MANAURE (GUAJIRA)	552	6,35%	3,73%	2	SI	NO	NO	NO	NO
		6	MANÍ (CASANARE)	232	18,26%	12,58%		SI	SI	NO	NO	NO
		6	OROCUÉ (CASANARE)	175	30,11%	6,99%		NO	SI	NO	NO	NO
		6	ORTEGA (TOLIMA)	377	23,88%	7,00%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	71	25,64%	13,55%		NO	SI	NO	NO	NO
		6	PIAMONTE (CAUCA)	604	6,93%	3,50%		SI	SI	NO	NO	NO
		6	PIEDRAS (TOLIMA)	301	3,10%	13,15%		NO	NO	NO	NO	NO
		5	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)	192	5,88%	14,21%		SI	NO	NO	NO	NO
		5	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	416	19,94%	3,53%	1	NO	NO	NO	NO	NO
		6	PUERTO GAITÁN (META)	45	17,28%	11,98%	1	SI	SI	NO	NO	NO
		6	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	989	40,99%	14,75%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	PUERTO WILCHES (SANTANDER)	261	25,55%	10,27%		SI	NO	NO	NO	NO
		6	PURIFICACIÓN (TOLIMA)	244	5,31%	9,69%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	568	39,83%	14,20%		NO	NO	NO	NO	NO

6	SABANA DE TORRES (SANTANDER)	201	11,81%	13,41%		SI	SI	NO	NO	NO
6	SAHAGÚN (CORDOBA)	248	15,54%	6,17%		NO	NO	NO	NO	NO
4	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	435	2,71%	8,89%		SI	NO	NO	NO	NO
6	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	225	41,63%	7,88%		SI	NO	NO	NO	NO
6	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	538	19,68%	4,80%		NO	NO	NO	NO	NO
6	SAN PEDRO (SUCRE)	385	4,51%	7,28%		NO	SI	NO	NO	NO
5	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	324	37,15%	14,37%		NO	NO	NO	NO	NO
6	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)	836	9,56%	8,92%		SI	NO	NO	NO	NO
5	TAURAMENA (CASANARE)	167	1,05%	12,16%		SI	SI	NO	NO	NO
6	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	262	29,49%	10,48%		SI	NO	NO	NO	NO
6	TRINIDAD (CASANARE)	109	4,63%	9,77%		NO	NO	NO	NO	NO
6	URIBIA (GUAJIRA)	364	15,65%	4,06%		NO	NO	NO	NO	NO
4	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	1073	9,18%	10,08%	2	NO	NO	NO	NO	NO
6	YAGUARÁ (HUILA)	633	26,19%	8,82%		SI	NO	SI	SI	NO
6	YONDÓ (ANTIOQUIA)	55	0,97%	11,82%		NO	NO	NO	NO	NO

Fuentes:

Posición a nivel Nacional /1	Fuente: DNP
Indicador de Sostenibilidad Vigente 2/	Fuente: DNP
Ingresos Tributarios/ Ingresos Totales (Promedio 2005-2009) 3/	Fuente: DNP
Producción 4/	Fuente: DNP - MHCP
Cobertura tasa mín. Mortalidad Infantil 2008 (Por mil nacidos vivos) 5/	Fuente: DNP
Cobertura en saneamiento básico 2008 6/	Fuente: DNP
Cobertura en Educación 2009 7/	Fuente: DNP
Cobertura en Salud 2009 8/	Fuente: DNP

• ANEXO 9.B: MATRIZ – Cuadrantes 1.2 y 2.2

INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD = SALDO DE LA DEUDA/ INGRESOS CORRIENTES												
50% < SALDO < 80%												
		Categoría	Municipio	Posición a nivel Nacional /1	Indicador de Sostenibilidad Vigente 2/	Ingresos Tributarios/ Ingresos Totales (Promedio 2005-2009) 3/	Producción 4/	Cobertura en Salud de la población pobre 2009	Cobertura neta en Educación 2009	Cobertura Acueducto 2009	Cobertura Alcantarillado 2009	Tasa de Mortalidad infantil 2008
INGRESOS TRIBUTARIOS/ INGRESOS TOTALES	>15%	6	CÁCERES (ANTIOQUIA)	715	53,64%	15,53%		NO	NO	NO	NO	NO
		E	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	352	67,49%	19,69%	4	SI	NO	SI	SI	NO
		6	LA APARTADA (CORDOBA)	583	50,30%	15,56%		NO	NO	NO	NO	NO
		2	NEIVA (HUILA)	340	64,48%	20,15%	4	SI	NO	SI	SI	NO
		6	PLANETA RICA (CORDOBA)	515	54,22%	17,47%		SI	NO	NO	NO	NO
		4	RIOHACHA (GUAJIRA)	193	51,01%	16,03%	3	SI	NO	NO	NO	NO
		4	SINCELEJO (SUCRE)	237	66,32%	16,09%	3	SI	NO	NO	NO	NO
		6	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	508	73,57%	17,39%		NO	NO	NO	NO	NO
		3	YOPAL (CASANARE)	111	51,07%	24,60%	1	SI	NO	NO	NO	NO
	<15%											
		6	AYAPEL (CORDOBA)	718	52,13%	4,05%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	BARRANCAS (GUAJIRA)	239	77,51%	7,22%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	ORITO (PUTUMAYO)	484	67,24%	14,45%	3	NO	NO	NO	NO	NO
		6	PALERMO (HUILA)	191	52,58%	11,43%		NO	NO	NO	NO	NO
		6	SAMPUÉS (SUCRE)	1038	60,58%	6,77%	3	NO	NO	NO	NO	NO
		6	SAN MARCOS (SUCRE)	854	77,60%	7,75%		NO	NO	NO	NO	NO
		5	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	850	65,54%	13,95%	2	SI	NO	NO	NO	NO

Fuentes:

Posición a nivel Nacional /1	Fuente: DNP
Indicador de Sostenibilidad Vigente 2/	Fuente: DNP
Ingresos Tributarios/ Ingresos Totales (Promedio 2005-2009) 3/	Fuente: DNP
Producción 4/	Fuente: DNP - MHCP
Cobertura tasa mín. Mortalidad Infantil 2008 (Por mil nacidos vivos) 5/	Fuente: DNP
Cobertura en saneamiento básico 2008 6/	Fuente: DNP
Cobertura en Educación 2009 7/	Fuente: DNP
Cobertura en Salud 2009 8/	Fuente: DNP

• ANEXO 9.C: MATRIZ – Cuadrantes 1.3 y 2.3

INDICADOR DE SOSTENIBILIDAD = SALDO DE LA DEUDA/ INGRESOS CORRIENTES											
SALDO > 80%											
	Categoría	Municipio	Posición a nivel Nacional /1	Indicador de Sostenibilidad Vigente 2/	Ingresos Tributarios/ Ingresos Totales (Promedio 2005-2009) 3/	Producción 4/	Cobertura en Salud de la población pobre 2009	Cobertura neta en Educación 2009	Cobertura Acueducto 2009	Alcantarillado 2009	Mortalidad infantil 2008
INGRESOS TRIBUTARIOS/ INGRESOS TOTALES	>15%	1	CARTAGENA (BOLIVAR)	185	82,32%	30,96%	Puerto	SI	NO	NO	NO
		6	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)	114	350,40%	15,05%	Carbón -Gas	SI	SI	NO	NO
	<15%	6	AIPE (HUILA)	349	89,76%	8,11%	2	SI	NO	NO	NO
		6	BUENAVISTA (CORDOBA)	972	155,45%	9,31%		NO	NO	NO	NO
		6	COROZAL (SUCRE)	1015	140,52%	14,33%		SI	SI	NO	NO
		6	COVEÑAS (SUCRE)	915	84,82%	11,72%		NO	SI	NO	NO
		4	MAICAO (GUAJIRA)	441	157,11%	4,56%	2	SI	SI	NO	NO
		6	MONTÉLBANO (CORDOBA)	902	144,33%	9,24%		SI	SI	NO	NO
		6	MOÑITOS (CORDOBA)	736	112,98%	4,17%		NO	NO	NO	NO
		6	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	985	133,48%	6,89%	4	NO	NO	NO	NO
		6	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	851	153,14%	10,00%	2	NO	NO	NO	NO
		6	SAN ANTERO (CORDOBA)	1033	191,58%	8,57%		NO	SI	NO	NO
		6	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	719	276,47%	3,96%	1	NO	NO	NO	NO

Fuentes:

Posición a nivel Nacional /1	Fuente: DNP
Indicador de Sostenibilidad Vigente 2/	Fuente: DNP
Ingresos Tributarios/ Ingresos Totales (Promedio 2005-2009) 3/	Fuente: DNP
Producción 4/	Fuente: DNP - MHCP
Cobertura tasa mín. Mortalidad Infantil 2008 (Por mil nacidos vivos) 5/	Fuente: DNP
Cobertura en saneamiento básico 2008 6/	Fuente: DNP
Cobertura en Educación 2009 7/	Fuente: DNP
Cobertura en Salud 2009 8/	Fuente: DNP

ANEXO 10: CONCEPTO DE GIROS 80 ET (RNNR)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Categoría	Departamento	Municipio	PRODUCCIÓN						
			HIDROCARBuros	CARBÓN	PETRÓLEO	GAS	METALES PRECIOSOS	NÍQUEL	SAL
6	ANTIOQUIA	MACEO (ANTIOQUIA)				X	X		
6	ANTIOQUIA	YONDÓ (ANTIOQUIA)**	X		X	X	X		
6	ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO (ANTIOQUIA)	X				X		
6	ANTIOQUIA	PUERTO NARE (ANTIOQUIA)	X		X		X		
6	ANTIOQUIA	REMEDIOS (ANTIOQUIA)	X		X		X		
5	ANTIOQUIA	SEGOVIA (ANTIOQUIA)	X		X		X		
6	ANTIOQUIA	CÁCERES (ANTIOQUIA)	X		X		X		
6	ANTIOQUIA	TARAZÁ (ANTIOQUIA)	X		X		X		
4	ARAUCA	ARAUCA (ARAUCA)**	X		X				
6	ARAUCA	ARAUQUITA (ARAUCA)	X		X				
1	BOLIVAR	CARTAGENA (BOLIVAR)	X	X	X	X	X	X	
6	BOLIVAR	CANTAGALLO (BOLIVAR)**	X		X				
5	BOYACA	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)**	X		X		X		
5	CASANARE	TAURAMENA (CASANARE)**	X		X				
6	CASANARE	MANÍ (CASANARE)**	X		X				
6	CASANARE	MONTERREY (CASANARE)	X		X	X			
6	CASANARE	SAN LUIS DE PALENQUE (CASANARE)	X		X				
3	CASANARE	YOPAL (CASANARE)	X		X				
6	CASANARE	OROCUÉ (CASANARE)**	X		X				
6	CASANARE	PAZ DE ARIPORO (CASANARE)	X		X				
4	CASANARE	AGUAZUL (CASANARE)**	X		X				
6	CASANARE	TRINIDAD (CASANARE)	X		X				
6	CAUCA	PIAMONTE (CAUCA)	X		X				
6	CESAR	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)**	X	X	X	X			
6	CESAR	EL PASO (CESAR)	X	X	X				
6	CESAR	CHIRIGUANÁ (CESAR)**	X	X	X	X			
6	CORDOBA	BUENAVISTA (CORDOBA)	X	X	X	X	X	X	
6	CORDOBA	SAN ANTERO (CORDOBA)**	X	X	X				
6	CORDOBA	LA APARTADA (CORDOBA)	X	X	X	X	X	X	
6	CORDOBA	PUEBLO NUEVO (CORDOBA)	X	X	X	X	X	X	

6	CORDOBA	PLANETA RICA (CORDOBA)	X	X	X	X	X	X	
6	CORDOBA	SAHAGÚN (CORDOBA)	X	X	X	X	X		
6	CORDOBA	MONTELÍBANO (CORDOBA)	X	X	X	X	X	X	
6	CORDOBA	LOS CÓRDOBAS (CORDOBA)	X	X	X				
5	CORDOBA	PUERTO ESCONDIDO (CORDOBA)	X	X	X				
6	CORDOBA	AYAPEL (CORDOBA)	X	X	X	X	X	X	
6	CORDOBA	SAN BERNARDO DEL VIENTO (CORDOBA)	X	X	X				
6	CORDOBA	MOÑITOS (CORDOBA)	X	X	X				
6	CORDOBA	PUERTO LIBERTADOR (CORDOBA)	X	X	X		X	X	
6	CUNDINAMARCA	GUADUAS (CUNDINAMARCA)	X	X	X	X			
6	GUAJIRA	ALBANIA (GUAJIRA)**	X	X	X	X			
4	GUAJIRA	RIOHACHA (GUAJIRA)	X	X	X	X	X		
6	GUAJIRA	BARRANCAS (GUAJIRA)**	X	X	X	X			
6	GUAJIRA	HATONUEVO (GUAJIRA)**	X	X	X	X			
4	GUAJIRA	MAICAO (GUAJIRA)	X	X	X	X			
6	GUAJIRA	URIBIA (GUAJIRA)	X	X	X	X			
6	GUAJIRA	MANAURE (GUAJIRA)	X	X	X				X
6	HUILA	YAGUARÁ (HUILA)**	X	X	X		X		
2	HUILA	NEIVA (HUILA)	X	X	X	X	X		
6	HUILA	PALERMO (HUILA)**	X	X	X		X		
6	HUILA	AIPE (HUILA)**	X	X	X		X		
2	MAGDALENA	SANTA MARTA (MAGDALENA)	X	X	X	X	X		
4	MAGDALENA	CIÉNAGA (MAGDALENA)	X	X	X	X	X		
6	META	PUERTO LÓPEZ (META)	X	X	X				
6	META	CASTILLA LA NUEVA (META)**	X	X	X				X
5	META	ACACÍAS (META)**	X	X	X				
2	META	VILLAVICENCIO (META)	X	X	X				
6	META	PUERTO GAITÁN (META)**	X	X	X				
E	N. DE SANTANDER	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	X	X	X	X	X		
6	N. DE SANTANDER	TIBÚ (N. DE SANTANDER)	X	X	X	X			
4	NARIÑO	SAN ANDRES DE TUMACO (NARIÑO)	X	X	X	X	X		
6	PUTUMAYO	ORITO (PUTUMAYO)	X	X	X	X	X		
6	PUTUMAYO	SAN MIGUEL (PUTUMAYO)	X	X	X				
4	PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ (PUTUMAYO)	X	X	X		X		
6	SANTANDER	SABANA DE TORRES (SANTANDER)**	X	X	X		X		
1	SANTANDER	BARRANCABERMEJA (SANTANDER)	X	X	X		X		
5	SANTANDER	SAN VICENTE DE CHUCURÍ (SANTANDER)	X	X	X				
6	SANTANDER	PUERTO WILCHES	X	X	X	X			

		(SANTANDER)							
6	SUCRE	COVEÑAS (SUCRE)**	X	X	X				
6	SUCRE	SANTIAGO DE TOLÚ (SUCRE)**	X	X	X	X			
4	SUCRE	SINCELEJO (SUCRE)	X		X	X	X		
6	SUCRE	SAN ONOFRE (SUCRE)	X		X	X			
6	SUCRE	COROZAL (SUCRE)	X		X	X			
6	SUCRE	SAN PEDRO (SUCRE)	X		X	X			
6	SUCRE	SAN MARCOS (SUCRE)	X		X	X	X		
6	SUCRE	SAMPUÉS (SUCRE)	X		X	X	X		
5	TOLIMA	MELGAR (TOLIMA)	X		X				
6	TOLIMA	PIEDRAS (TOLIMA)	X		X	X	X		
6	TOLIMA	PURIFICACIÓN (TOLIMA)**	X		X				
6	TOLIMA	ORTEGA (TOLIMA)	X			X	X		
** Municipios que dependen de las Regalías en una proporción superior al 50%									



Anexo 11: Proyecciones

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Proyección de producción del sector de petróleo y minería.

Tipo recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio 2010-2020 Cantidad
Petróleo^{1/}	800	950	1.050	1.100	1.150	1.250	1.350	1.400	1.450	1.450	1.450	650
Gas^{2/}	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50
Subtotal Hidrocarburos^{1/}	1.000	1.150	1.250	1.350	1.400	1.500	1.600	1.650	1.700	1.700	1.700	700
Carbón^{3/}	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68
Níquel^{4/}	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1
Oro^{5/}	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40

1/ Cifras en miles de barriles diarios (mbd).

2/ Cifras en miles de barriles equivalentes.

3/ Cifras en millones de toneladas.

4/ Cifras en miles de toneladas.

5/ Toneladas.

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Proyección de precios del sector minero-energético*

Precios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crudo WTI (US\$/Barril)	77	80	80	84	84	86	86	88	88	90	90
Carbón FOB (US\$/Ton)	83	81	82	82	83	83	83	83	83	83	83
Níquel (US\$/lb)	8	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
Oro (US\$/Onza)	1.150	1.150	1.200	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, con base en publicaciones internacionales especializadas.

*Estas proyecciones están sujetas a amplios márgenes de error.



Centro Nacional de Consultoría

Proyección de regalías del sector minero-energético

(Miles de millones de pesos corrientes)*

Tipo de recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5.870	7.290	7.550	8.010	8.100	8.570	8.510	8.750	9.010	9.260	9.540
Carbón	1.331	1.339	1.379	1.496	1.512	1.501	1.567	1.649	1.695	1.801	2.047
Níquel	148	70	95	95	99	101	104	110	112	121	129
Otros	138	143	157	177	188	191	208	224	237	247	272
Total	7.487	8.842	9.180	9.778	9.899	10.362	10.388	10.733	11.054	11.429	11.988

Fuente: Cálculos DGPM (MHCP) basados en datos de DGPM (MHCP) y DNP.

*Esta información está sujeta a amplio margen de incertidumbre y depende de variables como la producción, los precios y el precio de liquidación de las regalías.

ANEXO 12: Escenarios

ESCENARIOS DE PROYECCIONES VARIABLES FINANCIERAS Y FISCALES DE LA MUESTRA DE 80 ET ANÁLISIS DE RECORTE O INCREMENTO DE REGALÍAS

Las estimaciones se realizaron para el periodo 2010-2014. Se proyectaron las regalías de cada municipio de la muestra, analizando la expresión de tendencia de mayor ajuste econométrico del periodo 1993-2009. La línea negra muestra el escenario del statu quo, la verde la reducción de las regalías en un 20% y la roja el incremento en un 20%. Posteriormente se analizó la respuesta de los ingresos tributarios.

Municipios con indicador de sostenibilidad financiero mayor al 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales menor al 15%

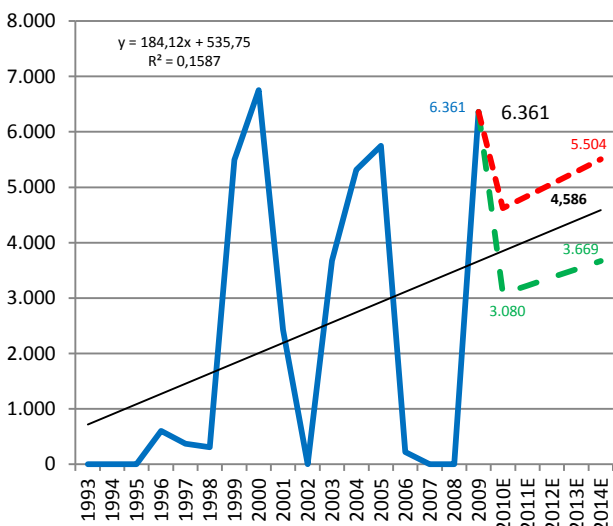
- **Puerto Libertador (Córdoba)**

Producción: Hidrocarburos, Carbón, Níquel, Metales Preciosos

Cumplimiento de coberturas: NINGUNA

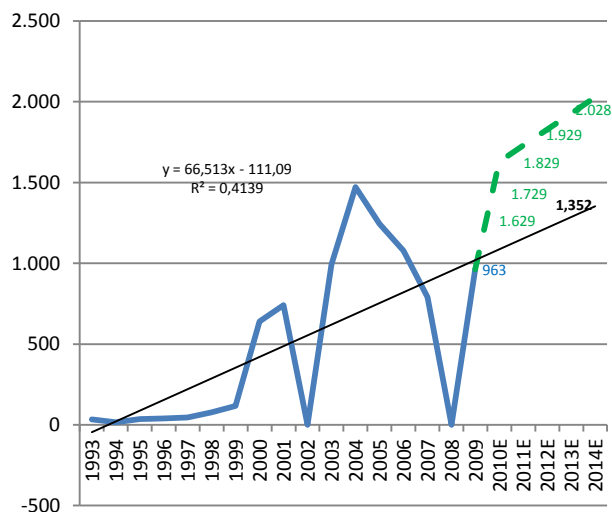
El municipio de Puerto Libertador presenta una situación crítica debido a que el indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales presenta un promedio de 10,00% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento crítico con un porcentaje de 153,14% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$3.669 millones en el 2014 en lugar de \$4.586 millones, lo que implica una diferencia de \$917 millones como se observa en el Gráfico . Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, si el incremento fuera el 50%, los ingresos tributarios ascenderían a \$2.028 millones en 2014 en lugar de \$1.352 millones, generando un incremento solo de \$676 millones como se observa en el Gráfico 1.2, el faltante solo se podría financiar a través de transferencias de la nación y de mejoramiento de la calidad de la inversión debido a los indicadores críticos de deuda y al bajo nivel de recurso y esfuerzo tributario.

Gráfico 1.1 Estimaciones regalías* Puerto Libertador
2010 – 2014
(millones de pesos)



Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 1.2 Estimaciones ingresos tributarios* Puerto Libertador
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

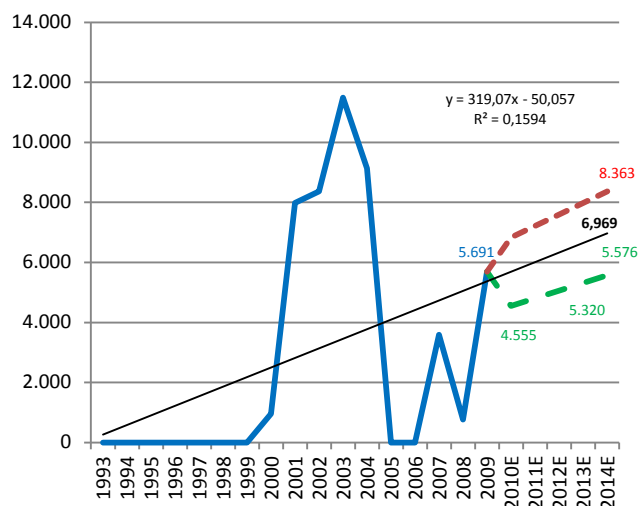
- **Maicao (Guajira)**

Producción: Carbón y Gas

Cumplimiento de coberturas: Salud y educación.

El municipio de Maicao presenta una situación crítica debido a un bajo indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales, el promedio es de 4,56% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera es crítico con un porcentaje de 157,11% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$5.576 millones en el 2014 en lugar de \$6.969 millones para el mismo año, lo que implica una diferencia de \$1.393 millones como se observa en el Gráfico . Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$9.111 millones para el año 2014 en lugar de \$6.074 millones para el mismo año, lo que implicaría un incremento de \$3.037 millones como se observa en el Gráfico , el faltante podría ser financiado vía transferencias nacionales debido a que su margen de endeudamiento está al límite y a su baja participación tributaria, con el consecuente mejoramiento de la calidad de la inversión.

Gráfico 2.1 Estimaciones regalías* Maicao
2010 – 2014
(millones de pesos)



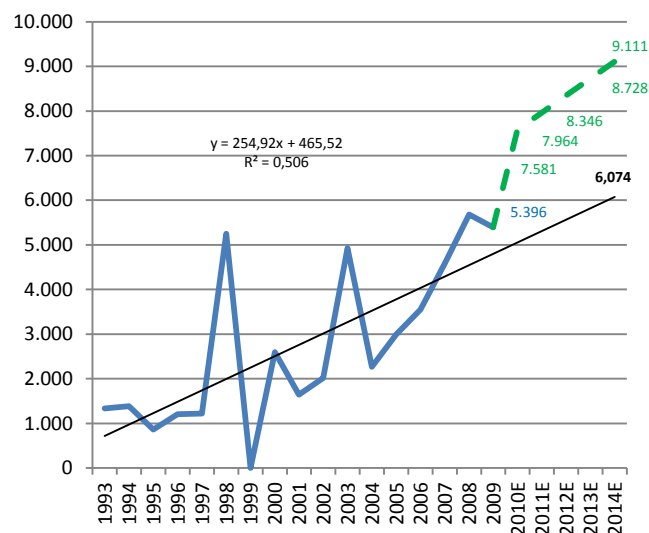
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 2.2 Estimación ingresos tributarios* Maicao
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

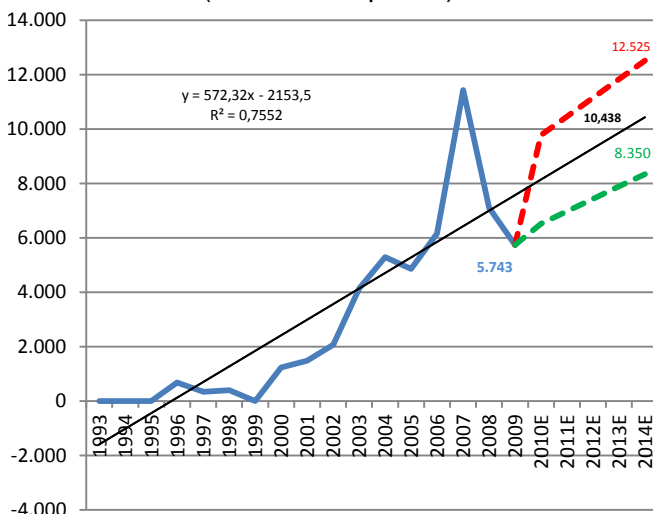
Fuente: DNP, cálculos propios.

- Pueblo Nuevo (Córdoba)**

Producción: Hidrocarburos, Gas, Carbón, Níquel, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: NINGUNA.

El municipio de Pueblo Nuevo presenta una situación crítica debido a un bajo indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales, el cual presenta un promedio de 6,89% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera es crítico con un porcentaje de 133,48% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$8.350 millones en el 2014 en lugar de \$10.438 millones, lo que implica una diferencia de \$2.088 millones como se observa en el Gráfico 3.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, bajo un incremento del 50% se genera unos ingresos tributarios de \$2.788 millones para el año 2014 en lugar de \$1.859 millones, lo que implica un incremento \$929 millones como se observa en el Gráfico 3.2, el faltante, si realizara el esfuerzo propuesto, tendría que realizarse con mejoramiento de la calidad de la inversión y mayores transferencias de la nación debido a su crítico margen de endeudamiento.

Gráfico 3.1 Estimaciones regalías* Pueblo Nuevo 2010 – 2014
(millones de pesos)



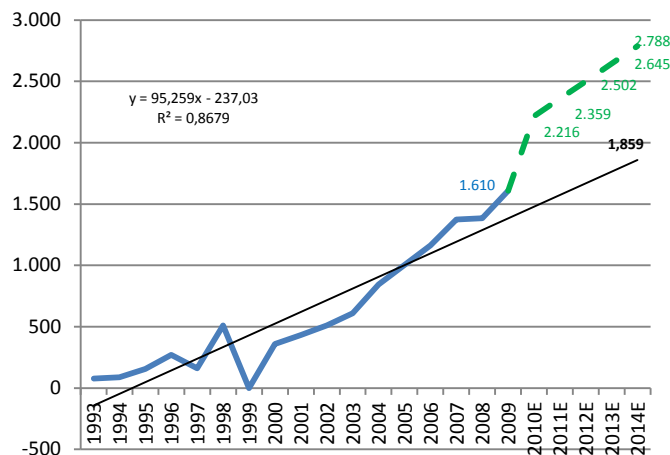
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 3.2 Estimación ingresos tributarios* Pueblo Nuevo 2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **San Bernardo del Viento (Córdoba)**

Producción: Hidrocarburos

Cumplimiento de coberturas: NINGUNA.

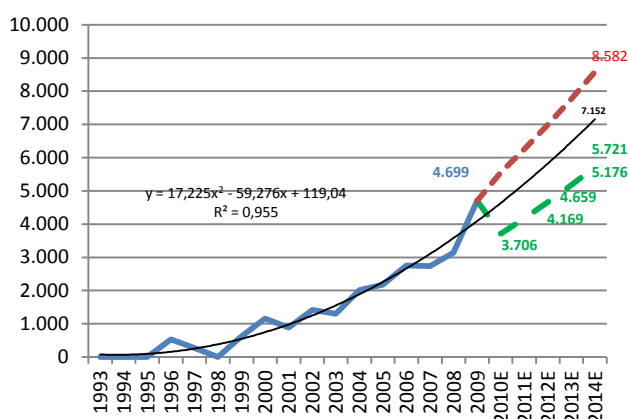
El municipio de San Bernardo del Viento presenta una situación crítica debido a un bajo indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales el cual presenta un promedio de 3,96% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera⁴⁶ es crítico con un porcentaje de 276,47% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$5.721 millones en el 2014 en lugar de \$7.152 millones según escenario base para el mismo año, así la reducción sería de \$1.431 millones como se observa en el Gráfico 4.1

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un incremento del 50% presentaría unos ingresos

⁴⁶ Saldo deuda sobre ingresos corrientes

tributarios de \$1.826 millones para el año 2014, en lugar de \$1.218 millones, de este modo el incremento sería sólo de \$608 millones como se observa en el Gráfico 4.2, lo cual sería insuficiente para compensar la reducción de las regalías. Este municipio tendría que recurrir a otras de fuentes de ingresos, tales como mejoramiento de la calidad de la inversión, mayores transferencias nacionales para compensar la parte faltante en la reducción, dado que el margen de maniobra es nulo en el caso del endeudamiento.

Gráfico 4.1 Estimaciones regalías* San Bernardo del Viento 2010 – 2014
(millones de pesos)



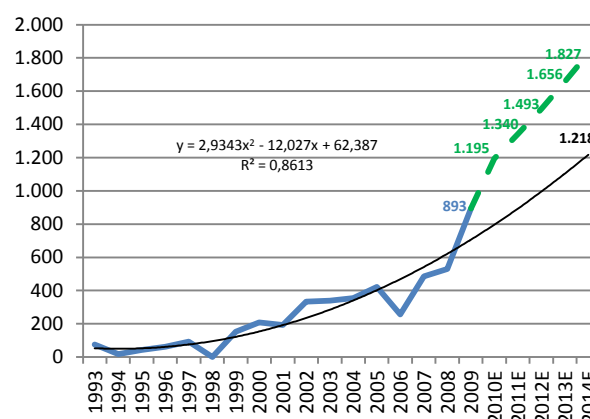
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 4.2 Estimación ingresos tributarios* San Bernardo del Viento 2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Aipe (Huila)**

Producción: Hidrocarburos, Petróleo, Metales Preciosos

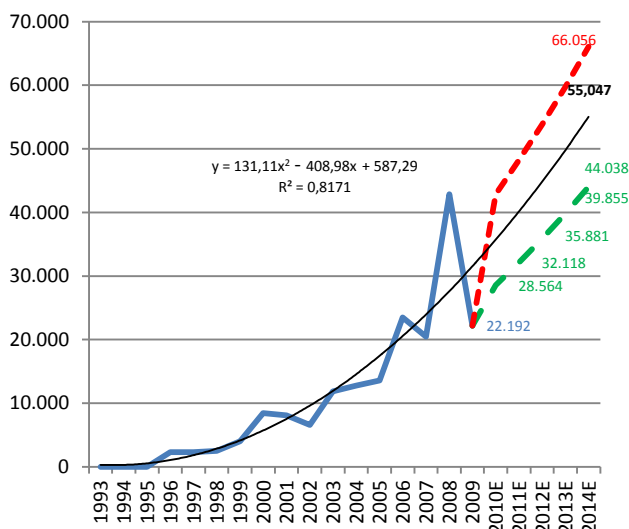
Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Aipe presenta una situación crítica debido a un bajo indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales el cual presenta un promedio de 8,11% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera es crítico con un porcentaje de 89,76% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$44.038 millones en el 2014 en lugar de \$55.047 millones, así la diferencia sería de \$11.009 millones como se observa en el Gráfico 5.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un escenario de un incremento de los ingresos tributarios del 50% estos alcanzarían un monto de \$11.933 millones para el año 2014 en

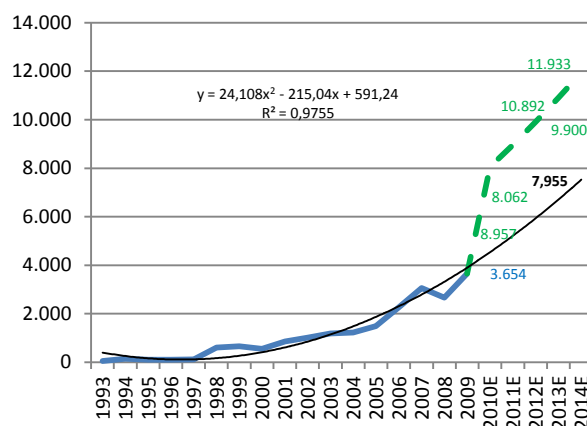
lugar de \$7.955 millones, lo que implicaría un incremento de \$3.978 millones como se observa en el Gráfico 5.2. Como en el caso del municipio de San Bernardo del Viento, se observa que la única fuente de compensación del monto faltante de \$7.031 millones serían las transferencias nacionales y el mejoramiento de la calidad de la inversión.

Gráfico 5.1 Estimaciones regalías* Aipe
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 5.2 Estimación ingresos tributarios* Aipe
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Conclusiones financieras de Municipios con indicador de sostenibilidad financiero mayor al 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales menores al 15%:

- *Municipios ubicados en el cuadrante (2,3) de la matriz-peor desempeño tributario y insostenibilidad financiera-*
- *Municipios con bajo nivel tributario, indicadores de sostenibilidad financiera por encima del límite (semáforo rojo), altamente dependientes de las regalías y las transferencias de la nación, bajo ranking de desempeño fiscal, todos a excepción de Maicao ubicados en categoría 6.*
- *Una reducción en las regalías, reduce recursos de inversión, para que tengan el nivel de compensación de la reducción, requieren mayores transferencias de la nación, mayor esfuerzo fiscal propio y mejoramiento de la calidad de la inversión.*

Nulo margen adicional de endeudamiento dado la superación de los indicadores de ley.

- *Con escenario de incremento del 20%, disminución de la presión de endeudamiento, probablemente mayores niveles de inversión, no obstante señal de mayor pereza fiscal como se señaló anteriormente.*

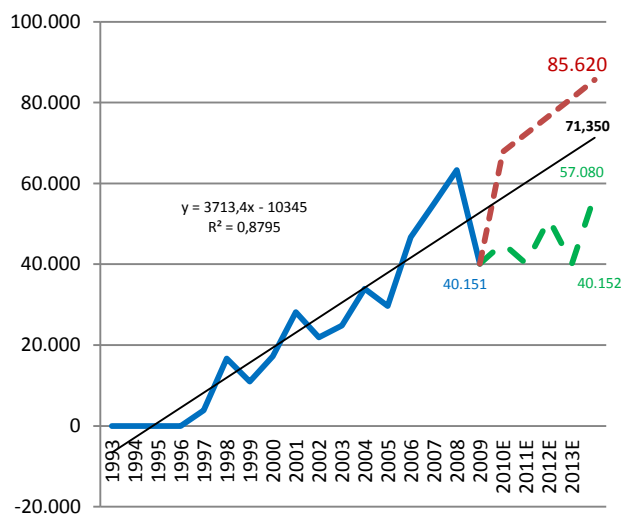
Municipios con indicador de sostenibilidad financiero mayor al 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales mayor al 15%.

- **Cartagena (Bolívar)**

Producción: Hidrocarburos, Gas, Carbón, Níquel, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: Salud

El municipio de Cartagena presenta una situación estable debido a que el indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales presenta un promedio de 30,96% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento crítico con un porcentaje de 82,32% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$57.080 millones en el 2014 en lugar de \$71.350 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 6.1, lo que implicaría una reducción de \$14.270 millones. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 3.86%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$402.373 millones para el año 2014 en lugar de \$388,103 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 6.2. Este municipio por su extensión, población y potencial de ingresos, con el solo esfuerzo tributario propio (ICA, Predial) recuperaría la reducción de las regalías, pese al problema de sostenibilidad financiero de la deuda-semáforo rojo-.

Gráfico 6.1 Estimaciones regalías* Cartagena
2010 – 2014
(millones de pesos)



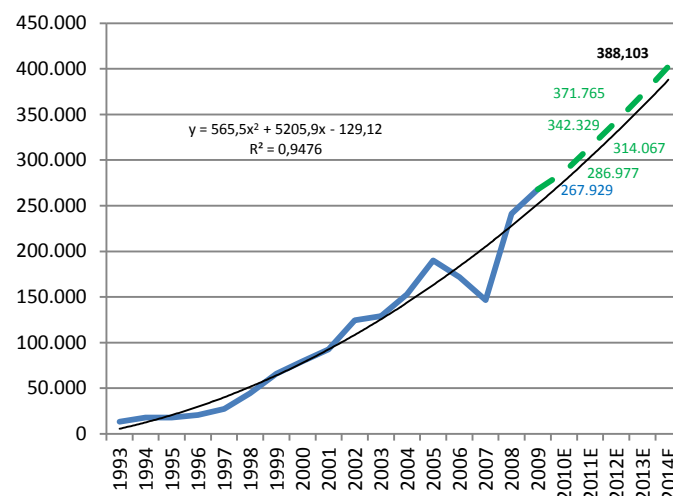
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 6.2 Estimación ingresos tributarios* Cartagena
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

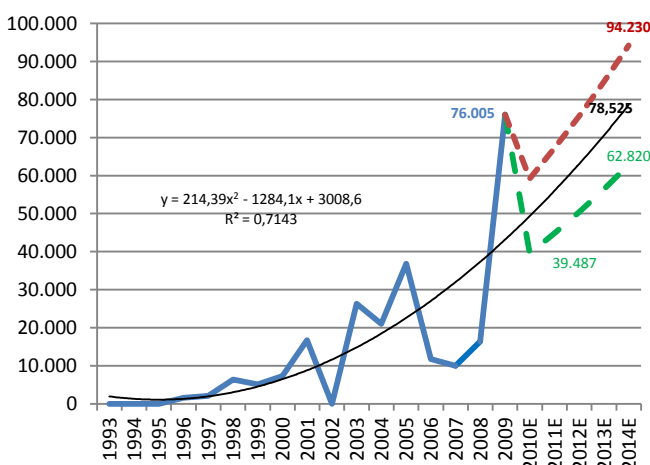
- **La Jagua de Ibérico (Cesar)**

Producción: Carbón, Gas

Cumplimiento de coberturas: Salud, Educación.

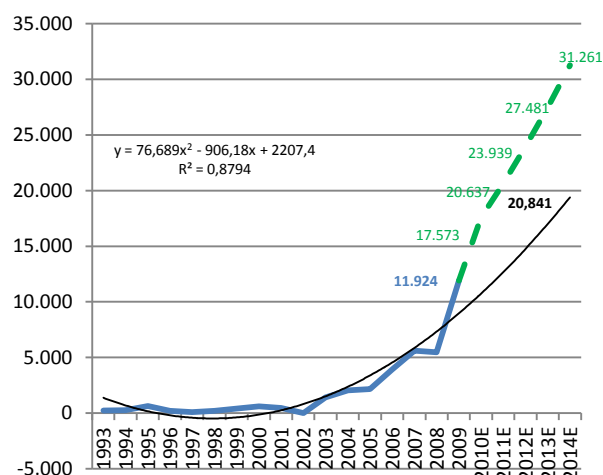
El municipio de La Jagua de Ibérico presenta una situación relativa en términos del indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales, promedio de 15,05% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de solvencia financiera si es crítico, muestra un comportamiento de 350,40% para el 2009. De esta forma si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibirá \$62.820 millones en el 2014 en lugar de \$78.525 millones, lo que implica una diferencia de \$15.705 millones como se observa en el Gráfico 7.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, si el incremento es del 50% los ingresos tributarios alcanzarían un valor de \$31.261 en lugar de \$20.841 millones, este incremento sería de \$10.420 millones como se observa en el Gráfico 7.2, el faltante tendría que ser compensado con mejoramiento de la calidad de la inversión y mayores de transferencias de la nación, su nivel de endeudamiento esta en el límite.

Gráfico 7.1 Estimaciones regalías* La Jagua de Ibérico
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 7.2 Estimaciones ingresos tributarios* La Jagua de Ibérico
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Conclusiones financieras de Municipios con indicador de sostenibilidad financiero mayor al 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales mayores al 15%:

- Son los dos únicos municipios ubicados en el cuadrante (1,3) de la matriz-regular desempeño tributario y insostenibilidad financiera-
- Municipios con coberturas en casi todos los sectores a excepción de mortalidad infantil, acueducto y alcantarillado.
- Municipios con bajo nivel tributario, indicadores de sostenibilidad financiera por encima del límite (semáforo rojo), uno altamente dependientes de las regalías- la Jagua de Ibérico- y el otro con una baja dependencia, bajo ranking de desempeño fiscal
- Municipios diametralmente opuestos en cuanto a categoría, Cartagena categoría 1 y La Jagua categoría 6, uno grande y el otro pequeño
- Reducción en las regalías, reduce recursos de inversión, para que tengan el nivel de compensación de la reducción, requieren el grande- Cartagena- mayor esfuerzo fiscal propio. Y la Jagua una combinación de mayores transferencias y mayor

esfuerzo tributario propio, ambos mejoramiento de la calidad de la inversión, Nivel de endeudamiento nulo de continuar con la tendencia de statu-quo

- *Con respecto al incremento en las regalías y las conclusiones son similares al anterior caso*

Municipios con indicador de sostenibilidad financiero entre el 50% y 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales menor al 15%

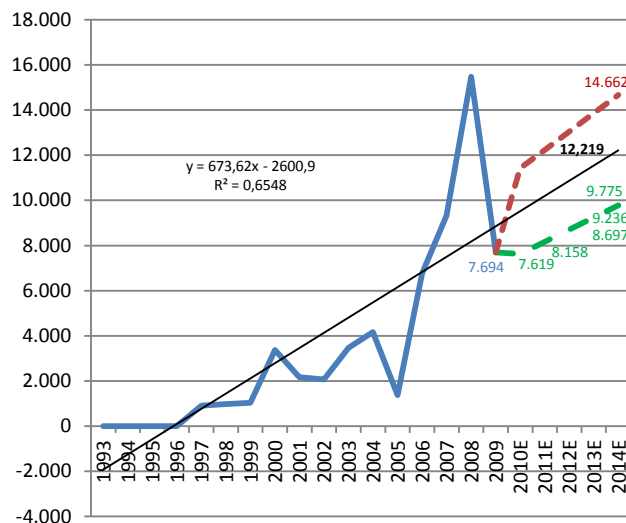
- **Orito (Putumayo)**

Producción: Hidrocarburos, Gas, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: NINGUNA.

El municipio de Orito presenta una situación relativa debido a que el indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales presenta un promedio de 14,45% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento estable en comparación con los departamentos de Aipe y San Bernardo del Viento, éste presenta un porcentaje de 67,24% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% sus ingresos serían de \$9.775 millones en el 2014 comparado con el escenario base en el cual recibiría \$12.219 millones en el 2014, su reducción sería equivalente a \$2.444 millones como se observa en el Gráfico 8.1.

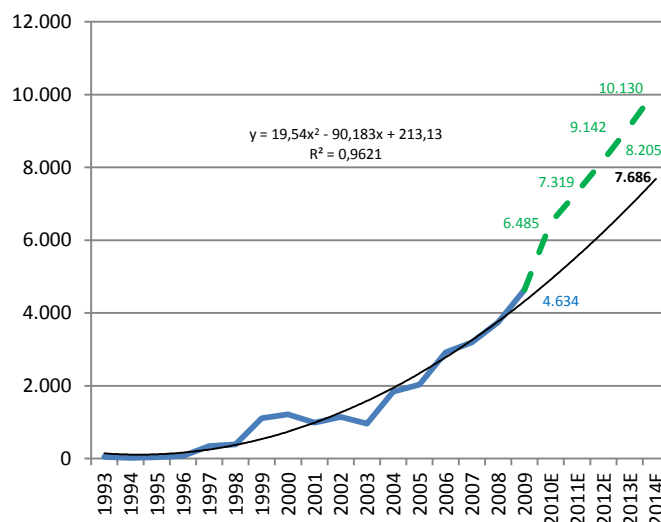
Si el municipio deseara recuperar esta reducción de su ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 31,8%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$10.130 millones para el año 2014 en lugar de \$7.686 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 8.2. Por su puesto que la estrategia podría combinarse mayor nivel de endeudamiento (bajo margen), mejoramiento de la calidad de la inversión, mayores transferencias y un mayor esfuerzo tributario propio.

Gráfico 8.1 Estimaciones regalías* Orito
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 8.2 Estimación ingresos tributarios* Orito
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

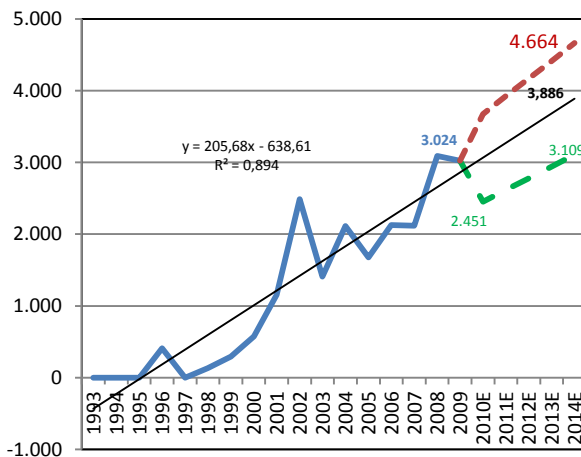
- **Sampués (Sucre)**

Producción: Hidrocarburos, Gas, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: NINGUNA

El municipio de Sampués presenta una situación crítica en términos del indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales, 6,77% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de solvencia financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 60,58% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$3.109 millones en el 2014 en lugar de \$3.886 millones, lo que implica una disminución de \$777 millones como se observa en el Gráfico 9.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, si el esfuerzo fiscal es del 50%, los ingresos tributarios se incrementarían a \$2.169 millones para el año 2014 en lugar de \$1.446 millones, lo que implica un incremento de \$723 millones como se observa en el Gráfico 9.2, el monto faltante lo podría financiar con de mayor deuda, mejoramiento de la calidad de la inversión, incremento recursos tributarios y/o mayores transferencias de la Nación.

Gráfico 9.1 Estimaciones regalías*
Sampués
2010 – 2014
(millones de pesos)



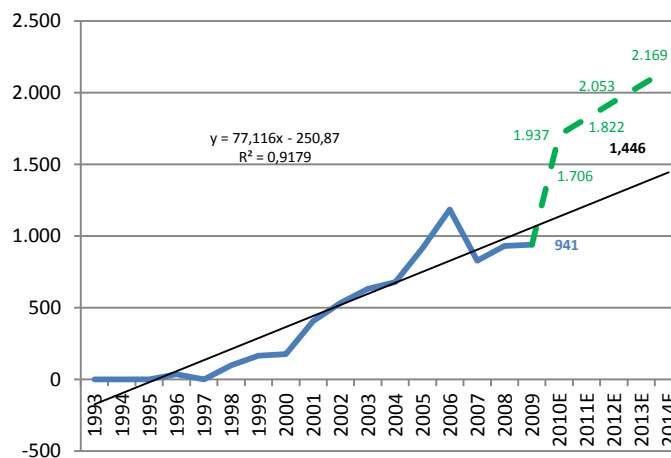
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 9.2 Estimaciones ingresos tributarios*
Sampués
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

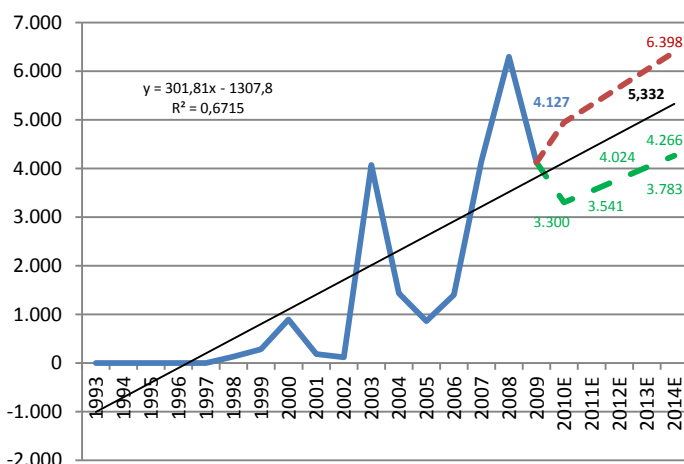
Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Segovia (Antioquia)**

Producción: Petróleo, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: Salud.

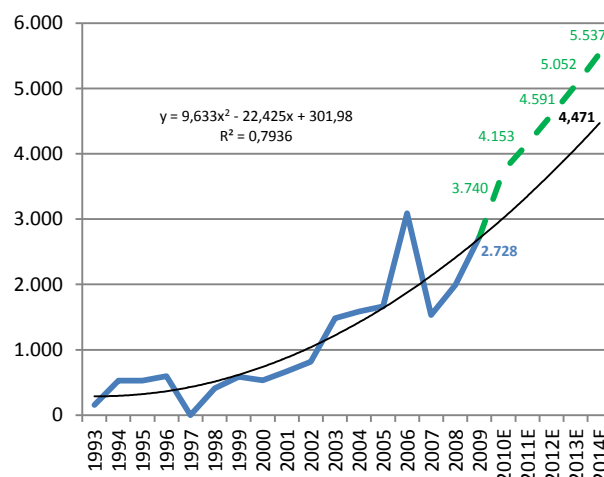
El municipio de Segovia presenta una situación relativamente crítica en el indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales, presenta un promedio de 13,95% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 65,54% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$4.266 millones en el 2014 en lugar de \$5.332 millones, lo que implica una reducción de \$1.066 millones como se observa en el Gráfico 10.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 23,9%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$5.537 millones para el año 2014 en lugar de \$4.471 millones como se observa en el Gráfico 10.2. Nótese que podría combinar estrategias de otros recursos, mayor nivel de deuda, mayor esfuerzo tributario, mejoramiento de la calidad de la inversión y mayores transferencias de la Nación.

**Gráfico 10.1 Estimaciones regalías* Segovia
2010 – 2014**
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

**Gráfico 10.2 Estimaciones ingresos
tributarios* Segovia
2010 – 2014**
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Conclusiones financieras de Municipios con indicador de sostenibilidad financiero entre el 50% y el 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales menores al 15%:

- Son ubicados en el cuadrante (2,2) de la matriz-regular desempeño tributario y sostenibilidad financiera-
- Municipios sin cobertura en ninguno de los sectores prioritarios a excepción de Segovia en Salud.
- Bajo ranking de desempeño fiscal a nivel nacional
- Municipios todos de categoría 6 a excepción de Segovia- categoría 5-. Municipios pequeños en cuanto población e ingresos tributarios
- Reducción en las regalías, reduce recursos de inversión, para que tengan el nivel de compensación de la reducción, requieren mejoramiento de la calidad de la inversión, mayor esfuerzo fiscal propio-tienen capacidad de maniobra: combinación de mayores transferencias de la nación y mayor nivel de endeudamiento.

- *Escenario de incremento de regalías, necesitarían menores transferencias de la nación y posiblemente implicaría cumplimiento de coberturas si gozan de buena disciplina fiscal y mejoran la calidad de la inversión.*

Municipios con indicador de sostenibilidad financiero entre el 50% y el 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales mayor al 15%

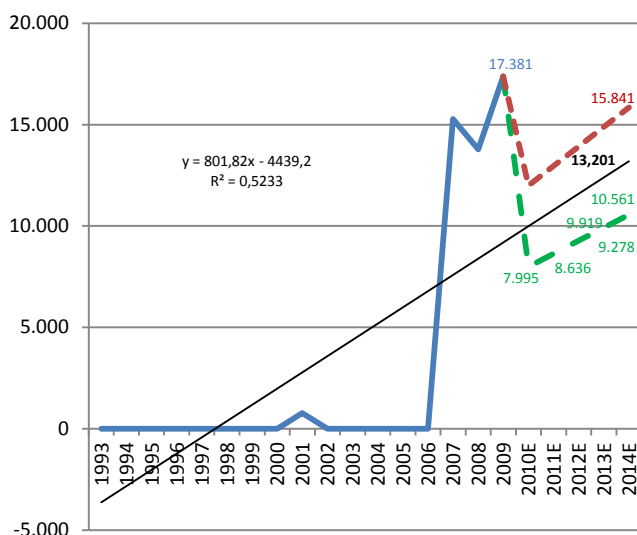
- **Riohacha (Guajira)**

Producción: Hidrocarburos, Gas, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Riohacha presenta una situación estable debido a que el indicador ingresos tributarios sobre total ingresos presenta un promedio de 16,03% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento estable con un porcentaje de 51,01% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$10.561 millones en el 2014 en lugar de \$13.201 millones, lo que implica una disminución de \$2.640 millones como se observa en el Gráfico 11.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 18,2%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$17.135 millones para el año 2014 en lugar de \$14.495 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 11.2. Esta estrategia podría combinarla con mayor endeudamiento, mejoramiento de la calidad de la inversión y/o mayores transferencias de la Nación.

Gráfico 11.1 Estimaciones regalías* Riohacha
2010 – 2014
(millones de pesos)



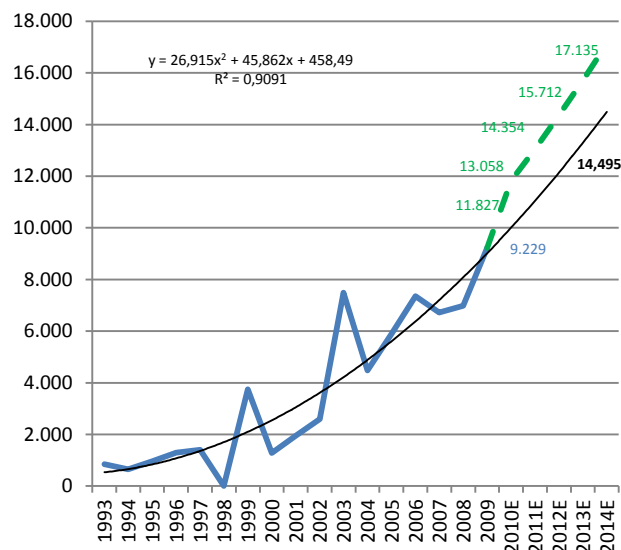
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 11.2 Estimaciones ingresos tributarios* Riohacha
2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

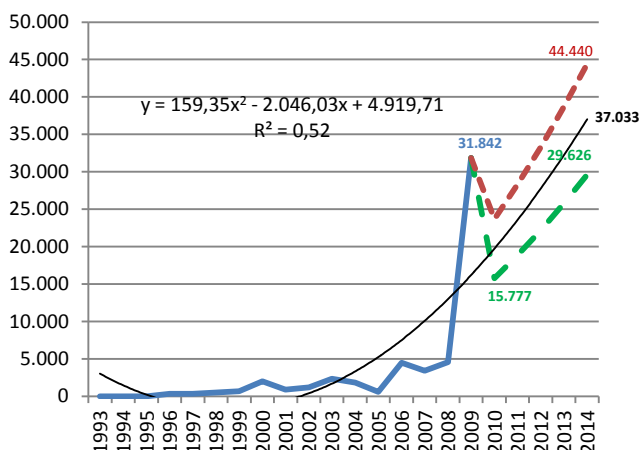
• Cúcuta (Norte de Santander)

Producción: Hidrocarburos, Gas, Carbón, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: Salud y Saneamiento.

El municipio de Cúcuta presenta una situación estable debido a que la relación de los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales presenta un promedio de 19,69% durante 2005 – 2009, su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento regular con un porcentaje de 67,49% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$29.626 millones en el 2014 en lugar de \$37.033 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 12.1.

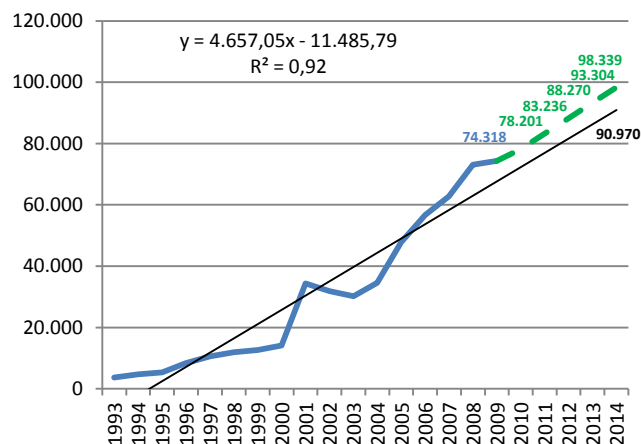
Su reducción sería equivalente a \$7.406 millones como se observa en el Gráfico 12.2. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 8,1%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$98.339 millones para el año 2014, en lugar de \$90.970 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 12.2.

**Gráfico 12.1 Estimaciones Regalías* Cúcuta
1993 – 2014**
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
 Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
 Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
 Fuente: DNP, cálculos propios.

**Gráfico 12.2 Estimaciones Ingresos
tributarios* Cúcuta
1993 – 2014**
(millones de pesos)



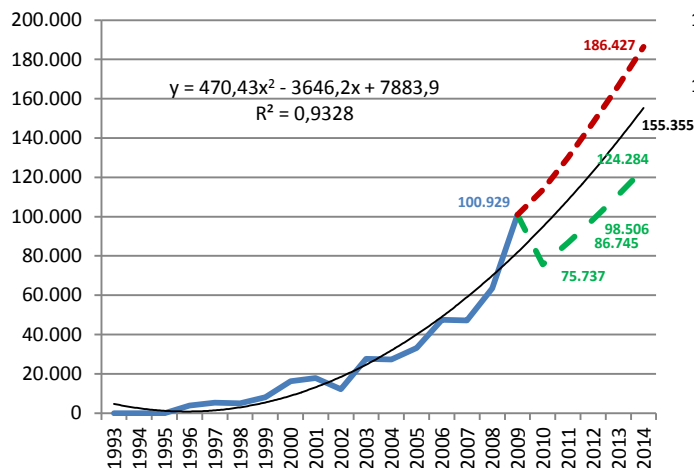
*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
 Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
 Fuente: DNP, cálculos propios.

• Neiva (Huila)

Producción: Hidrocarburos, Gas, Petróleo, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: Salud y Saneamiento.

El municipio de Neiva presenta una situación estable debido a que la relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales presenta un promedio de 20,15% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento regular con un porcentaje de 64,48% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$124.284 millones en el 2014 en lugar de \$155.355 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 13.1. Su reducción sería equivalente a \$31.071 millones como se observa en el gráfico 3.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 42,3%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$104.472 millones para el año 2014, en lugar de \$73.416 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 13.2.

Gráfico 13.1 Estimaciones Regalías* Neiva
1993 – 2014
(millones de pesos)



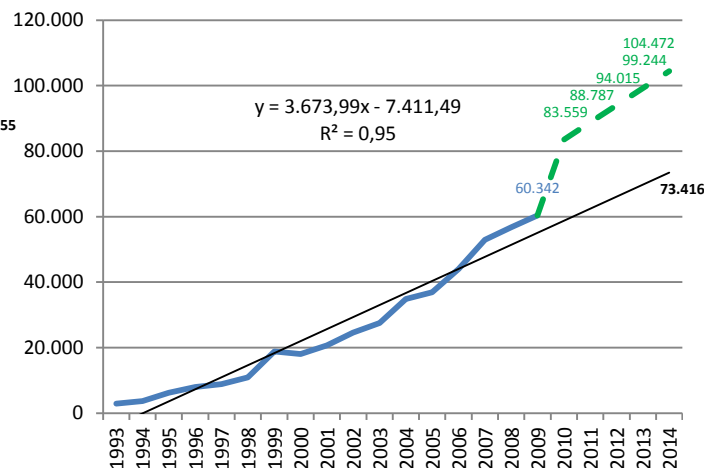
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 13.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Neiva
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Sincelejo (Sucre)**

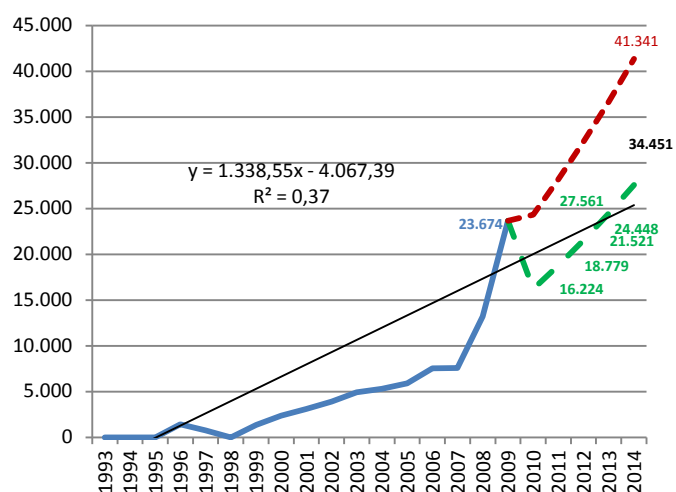
Producción: Hidrocarburos, Gas, Metales Preciosos.

Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Sincelejo presenta una situación estable debido a que la relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales presenta un promedio de 16,09% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento regular con un porcentaje de 66,32% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$27.561 millones en el 2014 en lugar de \$34.451 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 14.1.

Su reducción sería equivalente a \$6.890 millones como se observa en el gráfico 3.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 11%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$70.182 millones para el año 2014, en lugar de \$63.227 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 14.2.

Gráfico 14.1 Estimaciones Regalías* Sincelejo
1993 – 2014
(millones de pesos)



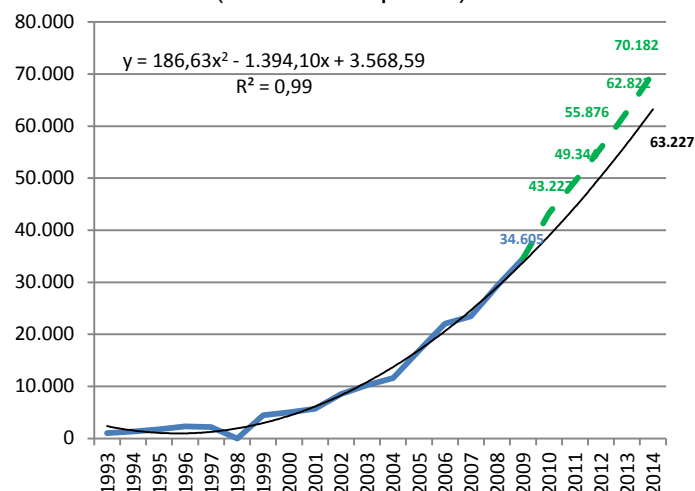
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 14.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Sincelejo
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Yopal (Casanare)**

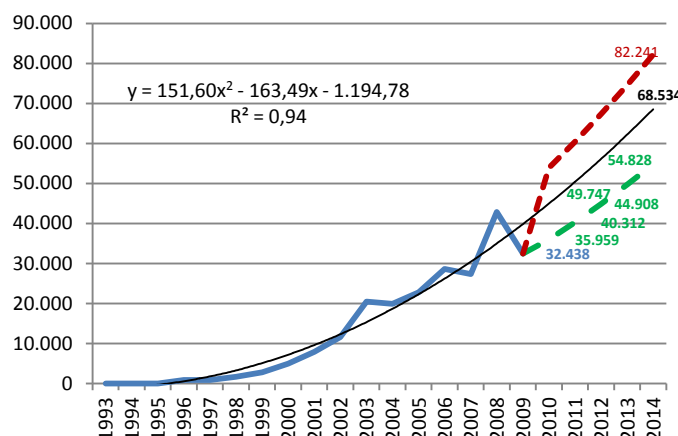
Producción: Hidrocarburos

Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Yopal presenta una situación estable debido a que la relación de los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales presenta un promedio de 24,60% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento regular con un porcentaje de 51,07% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$54.828 millones en el 2014 en lugar de \$68.534 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 15.1. Su reducción sería equivalente a \$13.707 millones.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 33,1%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$55.131 millones para el año 2014, en lugar de \$41.420 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 15.2.

Gráfico 15.1 Estimaciones Regalías* Yopal
1993 – 2014
(millones de pesos)



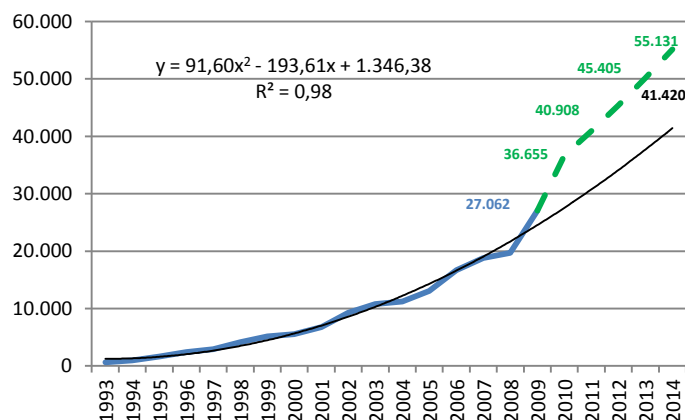
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 15.2 Estimaciones Ingresos tributarios*
Yopal
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Conclusiones financieras de Municipios con indicador de sostenibilidad financiero entre el 50% y el 80% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales mayores al 15%:

- Son ubicados en el cuadrante (1,2) de la matriz- estable desempeño tributario y estable sostenibilidad financiera-
- Cuadrante donde se encuentra la mayoría las capitales de departamento
- Municipios con variados niveles de cobertura, ninguno en mortalidad infantil.
- Bajo ranking de desempeño fiscal a nivel nacional
- Municipios de casi todas las categorías E, 2, 3, 4 y 6. Municipios en su mayoría con altos niveles de población e ingresos tributarios aceptables
- Reducción en las regalía implica reducción de recursos de inversión, para que tengan el nivel de compensación de la reducción, requieren mayor calidad de la

inversión, mayor esfuerzo fiscal propio; tienen capacidad de maniobra: combinación de mayores transferencias de la nación y mayor nivel de endeudamiento.

- *Incremento de las regalías: menor dependencia de las transferencias de la nación, señal de menor esfuerzo propio, menor presión a endeudamiento.*

Municipios con indicador de sostenibilidad financiero menor al 50% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales menor al 15%

- **Aguazul (Casanare)**

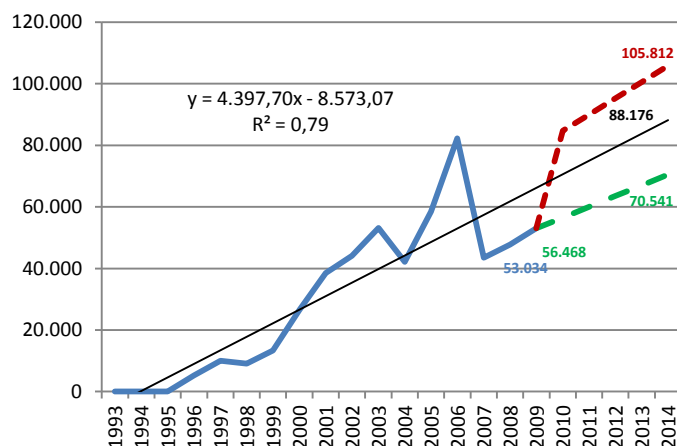
Producción: Hidrocarburos

Cumplimiento de coberturas: Ninguna.

El municipio de Aguazul presenta una situación baja en la relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales, la cual presenta un promedio de 10,32% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 3,47% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$70.541 millones en el 2014 en lugar de \$88.176 millones según escenario base para el mismo año, así la reducción sería de \$17.635 millones como se observa en el Gráfico 16.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un incremento del 50% presentaría unos ingresos tributarios de \$25.020 millones para el año 2014, en lugar de \$16.680 millones, de este modo el incremento sería de \$8.340 millones como se observa en el Gráfico 16.2, lo cual sería insuficiente para compensar la reducción de las regalías.

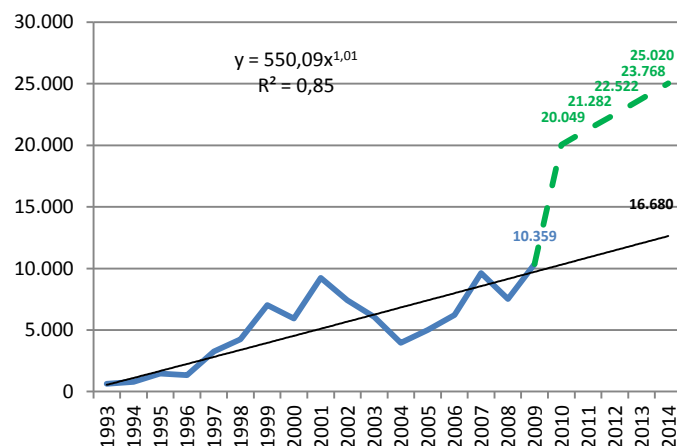
Este municipio tendría que recurrir a otras de fuentes de ingresos, tales como endeudamiento, mejoramiento de la calidad de la inversión y/o transferencias nacionales para compensar la parte faltante en la reducción.

Gráfico 16.1 Estimaciones Regalías* Aguazul
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 16.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Aguazul
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

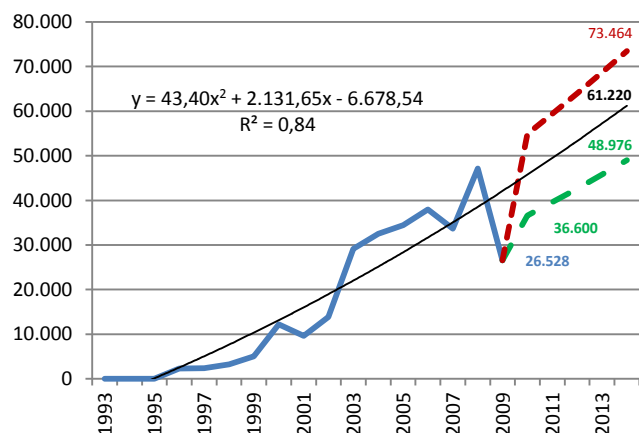
- **Castilla la Nueva (Meta)**

Producción: Hidrocarburos, Sal

Cumplimiento en coberturas: Educación y Salud.

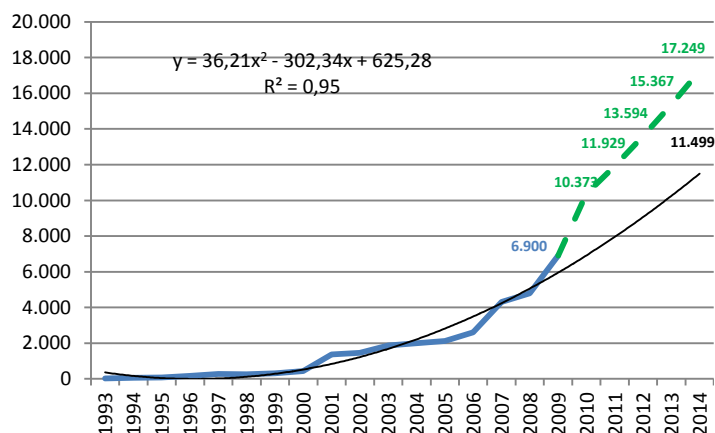
El municipio de Castilla la Nueva presenta una situación baja en la relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales, la cual presenta un promedio de 9,04% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 3,29% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$48.976 millones en el 2014 en lugar de \$61.220 millones según escenario base para el mismo año, así la reducción sería de \$12.244 millones como se observa en el Gráfico 17.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un incremento del 50% presentaría unos ingresos tributarios de \$17.249 millones para el año 2014, en lugar de \$11.499 millones, de este modo el incremento sería de \$5.750 millones como se observa en el Gráfico 17.2, lo cual sería insuficiente para compensar la reducción de las regalías. Este municipio tendría que recurrir a otras de fuentes de ingresos, tales como mejoramiento de la calidad de la inversión endeudamiento y/o transferencias nacionales para compensar la parte faltante en la reducción.

Gráfico 17.1 Estimaciones Regalías* Castilla la Nueva
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
 Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
 Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
 Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 17.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Castilla la Nueva
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
 Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
 Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Manaure (Guajira)**

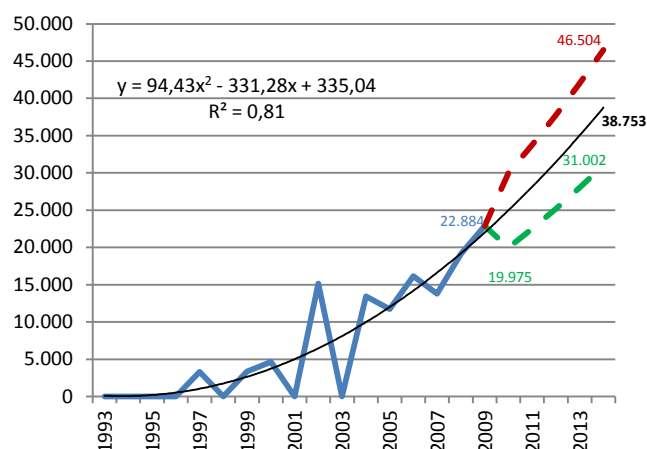
Producción: Hidrocarburos, Sal
Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Manaure presenta una situación baja en la relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales, la cual presenta un promedio de 3,73% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento estable con un porcentaje de 6,35% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$31.002 millones en el 2014 en lugar de \$38.753 millones según escenario base para el mismo año, así la reducción sería de \$7.751 millones como se observa en el Gráfico 17.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un incremento del 50% presentaría unos ingresos tributarios de \$6.204 millones para el año 2014, en lugar de \$4.136 millones, de este modo el incremento sería de \$2.068 millones como se observa en el Gráfico 17.2, lo cual sería insuficiente para compensar la reducción de las regalías. Este municipio tendría que recurrir a otras de fuentes de ingresos, tales como mejoramiento de la calidad de la

inversión, endeudamiento y/o transferencias nacionales para compensar la parte faltante en la reducción.

Gráfico 17.1 Estimación Regalías* Manaure
1993 – 2014
(millones de pesos)



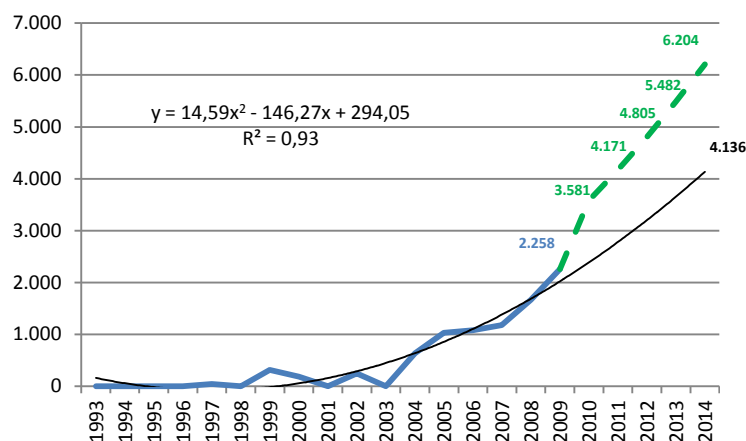
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 17.2 Estimación Ingresos tributarios* Manaure
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Puerto Escondido (Córdoba)**

Producción: Hidrocarburos

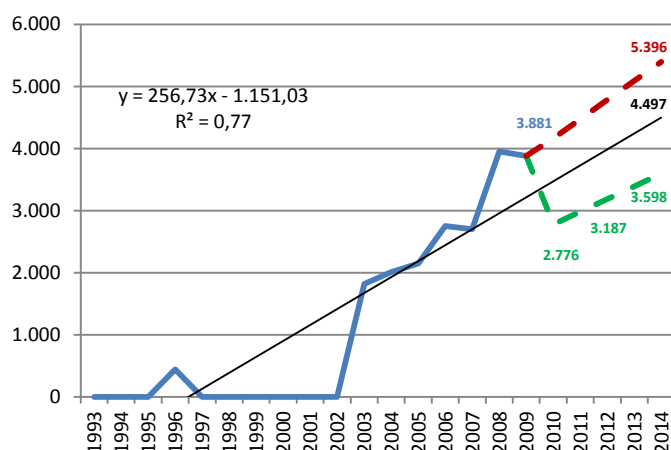
Cumplimiento de coberturas: Ninguna.

El municipio de Puerto Escondido presenta una situación baja relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales, la cual presenta un promedio de 3,53% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento estable con un porcentaje de 19,94% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$3.598 millones en el 2014 en lugar de \$4.497 millones según escenario base para el mismo año, así la reducción sería de \$899 millones como se observa en el Gráfico 18.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un incremento del 50% presentaría unos ingresos tributarios de \$1.802 millones para el año 2014, en lugar de \$1.201 millones, de este modo el incremento sería de \$601 millones como se observa en el Gráfico 18.2, lo cual sería

insuficiente para compensar la reducción de las regalías. Este municipio tendría que recurrir a otras de fuentes de ingresos, tales como mejoramiento de la calidad de la inversión, endeudamiento y/o transferencias nacionales para compensar la parte faltante en la reducción.

Gráfico 18.1 Estimaciones Regalías* Puerto Escondido
1993 – 2014
(millones de pesos)



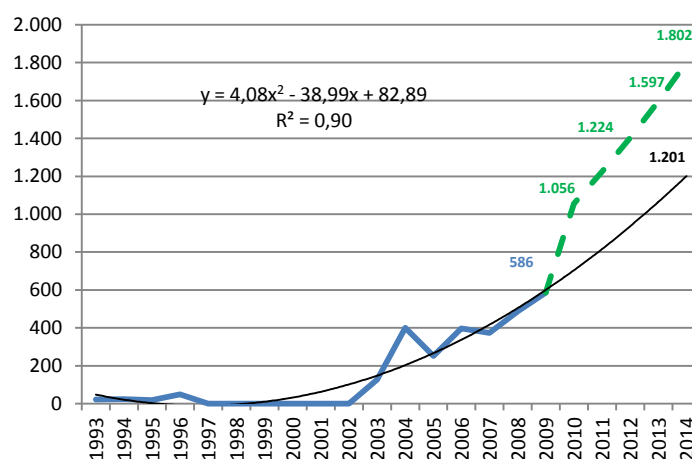
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 18.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Puerto Escondido
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Puerto Gaitán (Meta)**

Producción: Hidrocarburos

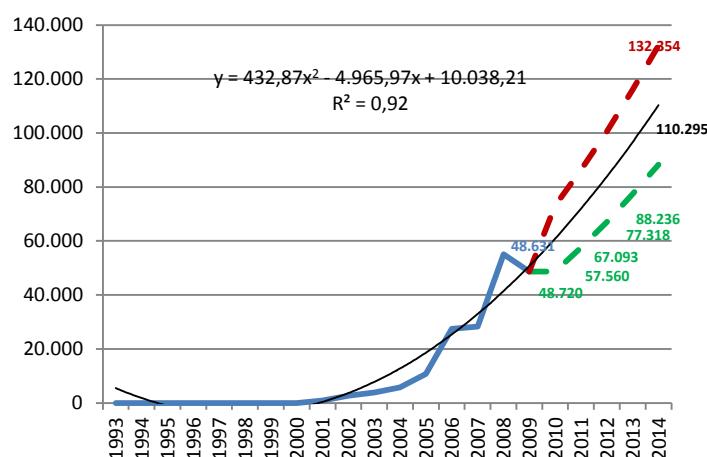
Cumplimiento de coberturas: Salud y Educación

El municipio de Puerto Gaitán presenta una situación crítica debido a una baja relación entre los Ingresos Tributarios sobre los Ingresos Totales, la cual presenta un promedio de 11,98% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento estable con un porcentaje de 17,28% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$88.236 millones en el 2014 en lugar de \$110.295 millones según escenario base para el mismo año, así la reducción sería de \$22.059 millones como se observa en el Gráfico 19.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingresos debería realizar un esfuerzo fiscal mayor al 50%, sin embargo bajo un incremento del 50% presentaría unos ingresos tributarios de \$40.694 millones para el año 2014, en lugar de \$27.130 millones, de este

modo el incremento sería de \$13.565 millones como se observa en el Gráfico 19.2, lo cual sería insuficiente para compensar la reducción de las regalías. Este municipio tendría que recurrir a otras de fuentes de ingresos, tales como mejoramiento de la calidad de la inversión, endeudamiento y/o transferencias nacionales para compensar la parte faltante en la reducción.

Gráfico 19.1 Estimaciones Regalías* Puerto Gaitán
1993 – 2014
(millones de pesos)



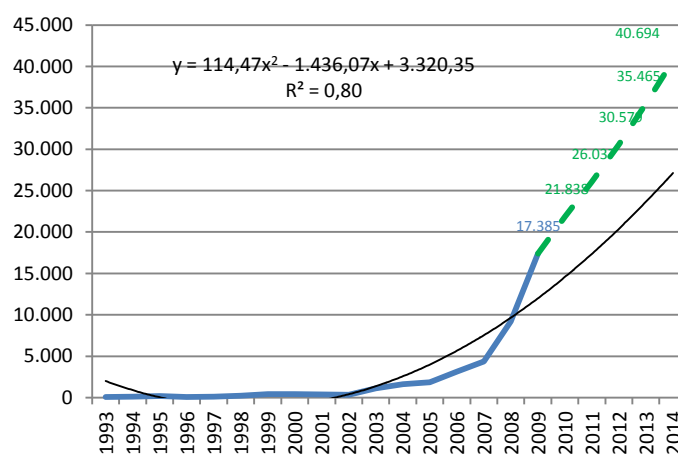
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 19.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Puerto Gaitán
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Valle del Guamuez (Putumayo)**

Producción: Hidrocarburos, Metales Preciosos

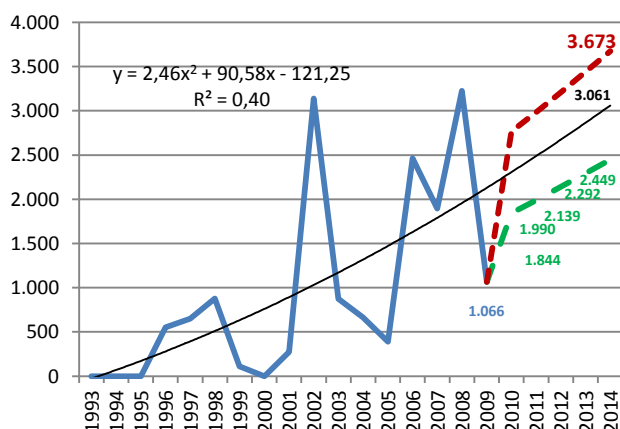
Cumplimiento de coberturas: Ninguna.

El municipio de Valle del Guamuez presenta una situación poco estable debido a que la relación entre Ingresos Tributarios sobre Ingresos Totales presenta un promedio de 10,08% durante 2005 – 2009, su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 9,18% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$2.449 millones en el 2014 en lugar de \$3.061 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 20.1.

Su reducción sería equivalente a \$612 millones como se observa en el Gráfico 20.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal

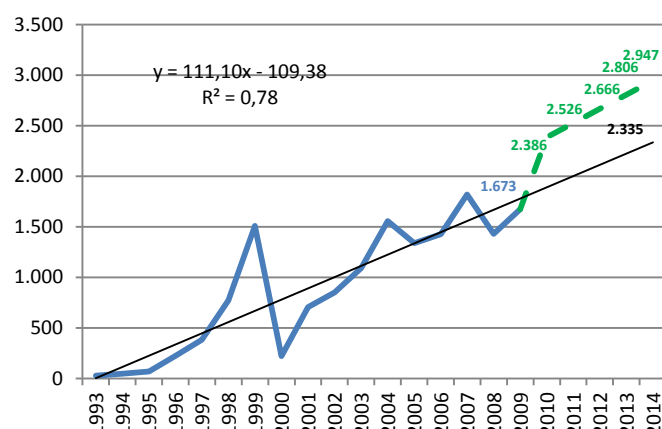
del 26,2%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$2.947 millones para el año 2014, en lugar de \$2.335 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 20.. Necesitaría combinación de otras estrategias financieras: de mejoramiento de la calidad de la inversión, endeudamiento, mayores transferencias

Gráfico 20.1 Estimaciones Regalías* Valle del Guamuez 1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 20.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Valle del Guamuez 1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Cantagallo (Bolívar)**

Producción: Hidrocarburos

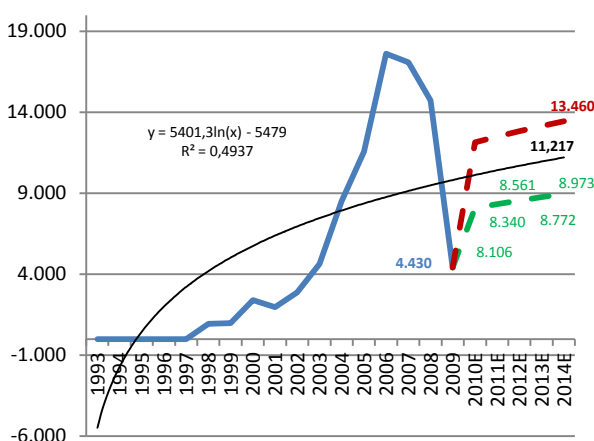
Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Cantagallo presenta una situación baja en el indicador ingresos tributarios sobre ingresos totales el cual presenta un promedio de 6,72% durante 2005 – 2009, sin embargo su indicador de solvencia financiera es estable con un porcentaje de 23,40% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$8.973 millones en el 2014 en lugar de \$11,217 millones, lo que implica una reducción de \$2.244 millones como se observa en el Gráfico 21.1.

Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal por encima del 50%, si se considera un incremento de los ingresos tributarios del 50% estos alcanzarían un monto de \$5.671 millones en el 2009 en lugar de \$3.781

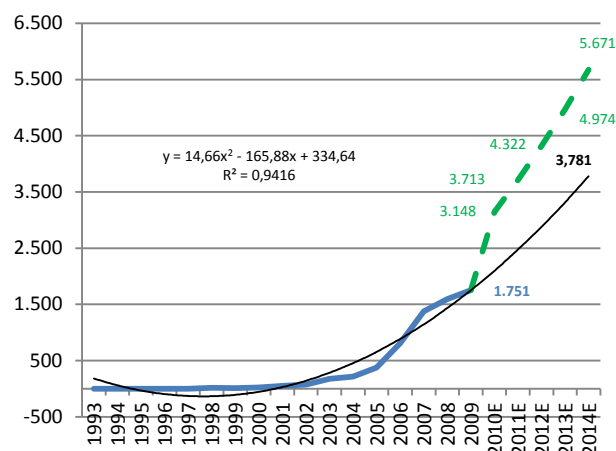
millones, por tanto el incremento sería de \$1.980 millones como se observa en el Gráfico 21.2, el faltante podría ser compensado con estrategias combinadas: mejoramiento de la calidad de la inversión, mayor nivel de endeudamiento, mayores transferencias de la Nación.

Gráfico 21.1 Estimaciones regalías* Cantagallo 2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación regalías escenario base.
Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.
Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 21.2 Estimaciones ingresos tributarios* Cantagallo 2010 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.
Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.
Fuente: DNP, cálculos propios.

Conclusiones financieras de Municipios con indicador de sostenibilidad financiero menor al 50% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales menores al 15%:

- Son ubicados en el cuadrante (2,1) de la matriz-regular desempeño tributario y aceptable sostenibilidad financiera-
- Cuadrante donde se ubican los municipios mayores receptores de regalías, a pesar de esto del muy bajo desempeño fiscal a nivel nacional
- Municipios sin certificaciones de cobertura en mortalidad infantil y acueducto y alcantarillado (A excepción de Arauquita – Arauca y Yaguará – Huila), muy alternado en los otros dos sectores: educación y salud.

- *Bajo ranking de desempeño fiscal a nivel nacional*
- *El 95% de los municipios pertenecen a la categoría 6. Municipios pequeños en cuanto población e ingresos tributarios*
- *Bajos niveles de endeudamiento-alta maniobra en este frente-*
- *Reducción en las regalías, reduce recursos de inversión, para que tengan el nivel de compensación de la reducción, requieren mayor calidad de la inversión, mayor esfuerzo fiscal propio-tienen capacidad de maniobra- y combinación de mayores transferencias y mayor nivel de endeudamiento, Por los altos niveles de recursos de regalías los niveles de compensación también son altos.*
- *Incremento de recursos de regalías generan mayores niveles de inversión, mayor opción de cumplimiento de coberturas, y menor presión de transferencias de la nación y de endeudamiento.*

Municipios con indicador de sostenibilidad financiero menor al 50% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales mayor al 15%

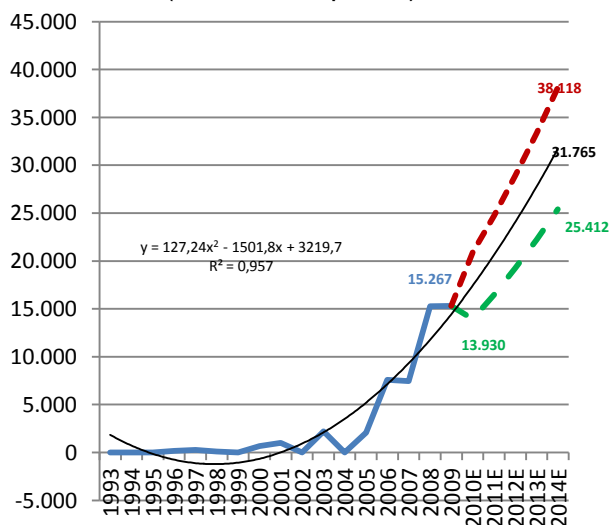
- **Santa Marta (Magdalena)**

Producción: Hidrocarburos, Gas, Carbón, Metales Preciosos

Cumplimiento de coberturas: Salud.

El municipio de Santa Marta presenta una situación estable debido a que el indicador de ingresos tributarios sobre ingresos totales presenta un promedio de 22,72% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento estable con un porcentaje de 1,89% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción de sus regalías del 20% recibiría \$25.412 millones en el 2014 en lugar de \$31.765 millones, lo que implica una diferencia de \$6.353 millones como se observa en el Gráfico 22.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal del 4,7%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$141.885 millones para el año 2014 en lugar de \$135.532 millones como se observa en el Gráfico 22.2.

Gráfico 22.1 Estimaciones regalías* Santa Marta
2010 – 2014
 (millones de pesos)

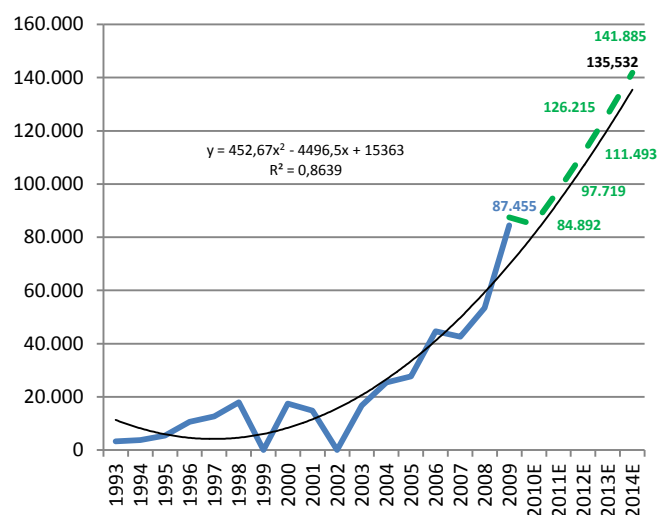


*Línea negra estimación regalías escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 22.2 Estimaciones ingresos tributarios* Santa Marta
2010 – 2014
 (millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

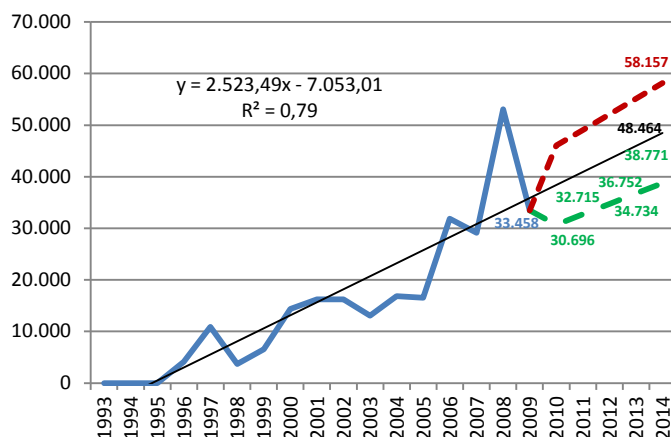
Fuente: DNP, cálculos propios.

- **Barrancabermeja (Santander)**

Producción: Hidrocarburos, Metales Preciosos
Cumplimiento de coberturas: Salud y acueducto

El municipio de Barrancabermeja presenta una situación estable debido a que la relación entre los Ingresos tributarios sobre los Ingresos Totales presenta un promedio de 51,40% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 5,80% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$38.771 millones en el 2014 en lugar de \$48.464 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 23.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal cercano al 4%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$254.835 millones para el año 2014, en lugar de \$245.034 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 23.2.

Gráfico 23.1 Estimaciones Regalías*
Barrancabermeja
1993 – 2014
(millones de pesos)



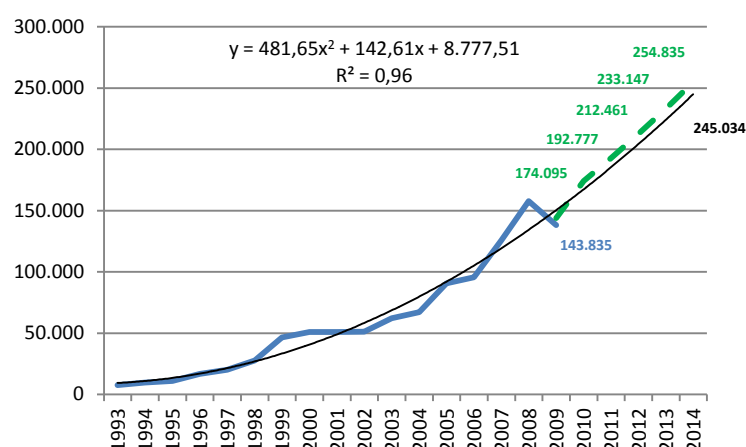
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 23.2 Estimaciones Ingresos tributarios*
Barrancabermeja
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

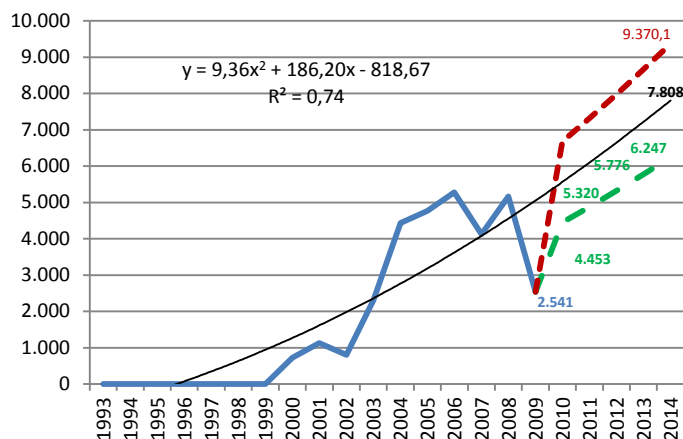
Fuente: DNP, cálculos propios.

• Puerto López (Meta)

Producción: Hidrocarburos, Petróleo **Cumplimiento de coberturas: Salud**

El municipio de Puerto López presenta una situación estable debido a que la relación de los ingresos tributarios sobre los ingresos totales presenta un promedio de 21,61% durante 2005 – 2009, de igual forma su indicador de sostenibilidad financiera muestra un comportamiento aceptable con un porcentaje de 2,45% para el 2009, por tanto si el municipio enfrenta una reducción en sus regalías del 20%, sus ingresos estimados serían de \$6.246 millones en el 2014 en lugar de \$7.808 millones que se obtendrían en un escenario base como se observa en el Gráfico 24.1. Si el municipio deseara recuperar esta reducción de ingreso debería realizar un esfuerzo fiscal cercano al 15%, lo que implicaría unos ingresos tributarios de \$11.292 millones para el año 2014, en lugar de \$10.359 millones para el mismo año como se observa en el Gráfico 24.2.

Gráfico 24.1 Estimaciones Regalías* Puerto López
1993 – 2014
(millones de pesos)



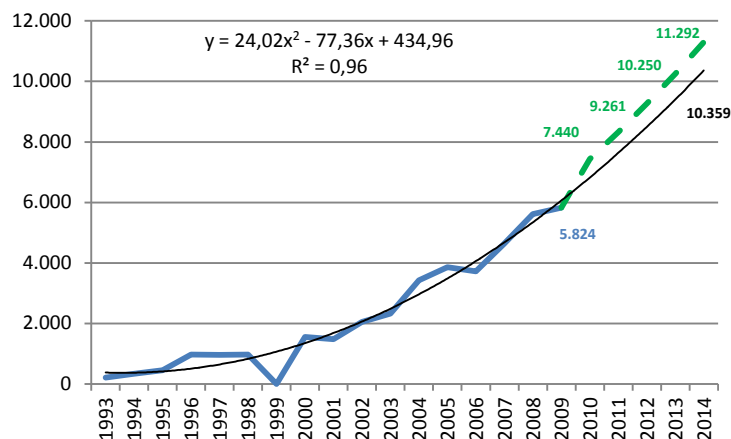
*Línea negra estimación regalías escenario base.

Roja: Escenario regalías con aumento del 20% sobre escenario base.

Verde: Escenario regalías con reducción 20% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Gráfico 24.2 Estimaciones Ingresos tributarios* Puerto López
1993 – 2014
(millones de pesos)



*Línea negra estimación ingresos tributarios escenario base.

Verde: Escenario ingresos tributarios con aumento 30% sobre escenario base.

Fuente: DNP, cálculos propios.

Conclusiones financieras de Municipios con indicador de sostenibilidad financiero menor al 50% e indicador ingresos tributarios/ingresos totales mayores al 15%:

- Son ubicados en el cuadrante (1,1) de la matriz- buen desempeño tributario y amplio margen de sostenibilidad financiera.
- Municipios con variados niveles de coberturas, ninguno en mortalidad infantil.
- Regular ranking de desempeño fiscal a nivel nacional, a pesar de ser buenos receptores de recursos de regalías.
- Municipios de amplia variación en la categoría de 6-amplia mayoría- y 2. Municipios pequeños y grandes-variedad en cuanto a población e ingresos tributarios.
- Reducción en las regalías, reduce recursos de inversión, para que tengan el nivel de compensación de la reducción, requieren mayor calidad de la inversión y mayor esfuerzo fiscal propio-tienen capacidad de maniobra- mayor nivel de endeudamiento-tienen margen de maniobra- y una combinación con mayores transferencias.

- *Incremento en los recursos de regalías generan mayores niveles de inversión, mayor opción de cumplimiento de coberturas, y menor presión de transferencias de la nación y de endeudamiento.*

CAPITULO ANEXO 3

COMPONENTE 5.3: EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL FNR (REGALÍAS INDIRECTAS)

1. EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS REGALÍAS INDIRECTAS

Las regalías *indirectas* son todos aquellos recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables, que no se asignan *directamente* a las entidades territoriales productoras de estos recursos ^{47/}, sino que se distribuyen de manera *indirecta*, mediante la presentación de proyectos de inversión a los ministerios sectoriales, que deciden sobre su *viabilidad*. Estos recursos pueden ser de cuatro tipos:

i) El *fondo de ahorro y estabilización petrolera* (Faep) del que trata el numeral 7, art. 13 de la ley 781 de 2002. Los saldos de Faep, que se *desahorran* gracias a las disposiciones del art. 133 de la ley 633 de 2000, pasan a las entidades territoriales, una vez que se han cancelado todas las deudas señaladas en la ley. Estos recursos tienen dos fuentes: 1) El *Faep productores* que corresponde a recursos ahorrados por las entidades territoriales que explotan los hidrocarburos (ley 209 de 1995). 2) El Faep no productores que corresponde a recursos ahorrados por el FNR (ley 209 de 1995), y que fueron distribuidos entre todas las entidades territoriales no productoras. Estos dineros financian proyectos de inversión que determine cada entidad territorial, siempre y cuando estén contemplados en sus respectivos planes de desarrollo.

ii) El *escalonamiento*, del que trata el art. 54 de la ley 141 de 1994. Es un mecanismo de redistribución de los ingresos de los departamentos y municipios, cuando la producción excede determinados límites. Estos recursos se destinan a los municipios no productores del mismo departamento donde se origina la producción, o hacia los departamentos no productores que hagan parte de la misma región de planificación⁴⁸.

^{47/} O a aquellos municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.

⁴⁸ En la práctica o implementación de la Ley, no se han cumplido los requisitos para la aplicación de los artículos 50, 52 y 55 de la Ley 141 de 1994 que establecen el escalonamiento para los municipios. Sin embargo de acuerdo al parágrafo 3ro del artículo 55 los municipios de Mitú y La Primavera tienen capacidad de acceder a los recursos de los departamentos de Vaupés y Vichada.

iii) Los *fondos Córdoba y Sucre*, establecidos en el art. 29 de la ley 141 de 1994, corresponden el 33.25% y el 27.5%, respectivamente, del 65% de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos no renovables por el puerto marítimo de Coveñas (municipio de Tolú). La Corte Constitucional declaró inconstitucional la creación de los Fondos en los departamentos de Córdoba y Sucre y los saldos fueron puestos en administración de la entonces Comisión Nacional de Regalías, que mediante Res. 1-065 del 2000 los distribuyó así: 1) Fondo de Córdoba, repartido en forma igualitaria entre todos los municipios de ese departamento. 2) Fondo de Sucre, el 50% se reparte en forma igualitaria entre los 23 municipios beneficiarios, el 29% de acuerdo a la proporción poblacional y el 21% de conformidad con la población con NBI. Estos recursos se destinan de acuerdo con los porcentajes establecidos en el art. 15 de la ley 141 de 1994.

iv) Los recursos del *Fondo Nacional de Regalías*, que son el objeto específico de este capítulo. Evaluamos la organización, el funcionamiento institucional y los resultados del FNR, haciendo énfasis en los criterios de equidad (social y regional) con los que han sido asignados los recursos. El margen de discrecionalidad del FNR es limitado, así que en la evaluación se hace la diferencia entre las decisiones que puede tomar el FNR, y las reglas que debe respetar siguiendo normas predeterminadas. En el FNR se presenta una combinación de discrecionalidad y de reglas.

Los tres anteriores, si bien son recursos que se encuentran en administración en el Fondo Nacional de Regalías, no se distribuyen, ni tienen la misma destinación que los recursos del propio Fondo. Los mismos tienen en todos los casos una distribución previamente establecida por criterios geográficos, demográficos y de pobreza, por lo que no pueden ser objeto de un análisis de equidad o equilibrio regional, en términos diferentes a los que la misma Ley estableció para ellos. Los montos de sus asignaciones, adicionalmente, varían de manera considerable, pues los recursos de los que provienen tienen naturalezas y tamaños distintos.

Cuadro 2 Asignaciones de recursos de regalías indirectas entre 2003 y 2010. Millones de pesos constantes de 2010

FONDO NACIONAL DE REGALÍAS	FAEP LEY 781 DE 2002	ESCALONAMIENTO	FONDOS CÓRDOBA Y SUCRE
2.732.825	514.929	771.399	923

Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP.

El objeto del presente estudio corresponde entonces sólo a los recursos que corresponden al FNR creado por el artículo 361 de la Constitución Política. Con el presente se evalúa la organización, funcionamiento institucional y resultados del FNR, los resultados de los proyectos, y los criterios de equidad (intergeneracional, social y regional) con los que han sido asignados los recursos.

2. EVOLUCIÓN DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

El Fondo Nacional de Regalías tiene su origen en el art. 361 de la Constitución Política de 1991 (CP). El propósito es administrar los ingresos provenientes de las regalías que no son asignadas directamente a los departamentos y municipios, y que se destinan a las entidades territoriales en los términos que reglamentaría la ley. De acuerdo con la CP, estos fondos se aplican a la *promoción de la minería*, a la *preservación del ambiente* y a financiar *proyectos regionales de inversión* definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. El FNR es concebido como un mecanismo de redistribución de recursos. La norma busca favorecer a las entidades territoriales que no son productoras directas.

Los objetivos estratégicos del FNR son claros: “... promoción de la minería, preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios” 49/. Estos propósitos generales coinciden con los expresados en la exposición de motivos del nuevo proyecto de acto legislativo sobre la distribución de las regalías (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Minas 2010). Puesto que antes y ahora la intencionalidad es la misma, es lógico concluir que hay fallas en el diseño institucional, expresado en las normas posteriores a la Constitución, y en la organización y funcionamiento del FNR.

El Fondo Nacional de Regalías (FNR) fue creado mediante la ley 141 de 1994. Está constituido con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos, a los municipios productores y a los municipios portuarios. Igualmente, la norma crea la Comisión Nacional de Regalías (CNR), como una *unidad administrativa especial*, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía 50/. De acuerdo con la ley, la Comisión tiene la función de

“... controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no

49/ “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un fondo nacional de regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales” (Constitución Política de Colombia, art. 361).

50/ Los Dec. 507 y 508 del 27 de marzo de 1995 definen la estructura y la planta de la CNR.

renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías”.

Además, la Comisión puede celebrar contratos de fiducia, encargo fiduciario, u otros de “similar naturaleza”. La Comisión también está autorizada para manejar los excedentes de liquidez del FNR.

La ley (numeral 12 del art. 8) crea un Comité Técnico (CT) “... constituido por cinco expertos de reconocida experiencia en evaluación de proyectos, nombrados por el señor Presidente de la República para períodos de cinco años, tendrán dedicación exclusiva y devengarán la remuneración que le fije el Gobierno”. La norma pide que en dichos nombramientos el Presidente de la República le de participación a las diferentes regiones del país. El Comité debe conceptuar sobre la *viabilidad técnica y financiera* de los proyectos.

La ley 141 ofrece un marco general para determinar la elegibilidad de los proyectos, dándole énfasis a la dimensión regional. El equilibrio regional se determina teniendo en cuenta, entre otros factores, el NBI de la población y los impactos ambiental, social y económico, así que el principio de la *equidad social* es claro y explícito. Sin embargo, pese a un direccionamiento general que expresa la constitución y es reconocido en el artículo 1 y de la Ley 141, la misma en sus parágrafo define más de 40 destinaciones específicas, y ello disminuye la discrecionalidad del FNR 51/. Probablemente, la

51/ Algunas de las destinaciones son: i) El art. 1, § 1, destina durante 15 años, el 15% de los recursos del FNR para proyectos de energización. Este porcentaje se distribuyó nuevamente así: 60% para zonas interconectadas y 40% para zonas no interconectadas. La ley 756 de 2002 vuelve a modificar la norma. Amplía el período por 15 años más e incluye otra destinación específica de 20% para proyectos regionales de gas. ii) En el § 5 de la ley 141 se distribuyen los recursos así: no menos del 15% se destinan a la preservación el ambiente para la Amazonía, Chocó y el Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina; no menos del 20% van para recuperación de cuencas hidrográficas; no menos del 21% para descontaminación del río Bogotá; no menos del 4% para las corporaciones con jurisdicción en el macizo colombiano; el excedente, hasta completar el 100%, se asigna a proyectos ambientales que adelanten las corporaciones autónomas regionales en las entidades territoriales. Este monto se distribuye así: no menos del 45% para los proyectos presentados por los municipios de la jurisdicción de las 15 corporaciones autónomas regionales de menores ingresos fiscales en la vigencia presupuestal anterior; no menos del 25% para los proyectos presentados por los municipios de las corporaciones autónomas regionales con regímenes especiales, y el excedente hasta completar el 100%, para los proyectos ambientales en municipios pertenecientes a las corporaciones autónomas regionales distintas a las anteriores. Este parágrafo lo modifica la ley 756 de 2002 que introduce 10 destinaciones específicas nuevas.

fragmentación de los recursos reduce los impactos regionales y, sobre todo, reduce el margen de manejo discrecional.

De la normatividad mencionada hasta ahora, se derivan las siguientes conclusiones: i) El FNR es creado por la Constitución con tres objetivos principales: promoción de la minería, preservación del medio ambiente y desarrollo de proyectos regionales de inversión. ii) La ley 141 de 1994 lo definió como un sistema separado de cuentas sin personería jurídica. La CNR tiene dos funciones: la administración del FNR y el control y vigilancia de las regalías. En las normas no hay claridad sobre los mecanismos de decisión al interior de la CNR. iii) La viabilidad técnica y financiera de los proyectos, la realiza el Comité Técnico conformado por 5 expertos. El concepto del CT pasa a la CNR que aprueba los proyectos. iv) La CNR es la encargada de autorizar la inversión temporal de los excedentes de liquidez del FNR.

La estructura de la CNR se cambia con el decreto 2141 del 4 de nov. de 1999 ^{52/}. En virtud de la norma, la CNR deja de estar adscrita al Ministerio de Minas y Energía y pasa al DNP. Adicionalmente, suprime a los 5 expertos que viabilizaban los proyectos presentados por los entes territoriales, y le da participación sectorial a los ministerios para que, de acuerdo a su especialidad, emitan el concepto sobre la viabilidad técnica y financiera del proyecto. Con este cambio, el flujo del proyecto queda de la siguiente manera. La Dirección General de la Comisión Nacional de Regalías recibe el proyecto, que es distribuido entre los distintos Ministerios para la viabilidad técnica y financiera, y para revisar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos por la ley y por la CNR. Una vez que el proyecto se considera viable, el Ministerio respectivo lo registra en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIN) del DNP, con el fin de priorizarlo y de presentarlo al cuerpo colegiado de la CNR para su aprobación. El proyecto que no es viable se devuelve a la CNR. El decreto 2141 reitera el principio de equidad, de acuerdo con los parámetros señalados en el art. 1 de la ley 141. Finalmente, el 2141 le quita a la CNR la facultad de administrar los recursos del FNR y le traslada esta función al Ministerio de Hacienda. Desde el punto de vista institucional, el cambio realizado por el decreto 2141 facilita el control y la coordinación. Pero este logro es parcial porque los numerosos cajones limitan la capacidad de gestión discrecional.

La ley 141 de 1994 se modifica nuevamente con la ley 756 de jul. de 2002. La norma le da personería jurídica al FNR. La distribución de recursos propuesta por la ley 756 hace más inflexible el manejo de los recursos del FNR. Poco a poco se va restringiendo la discrecionalidad, definiendo porcentajes por zona geográfica, sector específico, etc. ^{53/}.

^{52/} Este decreto reemplazó el 1178 del 29 de jun. de 1999, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, sentencia no. C-722 del 29 de sep. de 1999.

^{53/} La ley 756 de 2002 incluyó más de 10 destinaciones específicas nuevas. Las dos terceras partes (2/3) de los recursos para la preservación del medio ambiente se

El art. 36 de la ley 756 dispone que si al 30 de septiembre de cada vigencia no se han presentado los proyectos correspondientes a las destinaciones específicas, los recursos

destinarían, no menos del veinte por ciento (20%) al saneamiento ambiental en la Amazonia, Chocó, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Ciénaga Grande de Santa Marta, la Laguna de Sauso en el Valle del Cauca, el embalse del Guájaro en el Atlántico, el Parque Nacional Tayrona, la Laguna de Tota y la Ciénaga de Sapayá, y el saneamiento ambiental y el desarrollo sostenible de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental; no menos del doce por ciento (12%) para la recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas en todo el país. La sexta parte de este 12% se aplicará para la financiación de proyectos de investigación, manejo y desarrollo de las zonas secas y lucha contra la desertificación y la sequía que estén afectando entidades territoriales y/o Corporaciones Autónomas Regionales; no menos del veintiuno por ciento (21%) para financiar programas y proyectos para la descontaminación del Río Bogotá; no menos del tres por ciento (3%) para la descontaminación del Río Cauca y exclusivamente para contribuir al pago del servicio de la deuda del proyecto Ptar Cañaveralejo; no menos del dos punto cinco por ciento (2.5%) para la descontaminación, preservación y para la reconstrucción y protección ambiental de la zona de La Mojana; no menos del siete por ciento (7%) para la preservación reconstrucción y protección ambiental de los recursos naturales renovables en el Macizo Colombiano. De estos, el dos por ciento (2%) a los proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Tolima, Caquetá, Putumayo y Valle, y el excedente del cinco por ciento (5%), para municipios ubicados en el Macizo Colombiano en los departamentos de Cauca, Huila y Nariño, bajo la coordinación de la política ambiental para el Macizo Colombiano. Los proyectos serán ejecutados por los municipios; no menos del uno punto cinco por ciento (1.5%) para el municipio de San Fernando y el cero punto cinco por ciento (0.5%) para el municipio de Santa Rosa del Sur, para proyectos de recuperación ambiental en Bolívar; el cero punto cinco por ciento (0.5%) para el departamento de Sucre para conservación y descontaminación de las ciénagas de San Benito Abad, Caimito y San Marcos; el cero punto cinco por ciento (0.5%) para la protección, preservación, reforestación y descontaminación de los ríos Cusiana, Charte, Upía, Unete, Cravo Sur, Tocaría, Pauto, Ariporo, Tua, Casanare, y para el saneamiento básico de los centros urbanos de influencia; el excedente, hasta completar el ciento por ciento (100%), se asignará a la financiación de proyectos ambientales que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales en las entidades territoriales, y se distribuirán no menos del cuarenta y cinco por ciento (45%) para los proyectos presentados por los municipios de la jurisdicción de las quince (15) Corporaciones Autónomas Regionales de menores ingresos fiscales en la vigencia presupuestal anterior, no menos del veinticinco por ciento (25%), para proyectos presentados por los municipios de las Corporaciones Autónomas Regionales con regímenes especiales y el excedente hasta completar el cien por ciento (100%), para los proyectos ambientales en municipios pertenecientes a las Corporaciones Autónomas Regionales distintas a las anteriores.

“... se redistribuirán y destinarán en la misma vigencia a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, preservación del medio ambiente, minería y energización conforme a los criterios de equidad que para el efecto adopte la Comisión Nacional de Regalías”

La implementación de esta redistribución más discrecional de los recursos sólo empezó a practicarse a partir de la vigencia 2007, año en el que la Ley General de Presupuesto y el Decreto 416 de 2007 reglamentaron su implementación.

En el período transcurrido entre las leyes 141 y 756 (1994-2002) se va incrementando el número de entidades territoriales con destinación específica. En el 2002 eran 62. Esta y otras fragmentaciones hacen que los proyectos sean muy pequeños. Tómese, por ejemplo, el caso de las 15 CARs de menores ingresos. Todos los municipios que pertenecen a estas CARs podrían presentar proyectos que, en total, no puede superar el 1.66% del valor del FNR.

Las inflexibilidades también pueden mirarse desde la perspectiva regional. La definición de zonas geográficas específicas reduce la discrecionalidad. Pero, todavía más, en preservación del medio ambiente, se deja explícito que se puede acceder a recursos para proyectos de saneamiento básico en Montería.

El decreto 149 del 21 de enero de 2004 suprime la CNR. El decreto 195 del 26 de enero de 2004 crea la Subdirección de Regalías, dentro de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Las funciones de la Subdirección son: i) Supervisar y coordinar las actividades de carácter técnico, administrativo, financiero y legal del FNR. ii) Coordinar el proceso de programación, priorización y elaboración del proyecto de presupuesto del FNR, buscando maximizar la eficiencia y productividad del gasto. iii) Desarrollar e implementar sistemas de control de ejecución de los proyectos y de evaluación de gestión y resultados sobre los proyectos regionales, departamentales y municipales que se financian con recursos provenientes del FNR, de las regalías y compensaciones. Para el ejercicio de esta función se podrá apoyar en interventorías contratadas que revisen de forma completa o, de manera selectiva o aleatoria determinados proyectos. iv) Divulgar la información relacionada con la asignación de los recursos del FNR y con los requisitos y consultas que tengan las entidades territoriales para acceder a recursos del FNR. v) Participar en el diseño de los criterios que sirven de base a las entidades ejecutoras de los proyectos para llevar a cabo las interventorías de los proyectos que se financien o cofinancien con recursos del FNR, de las regalías y compensaciones. vi) Consolidar los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del FNR registrados, viabilizados por los respectivos ministerios y dar prioridad de acuerdo a los parámetros establecidos.

En el art. 48 del decreto 195 se retoman las disposiciones del art. 361 de la Constitución sobre el objetivo del FNR: promoción de la minería, preservación del medio ambiente y

financiación de proyectos regionales. En el art. 49 se dispone que el representante legal del FNR sea el director del DNP, y que el FNR funcione “con la estructura y la planta de personal del DNP”. Las funciones que antes realizaba la CNR pasan al DNP, que hace un esfuerzo por mejorar los criterios de elegibilidad y viabilidad de los proyectos. El DNP realiza este ejercicio con los ministerios con el fin de unificar opiniones y definir prioridades ^{54/}.

El decreto 4355 de 2005 modifica la estructura del DNP. Y la Subdirección de Regalías se convierte en la Dirección de Regalías (DR), que depende del director del DNP. La DR queda con tres subdirecciones: proyectos, control/vigilancia y procedimientos correctivos. La DR tiene la función de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, así como los provenientes del FNR, y cuenta con el apoyo del Consejo Asesor de Regalías para la aprobación de los proyectos del FNR.

En el 2007 se aprueban dos nuevas reglamentaciones: el decreto 416 del 15 de febrero, la ley 1151 del 24 de julio. Se destacan las siguientes proposiciones: i) En los proyectos de preservación del medio ambiente - sistemas de parques naturales -, la presentación debe contar con la asesoría de la respectiva corporación autónoma o del Ministerio. ii) Los ministerios tienen 45 días para emitir el concepto de viabilidad. iii) El registro de los proyectos en el BPIN debe hacerse 10 días antes de presentarlos al Consejo Asesor de Regalías. iv) En líneas generales, el decreto hace más exigentes los trámites. Los términos para la realización del acta y su aprobación no pueden ser más de 5 días hábiles, los miembros del Consejo Asesor de Regalías también tienen 5 días, y los acuerdos deben ser expedidos en 5 días. v) La aprobación del proyecto pierde efecto si la entidad territorial no cumple los requisitos para el desembolso en los siguientes 4 meses a la comunicación del acto de aprobación, o no inicie su ejecución en los 6 meses posteriores al recibo del primer giro. vi) Después de ser aprobados, los proyectos pueden hacer ajustes técnicos (art. 6 del 416). vii) Los rendimientos de los proyectos deben ser consignados en el mes siguiente al Tesoro Nacional (art. 7 del 416). viii) Reglamenta la redistribución de las destinaciones específicas establecido en el artículo 36 de la Ley 756 de 2002, ix) El art. 11 del 416 determina la forma como se actualizan los proyectos que se hayan registrado en el BPIN del DNP. x) Con el fin de mejorar el control, el art. 22 del 416 dispone que haya audiencias públicas, en las que los interventores deben rendir cuentas a la comunidad.

^{54/} En el 2004 se ajustan los criterios en salud, medio ambiente e infraestructura. En el 2005 los de vivienda, en el 2006 se avanza en infraestructura del servicio público de gas y en minería, en el 2008 en cultura, deporte y electricidad, en el 2009 en desastres y educación, en el 2010 en medio ambiente y ciencia y tecnología.

xi) La ley 1151 de 2007 fija nuevos usos de las regalías y continúa reduciendo la discrecionalidad 55/.

A la Dirección de Regalías y al FNR se le han ido atribuyendo funciones diversas y heterogéneas, además de que se han asignado numerosos porcentajes fijos. Este proceso termina en una pérdida de discrecionalidad, que es la condición básica para que se cumplan los objetivos constitucionales del FNR 56/. La diversidad de cajones

55/ recursos Fondo Nacional de Regalías. Los recursos que se apropien en cada vigencia fiscal al FNR, correspondiente al parágrafo tercero del art. 1 de la ley 141 de 1994, serán destinados principalmente a proyectos de inversión en el río Magdalena para la r

pobres” (Ley 1151 de 2007, art. 116).

56/ Las funciones son muy heterogéneas: i) Dirigir, supervisar y coordinar las actividades de carácter técnico en materia de regalías. ii) Coordinar y dar cumplimiento a las políticas de inversión pública relacionadas con el FNR. iii) Coordinar y evaluar el proceso de programación, priorización y elaboración del proyecto de presupuesto de inversión, buscando maximizar la eficiencia y productividad del gasto. iv) Dirigir el diseño e implementación de las metodologías para declarar viables proyectos para ser financiados o cofinanciados con recursos del Fondo, en coordinación con la Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública. v) Coordinar con las dependencias correspondientes al interior del DNP y con los ministerios y demás entidades competentes, la formulación de criterios de elegibilidad y de viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de proyectos financiados o cofinanciados con recursos del FNR para ser sometidos a aprobación del Consejo Asesor de Regalías. vi) Verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la ejecución de los proyectos susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del FNR y compensaciones y solicitar al ordenador del gasto el giro de los recursos de los proyectos que cumplan tales requisitos. vii) Priorizar los proyectos a ser financiados o cofinanciados con recursos del FNR, de conformidad con las metodologías para la distribución de los recursos y los criterios de priorización adoptados por el Director General. viii) Dirigir el registro de los proyectos viabilizados por los ministerios competentes, a ser financiados o cofinanciados con recursos del FNR, en coordinación con la Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública. ix) Realizar directamente o mediante comisión a otras entidades públicas o privadas, la revisión de las liquidaciones de participaciones efectuadas por las entidades recaudadoras de regalías y otras compensaciones y tomar las medidas pertinentes. x) Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Asesor de Regalías. xi) Implementar, en lo de su competencia, las decisiones adoptadas por el Consejo Asesor

de Regalías. xii) Informar al Consejo Asesor de Regalías sobre la adopción de los mecanismos correctivos previstos en el artículo 10 de la ley 141 de 1994, el artículo 5° de la ley 756 de 2002 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan. xiii) Establecer, en coordinación con la Oficina de Informática, sistemas de información, bases de datos y otras herramientas tecnológicas de apoyo a las funciones y procesos. xiv) Dirigir las actividades de divulgación de información, los programas de capacitación y la atención de consultas relacionados con la asignación y requisitos para acceder y ejecutar los recursos del FNR, así como en materia de inversión y utilización de los recursos del FNR. xv) Adoptar sistemas y mecanismos para el seguimiento, control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos y ejecución de los proyectos que se financien o cofinancien con recursos del FNR. xvi) Dirigir las actividades de seguimiento y el ejercicio del control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos del FNR. xvii) Establecer los criterios, objetivos, guías de trabajo, procedimientos y mecanismos que se observarán para realizar el control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos del FNR, cuando éste se adelante directamente y cuando se contrate con interventorías administrativas y financieras. xviii) Establecer los criterios para la contratación de las interventorías administrativas y financieras, en coordinación con la Secretaria General. xix) Elaborar los proyectos de actos administrativos relacionados con los convenios o contratos para la ejecución de los recursos de proyectos del FNR, incluyendo las minutas de liquidación, y certificar la suscripción, legalización y vigencia de los mismos. xx) Solicitar a las respectivas entidades recaudadoras, de manera preventiva, la suspensión de giros de los recursos de regalías y compensaciones de que sea beneficiario un ente territorial, cuando el mismo no suministre la información requerida por las normas legales vigentes, respecto de la utilización de dichos recursos, hasta tanto se allegue la información solicitada ajustada a los criterios legales. xxi) Ordenar a las respectivas entidades recaudadoras, de manera preventiva, la suspensión de giros de los recursos del FNR, cuando exista inminente peligro de desviación de tales recursos, de conformidad con lo previsto en el art. 14 del decreto 620 de 1995 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. Esta facultad incluye la de levantar la medida preventiva cuando ello resulte procedente. xxii) Velar por que se adelanten con eficiencia y celeridad los procedimientos correctivos por presuntas irregularidades en la utilización de los recursos del FNR, tendientes a la adopción de los mecanismos correctivos previstos en los artículos 10 de la ley 141 de 1994, 5 de la ley 756 de 2002 y demás normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan; así mismo, garantizar el apoyo técnico y administrativo requerido para adelantar dichos procedimientos y divulgar las medidas correctivas que se adopten como resultado de los mismos. xxiii) Presentar al Director General del DNP, las iniciativas de proyectos de inversión que considere convenientes para el cumplimiento de los objetivos misionales, en los temas de su competencia y ejercer la supervisión y coordinación de los proyectos de inversión, de conformidad con las normas que para el efecto se expidan. xxiv) Propender por el buen funcionamiento del sistema de Control Interno de la dependencia. xxv) Colaborar, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica, en la preparación de normas sobre la organización, el funcionamiento y la gestión institucional

porcentuales impide tener una visión de conjunto y programar acciones estratégicas. Existen 53 “cajones presupuestales”. El promedio de las distribuciones porcentuales es 1.89% de los recursos del FNR. Esta segmentación va en contra del espíritu constitucional.

Los cambios institucionales más significativos han sido: i) El paso de la CNR del Ministerio de Minas y Energía al DNP (Dec. 2141 de 1999). ii) La participación de los ministerios en el proceso de “viabilización” de los proyectos. Este procedimiento le da mayor claridad técnica al análisis de los proyectos. iii) En el 2004 (Dec. 149) se suprime la CNR, y mediante el Dec. 195 del 2004 se reorganiza el DNP, para que pueda asumir las funciones de la CNR. iv) La forma como se distribuyen los recursos del FNR va en contra de la equidad social y regional. Es una distribución inequitativa. Los departamentos más beneficiados son Córdoba, Boyacá, Antioquia, Valle, Nariño, Sucre y Cundinamarca. La desigualdad es más notoria, si se tiene en cuenta que algunos de ellos también reciben regalías directas. v) La asignación de los recursos del FNR en cada uno de los cajones depende de la demanda de recursos que hagan las entidades territoriales y otros posibles beneficiarios a través de proyectos de inversión. Desde el punto de vista de la equidad, esta lógica crea una dinámica endógena perversa: los municipios con mayor capacidad institucional presentan más proyectos. El cuadro 3 resume los principales cambios que ha tenido la institucionalidad del FNR.

Cuadro 3 Principales cambios institucionales del FNR

TIPO DE CAMBIO	PERIODOS DE TIEMPO			
	1994-1998	1999-2001	2002-2006	2007-2010
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Manejo administrativo a cargo de la Comisión Nacional de Regalías adscrita al Ministerio de Minas Seguimiento es desarrollado por IAF externas contratadas a través de un convenio PNUD- 	Comisión Nacional de Regalías (CNR) pasa a estar adscrito al Departamento Nacional de Planeación.	<ul style="list-style-type: none"> En 2004 el Fondo pasa a ser administrado por el DNP. El seguimiento es desarrollado, a partir de 2008, por interventorías administrativas y financieras que 	

requeridos para adelantar políticas, planes, programas y proyectos en los sectores y áreas de su competencia.

	DNP.		
	Aprobación de proyectos realizada por Comisión de Expertos en la evaluación de proyectos. Estos eran nombrados por el Presidente de la República para un periodo de 5 años.	DG de CNR recibía proyectos, y distribuía sectorialmente entre los Ministerios para su viabilidad técnica y financiera. Los no viables se devolvían a la CNR, mientras los viables se inscribían en el BPIN. Aprobación a cargo de cuerpo colegiado de la CNR.	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de proyectos realizada por el Consejo Asesor de Regalías (desde 2004) compuesto por representantes de los ministerios sectoriales (transporte, educación, minas y energía, y ambiente, vivienda y saneamiento básico), entidades territoriales beneficiarias y no beneficiarias de recursos de regalías directas y el director del DNP.
Distribución de los recursos	La Ley 141 de 1994 crea 43 cajones o asignaciones específicas para la distribución del Fondo Nacional de Regalías.	La Ley 756 de 2002 permite, en su artículo 30, la redistribución de los recursos de asignaciones específicas frente a los cuales no se hubiesen presentado proyectos al 30 de septiembre de cada vigencia. Se añaden 7 asignaciones específicas para la preservación del medio ambiente, y 2 para Galán y Zapatoca.	
	Priorización realizada en base al Dec. 1747 de 1995, que establece como principales criterios de priorización de los recursos el índice de NBI, la capacidad económica de la entidad territorial que presenta el proyecto; la densidad poblacional del municipio donde se ejecutará el proyecto, y los ingresos recibidos por la entidad territorial que presenta proyecto, por concepto de regalías directas.	Priorización realizada en base al Conpes 3170 de 2002 y la Resolución 419 de 2005, que establecen como criterios con igual ponderación: (1) el índice compuesto de desarrollo de cada entidad territorial (IDM), (2) la población de la entidad territorial, (3) la relación regalías	Priorización realizada en base al Conpes 3523 de 2008 y la Resolución 757 de 2008, que establecen como criterios con la siguiente ponderación, los siguientes: (1) NBI (30%), (2) población

			<p>directas/ingresos totales, (4) la relación regalías del FNR correspondientes a proyectos específicos orientados por la normatividad vigente/ingresos totales, y (5) densidad poblacional.</p>	<p>ajustada por dispersión (30%), (3) el monto regalías y compensaciones per cápita (30%), (4) y el monto de las partidas específicas del Fondo y saldo Escalonamiento per cápita asignadas (10%). Adicionalmente tiene en cuenta el esfuerzo de cofinanciación en el proyecto y las iniciativas presentadas regional o mancomunadamente por las entidades territoriales.</p>
Regulación normativa	<p>Artículo 361 de la CP Ley 141 de 1994</p>	<p>Decreto 2141 de 1999</p>	<p>Ley 756 de 2002 (modifica la Ley 141 de 1994) Se crean desde 2006 los criterios de presentación y viabilización de proyectos de inversión para cada sector.</p>	
	<p>1994 1998</p>	<p>1999 2001</p>	<p>2002 2006</p>	<p>2007 2010</p>

3. LA ASIGNACIÓN Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FNR

3.1. DESTINACIÓN DE LA APROPIACIÓN CORRIENTE DEL FNR.

Como se mencionó anteriormente, la CP estableció sólo tres usos generales para el FNR: la preservación del medio ambiente, la promoción de la minería y la financiación de proyectos regionales de inversión. Sin embargo en el desarrollo normativo del artículo constitucional, las Leyes 141 de 1994 y la Ley 756 de 2002 introdujeron otros sectores en el marco de los proyectos regionales de inversión -PRI, como la energización y gasificación; e incluyeron las inversiones en saneamiento básico dentro de los esfuerzos destinados a la preservación ambiental. Adicionalmente varios artículos de la Ley 141 de 1994, modificados o adicionados por la Ley 756 de 2002, distribuyeron el FNR en 52 destinaciones, enmarcadas en su mayoría en un sector y beneficiario específicos.

Cuadro 4 Destinación normativa de los recursos del FNR. Porcentaje

SECTORIAL		TERRITORIAL			
SECTOR	%	REGIÓN	ÚNICO BENEFICIARIO ESPECÍFICO	VARIOS POSIBLES BENEFICIARIOS	LIBRE ASIGNACIÓN REGIONAL
PRI sin sector específico	34	Nacional	16,32	2,34	60,34
Saneam. Básico y Ambiente	23	Región Caribe	6,22	0,29	
Energización	12	Región Occidente	4,12	1,32	
Transporte/Saneam.	10	Región Centro Oriente	4,50		
Pres. ambiental	9	Región Bogotá	2,46		
Minería	9	Región Orinoquía	1,02	0,06	
Gas	3	Región Amazonía	0,01		
	99		34,65	4,01	60,34

Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP. Basados en distribución normativa de los recursos vigente a diciembre de 2009.

Nota. No incluye un 1% destinado a funcionamiento dentro del Fondo. Toma distribución normativa vigente a diciembre de 2010 debido a que toma la mayor parte del análisis. Las destinaciones con un único beneficiario específico, como su nombre lo indica su nombre son aquellas que sólo benefician a una única entidad territorial; aquí se incluyen las

asignaciones para refinerías, siderúrgicas y cementeras pues en base a su porcentaje de producción es posible determinar la participación porcentual de los municipios involucrados, y las asignaciones para Cormagdalena e Ingeominas que si bien pueden tener impacto regional, su beneficiario es una entidad específica. Las destinaciones con varios posibles beneficiarios son aquellas en que si bien la Ley señala algunas pocas entidades territoriales como únicas beneficiarias, las mismas deben competir por los recursos y no tienen un porcentaje específico que pueda ser aplicado a la normativa⁵⁷. Las destinaciones de libre asignación son todas aquellas en que la Ley menciona un uso específico pero no así una zona particular de aplicación⁵⁸.

En materia sectorial, se encuentra que gran parte de los recursos, están distribuidos entre los sectores de agua potable y saneamiento básico, y de preservación del medio ambiente (23% en destinaciones que permiten la asignación de recursos a proyectos de uno u otro sector, y 9% que se restringen sólo al sector ambiental). Igualmente los sectores de energización y minería tienen una participación específica del 15% y el 8,8% respectivamente. Finalmente, los recursos destinados a Cormagdalena⁵⁹ (10%) se han

57 Incluye: Conservación, preservación y descontaminación del medio ambiente para los municipios en las jurisdicciones de los parques naturales, de los nevados del Ruiz, Sta Isabel, Quindio, Tolima y Central; Promoción de proyectos auríferos en municipios productores de Antioquia, Nariño y Risaralda; Saneamiento ambiental en la Amazonia, Chocó, San Andrés y Providencia, Santa Catalina, Ciénaga Grande, Laguna Sauso, Embalse Guájaro, Parque Tayrona, Laguna de Tota y Ciénaga Sapayá. Desarrollo sustentable de los resguardos en zonas de especial significancia; Descontaminación y preservación Zona La Mojana; Prevención, preservación, reconstrucción y protección ambiental de los recursos naturales en la jurisdicción del macizo colombiano de las CARS. Mpios Cauca, Huila y Nariño; Protección, preservación y reconstrucción ambiental que adelanten las CARS en los deptos del Macizo (Cauca, Huila, Nariño, Tolima, Caquetá, Putumayo y Valle); Recuperación ríos del llano y áreas de su influencia.

58 Incluye: Apoyo y fomento de la minería a través de Ingeominas, Apoyo y fomento a la minería a través de Ingeominas, Ejecución de proyectos mineros especiales y aquellos contemplados en el Art.62 Ley 141 de 1994, Zonas Interconectadas en el país, Zonas No Interconectadas en el país, Proyectos regionales de gas en estratos 1 y 2, Conservación, mejoramiento y mantenimiento Medio ambiente - Libre inversión, Proyectos Regionales de Inversión en todo el país, Recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas de todo el país. Investigación, manejo y desarrollo de las zonas secas y lucha contra la desertificación y la sequía que estén afectando entidades territoriales y CARS, Saneamiento ambiental en proyectos ambientales 15 CARS de menores ingresos fiscales, Saneamiento ambiental en proyectos ambientales CARS con regímenes especiales, Saneamiento ambiental en proyectos ambientales CARS del país distintas a las anteriores, Saneamiento básico en zonas del país con promedio por debajo al nacional.

59 De conformidad con el artículo 30 de la Ley 141 de 1994.

distribuido, de acuerdo a la información de las aprobaciones realizadas, entre los sectores de medio ambiente, saneamiento básico y transporte⁶⁰.

En términos territoriales el 34,65% de los recursos tiene un único beneficiario específico, si bien el 16,32% de estos recursos pueden distribuirse a todo lo largo del territorio nacional pues sus beneficiarios son Ingeominas y Cormagdalena, y el uso de los mismos está destinado a todo el ámbito territorial de su jurisdicción. Sin embargo, de estas destinaciones con un único beneficiario específico la mayor parte de los recursos se destina a municipios o departamentos de la región Caribe, particularmente a entidades en los departamentos de Córdoba, Sucre y Atlántico. Para otras regiones departamentos como Santander (2,5%), Valle (2%) y el Distrito de Bogotá (2%) tienen también destinaciones porcentuales importantes frente a otros beneficiarios específicos. Las destinaciones con un único beneficiario específico no distribuyen más de un 0,7% en promedio.

Hay, adicionalmente, destinaciones que siendo específicas tienen varios beneficiarios de distintas regiones. Es el caso, por ejemplo, de la destinación definida en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 141 de 1994, y que busca estimular los proyectos auríferos en municipios productores de Antioquia, Nariño y Risaralda. Estas destinaciones se muestran en la segunda columna de la Tabla 1. Nuevamente, los recursos van a varios departamentos o regiones y, entonces, se los clasifica como de carácter nacional. Las regiones que tienen un mayor porcentaje de la asignación normativa es la occidental, particularmente los departamentos de Cauca, Huila y Nariño.

Finalmente hay destinaciones que son de libre asignación regional (60%). La distribución sectorial corresponde a porcentajes fijos, pero la inversión puede llegar a múltiples departamentos o municipios. Allí se incluyen destinaciones generales, proyectos regionales de inversión⁶¹ (correspondiente a un 31,59%), asignaciones específicas (protección de cuencas hidrográficas, lucha contra la desertificación y la sequía), y unas zonas donde realizar la inversión (zonas del país con promedio de saneamiento básico por debajo del promedio nacional).

Por consiguiente, al momento de la aprobación de proyectos del presupuesto corriente del FNR, hay un 34,65% sobre el cual el Gobierno Nacional no tiene ninguna discrecionalidad a principios del año, y un 4% sobre el cual existe una cierta discrecionalidad enmarcada en términos regionales. Esta discrecionalidad, sin embargo, aumenta a partir del 30 de septiembre de cada año. De acuerdo al artículo 36 de la Ley 756 de 2002, los “recursos

60 Y que a partir de la Ley 1283 de 2009 priorizan inversiones para los programas de protección ambiental, recursos ictiológicos y demás recursos renovables en los municipios de la subregión de macizo colombiano, dentro de la jurisdicción de Cormagdalena.

61 Si bien sobre la cual los Planes de Desarrollo han establecido múltiples prioridades en materia de asignación como: la atención y prevención de desastres

asignados a proyectos de inversión expresamente consagrados en las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, que a 30 de septiembre de cada vigencia fiscal no tengan proyectos presentados, se redistribuirán y destinarán en la misma vigencia a la financiación de proyectos en los sectores de agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, preservación el medio ambiente, minería y energización. Igualmente para el caso de los proyectos presentados y no viabilizados para la última sesión del Consejo Asesor de Regalías de la vigencia fiscal, los recursos podrán ser redistribuidos para los mismos departamentos en los sectores ya mencionados". Finalmente, cuando no haya proyectos viabilizados en los departamentos, el Consejo Asesor de Regalías podrá redistribuirlos para los mismos sectores en otras ET.

Para la implementación de este artículo se requiere una serie de procesos como la determinación de una base de datos de los proyectos presentados en cada ministerio, su matching con respecto a los cajones específicos con disponibilidad de recursos, y finalmente la realización de un traslado presupuestal entre los cajones específicos donde bajo la aplicabilidad de esta norma se puedan redistribuir los recursos, y cajones generales definidos por sector. Estos procesos pueden llevar, de acuerdo a las entrevistas realizadas en el marco del análisis cualitativo de este estudio, no menos de tres semanas, por lo cual de manera efectiva las destinaciones de las cuales son objeto sólo aumentan su discrecionalidad a partir de la tercera semana de octubre. Adicionalmente, esta redistribución sólo empezó a practicarse a partir de la vigencia 2007, año en el que la Ley General de Presupuesto reglamentó su implementación.

Para los recursos que son objeto de esta redistribución, así como para aquellos que se encuentran en la categoría que contiene destinaciones con varios beneficiarios específicos, y la que contiene destinaciones de libre asignación, la distribución de los recursos disponibles se realiza a través de la aplicación de unas metodologías y criterios de priorización que se han fijado y cambiado en dos ocasiones desde 1994, y que de acuerdo a la Ley 141 de 1994 buscan generar un equilibrio regional. La primera base normativa existente es el artículo 5º de la Ley 141 de 1994, que establece que “para distribuir los recursos entre los distintos proyectos elegibles y establecer la magnitud de las asignaciones con relación al valor total de cada proyecto”, se tendrán en cuenta factores como las necesidades básicas insatisfechas de la población, el desarrollo de las regiones de acuerdo a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el impacto ambiental, social y económico de los proyectos, los efectos causados a la respectiva entidad territorial como consecuencia de las actividades de exploración, transporte, manejo y embarque de los recursos naturales no renovables o de sus derivados, la densidad poblacional.

Cuadro 5 Comparación metodologías de priorización de los recursos del FNR.

Artículo 13, Decreto 1747 de 1995		CONPES 3170 de 2002/Resolución 419 de 2005		CONPES 3523 de 2008/Resolución 757 de 2008	
Criterio	%	Criterio	%	Criterio	%
NBI	No determina porcentaje de calificación, ni indicador bajo el cual medir el criterio	Índice compuesto de desarrollo de cada entidad territorial	20%	NBI	30%
Capacidad económica ET ⁶²					30%
Densidad Poblacional		Densidad Poblacional	20%	Población ajustada por dispersión	30%
Desarrollo armónico de acuerdo a PND ⁶³		Población de la entidad territorial proyectada al año de la asignación	20%	Monto de las asignaciones específicas del FNR a la ET.	30%
Impacto ambiental, social y económico del proyecto		Relación regalías del FNR de destinaciones específicas/ /ingresos totales	20%	Saldo de Escalonamiento de la ET	10%
Grado de participación de CORPES ⁶⁴				¿Ha sido beneficiario del FNR en esa vigencia o la anterior?	-10%
Ingresos de regalías directas		Relación regalías directas/ingresos totales	20%	El proyecto se presenta entre dos o más ET?	+10%

Fuente. Normativa y documentos señalados. Elaboración Economía Urbana - CNC.

Con base en esta normativa general, se han generado documentos de política económica y social, decretos y resoluciones que han reglamentado las metodologías de priorización de los proyectos, los cuales se describen en la tabla anterior. Cada una de estas metodologías ha buscado mejorar el equilibrio en el desarrollo regional⁶⁵, garantizar la progresividad en la distribución de los recursos, dando mayor prioridad a los proyectos de ET de menor desarrollo y mayor población⁶⁶, y generar criterios consistentes con los objetivos constitucionales del Fondo en materia de redistribución de recursos⁶⁷. En términos reales de la asignación de recursos estas metodologías han obtenido los siguientes resultados en términos de distribución regional y por categorías de los recursos.

62 Abreviatura para Entidad Territorial.

63 Abreviatura para Plan Nacional de Desarrollo.

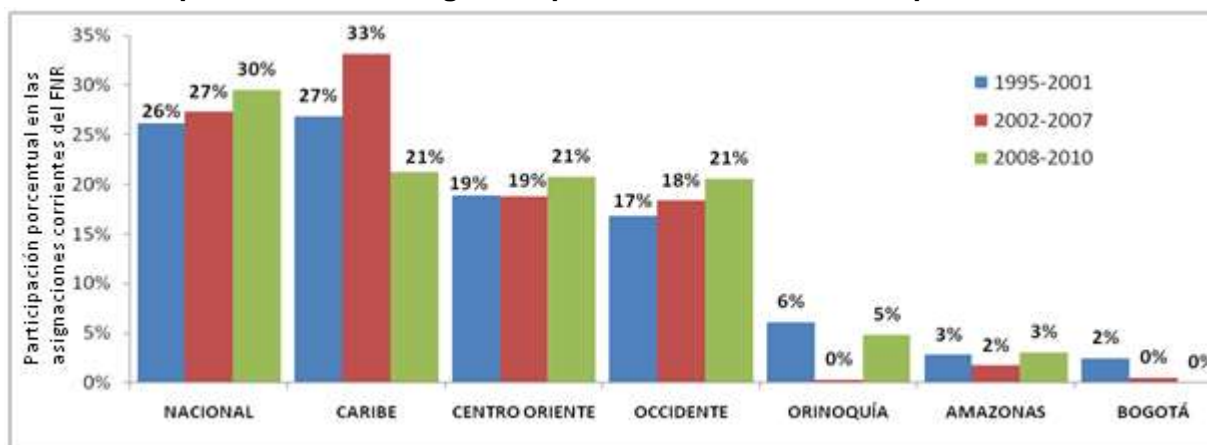
64 Abreviatura para Corporación Regional de Planificación Económica y Social.

65 Documento CONPES 3523 de 2008. P. 6

66 Documento CONPES 3170 de 2002. P. 20.

67 Documento CONPES 3523 de 2008. P. 17

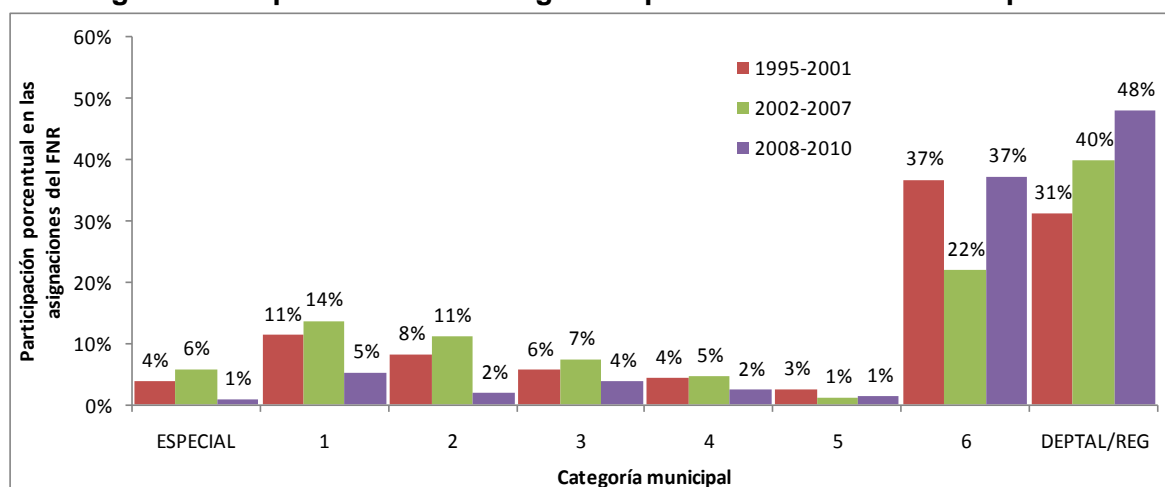
Figura 1 Asignación regional de los recursos del Fondo Nacional de Regalías - comparación metodologías de priorización. Distribución porcentual.



Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP.

Nota. Se toma como año de la asignación, el año del acta con el cual fue aprobado el proyecto. Esto debido a que un mismo proyecto puede ser aprobado con cargo a una o varias vigencias futuras, en las cuales los criterios de priorización de los proyectos son diferentes. Los recursos fueron sumados en valores constantes de 2010.

Figura 2 Asignación por categorías municipales de los recursos del Fondo Nacional de Regalías -comparación metodologías de priorización. Distribución porcentual.



Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP.

Nota. Se toma como año de la asignación, el año del acta con el cual fue aprobado el proyecto. Esto debido a que un mismo proyecto puede ser aprobado con cargo a una o varias vigencias futuras, en las cuales los criterios de priorización de los proyectos son diferentes. Los recursos fueron sumados en valores constantes de 2010.

Estas dos figuras muestran, por un lado, que la actual metodología de priorización ha generado un aparente equilibrio regional entre regiones más pobladas, excluyendo principalmente a regiones donde se encuentran los mayores beneficiarios de regalías directas, con menor densidad poblacional, o con mayor acceso a recursos propios. De otro lado, se muestra que la última metodología ha incrementado la asignación de recursos hacia inversiones de orden departamental o regional, y ha generado, en un menor tiempo, asignaciones porcentualmente importantes para los municipios con menores ingresos de libre destinación, y reducido de manera considerable las asignaciones para aquellos municipios con mayores ingresos y población. Ambas conclusiones parecen estar acorde con los objetivos que se plantearon en esta última metodología.

Sin embargo hay limitaciones importantes. La primera es el proceso previo de formulación y presentación de proyectos. Para que un proyecto sea aprobado con cargo a los recursos del FNR, debe ser formulado por una entidad territorial, u otros beneficiarios como

Cormagdalena, Ingeominas o la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UASPNN), y declarado viable por el respectivo ministerio sectorial⁶⁸. Por consiguiente, la muestra de proyectos bajo la cual se asignan los recursos depende de que las ET formulen proyectos, además de que los mismos cumplan con los requisitos normativos y técnicos.

Cuadro 6 Relación de proyectos revisados por DNP que fueron presentados por los ministerios sectoriales y que son devueltos

CATEGORÍA	2007	2008	2009	2010	Total	% del total de revisados	% del total de devueltos
No cumple requisitos devuelto al ministerio	21	26	41	87	175	15,42%	72,61%
Sin financiación devuelto al ministerio	4	17	22	3	46	4,05%	4,05%
Devuelto para ajuste a solicitud del ministerio	4	2	5	5	16	1,41%	0,00%
Devuelto a la entidad por viabilidad caducada	4				4	0,35%	0,00%
Total devueltos	33	45	68	95	241		
Total proyectos presentados para aprobación del FNR por parte de los ministerios sectoriales	180	404	338	197	1135		

Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

Nota. (1) Sólo se realiza revisión de datos desde 2007 en adelante pues sólo para dicho año se cuenta con información completa sobre la totalidad de proyectos que fueron presentados por los ministerios y su estado en DNP.

(2) No incluye el número total de veces que un mismo proyecto fue devuelto.

(3) Sólo incluye proyectos que fueron remitidos a los ministerios para correcciones.

Aunque no se cuenta con información detallada de los ministerios sectoriales sobre el número de entidades territoriales que presentan proyectos para ser financiados con recursos del FNR, en qué cantidad o número, y cuántos de estos no son viabilizados y por qué, la base de datos contenida en el sistema GESPROY sobre los proyectos viables que han llegado a la Dirección de Regalías muestra que desde 1994 a 2010, de una muestra total de 1135 proyectos que han llegado viabilizados desde los ministerios sectoriales, un 22% de ellos han sido devueltos a dichos ministerios sin financiación, principalmente porque los proyectos no cumplían con los requisitos previstos en la normativa vigente (71,8% de los no aprobados). Sólo en un 4% de los casos los proyectos se han devuelto a los ministerios por falta de financiación, y esto representa la devolución de un total de 47 proyectos, frente a un total viabilizado de 1.135.

Esto corrobora las afirmaciones recolectadas durante el proceso de entrevistas y recolección de información cualitativa. Es claro que el uso de las metodologías de

⁶⁸ En el siguiente aparte se incluye un análisis más detallado del ciclo de proyectos del FNR.

priorización es muy restringido, y que realmente la asignación de recursos a un proyecto viable depende de: 1) la existencia de una destinación específica que permita su aprobación directa, 2) la oportunidad, capacidad técnica, y agilidad durante el proceso de formulación y viabilización de proyectos, y 3) el acompañamiento o lobby que se haga a los mismos durante su proceso de viabilización. Esto reduce la discrecionalidad de la Dirección de Regalías al momento de la aprobación de los proyectos, y pone la mayor parte de la responsabilidad para el logro de distribuciones equitativas (bajo criterios de redistribución de recursos o reasignación a entidades con mayores índices de pobreza o disponibilidad de recursos) en las ET y los ministerios viabilizadores.

3.1.1. DESTINACIÓN DE LA APROPIACIÓN DEL PORTAFOLIO DEL FNR.

Estos recursos, al ser parte del FNR tienen la misma destinación prevista en el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002⁶⁹. Por consiguiente la distribución de los mismos, de acuerdo a lo informado en el trabajo de campo, ha sido realizada teniendo en cuenta los porcentajes de destinación establecidos en la Ley. Sin embargo, al momento de la apropiación de dichos recursos, el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los techos fiscales, las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y la necesidad de generar economías de escala para la financiación de proyectos de interés regional, ha privilegiado la apropiación de sólo algunas de estas destinaciones, quedando las restantes pendientes de aprobación.

En consecuencia, la diferencia fundamental entre los recursos correspondientes a la apropiación corriente del FNR y la apropiación de los recursos del portafolio, es que en la segunda, la distribución de los recursos entre las destinaciones específicas, se hace de manera previa a su apropiación, y sólo aquellas destinaciones sobre las cuales existen ya políticas regionales o nacionales, o proyectos de gran envergadura, se apropian. Este modelo, por consiguiente, permite una mayor discrecionalidad al Gobierno Nacional, lo que debería conducir a menores rigideces que impidan “la distribución racional del gasto entre aquellos sectores que son prioritarios”⁷⁰ y restricciones en la asignación de recursos bajo criterios de eficiencia y eficacia, que reflejen las necesidades y prioridades cambiantes de las regiones y el país, y se orienten por un proceso de planeación, más que por el simple cumplimiento de la Ley.

Teniendo en cuenta estos factores las destinaciones entre las cuales se han distribuido los recursos del Portafolio del FNR entre 2008 y 2010, ha sido la siguiente:

⁶⁹ De conformidad con el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 141 de 1994, modificado por la Ley 756 de 2002.

⁷⁰ Echeverry et al. ¿Quién manda sobre las cuentas públicas? Inflexibilidad presupuestal en Colombia, Argentina, México y Perú.

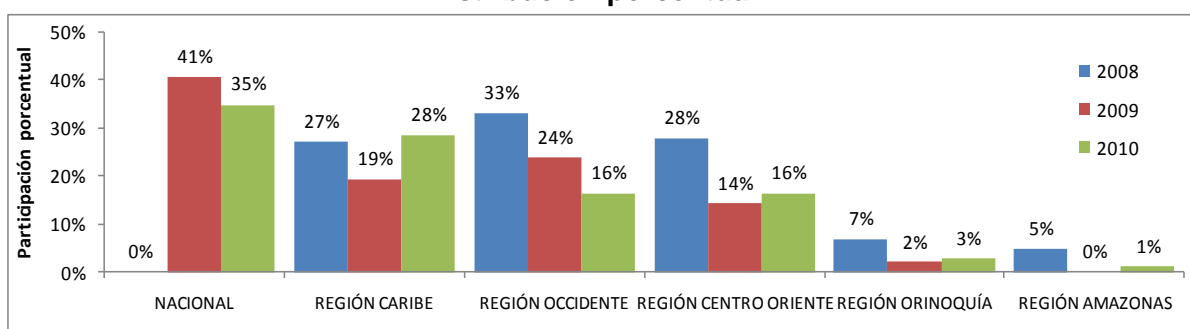
Cuadro 7 Distribución apropiación inicial Portafolio FNR presupuestos 2008 a 2010. Millones de pesos corrientes.

DESTINACIÓN	2008	2009	2010
Infraestructura vial	120.000	120.000	100.000
Normalización de redes eléctricas –PRONE		36.811	10.000
Saneamiento de la cartera hospitalaria		90.274	50.000
Distribución medio ambiente y saneam. Básico		115.564	104.509
Prevención y atención de desastres naturales		174.160	125.491
Obras control de inundaciones en la Mojana		30.000	15.000
Obras de encauzamiento Río Magdalena		30.500	62.500
Rehabilitación, adecuación y modernización de muelles y malecones municipios. ribereños Río Magdalena		7.500	7.500
Construcción, rehabilitación obras de emergencia del Río Magdalena		52.000	
Diseño y construcción obras restauración ambiental y navegabilidad Canal del Dique, Río Magdalena		20.000	45.000
TOTAL	120.000	676.809	520.000

Como se observa, la destinación de recursos es mucho menos fragmentada que la de la apropiación corriente, y se observan en general cuatro líneas generales de acción en materia de inversión: la infraestructura vial, la prevención y atención de desastres, las obras destinadas a la recuperación de todo el cauce del Río Magdalena, y la preservación ambiental y saneamiento básico. Cabe mencionar que las inversiones destinadas a la infraestructura vial se distribuyeron a través de una resolución y no fueron objeto de priorización a través de las metodologías vigentes, teniendo en cuenta criterios demográficos, de pobreza, pero también de capacidad y necesidades viales por cada departamento.

Adicionalmente en términos regionales, estas asignaciones tienen espacio para la financiación de proyectos en todo lo largo del territorio nacional, por lo que se esperaría un mayor equilibrio regional al obtenido con recursos del FNR. Sin embargo, la distribución regional no es muy diferente a la observada entre los recursos de la apropiación corriente. En general, la mayor parte de los recursos se destina a proyectos del orden nacional o regional, donde intervienen actores como Cormagdalena, Ingeominas, la UASPNN, el Ministerio del Interior y la Justicia, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Le siguen a esto la región Caribe con un 23% de participación total durante todo el periodo, la región occidente con un 22% y la región Centro Oriente con un 16%. Nuevamente la región de la Amazonía y la Orinoquía recibe las menores asignaciones.

Figura 3 Asignación regional de los recursos del portafolio del FNR 2008-2010.
Distribución porcentual.



Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP.

Nota. Se toma como año de la asignación, a vigencia fiscal contra la cual fueron aprobados los recursos, puesto que la metodología de priorización ha sido la misma en todo lo largo del periodo.

Los proyectos financiados a través de estas destinaciones generales⁷¹, además, tienen una asignación promedio mucho mayor a las asignaciones financiadas con recursos de la apropiación corriente, lo que mostraría una relación entre una mayor discrecionalidad en la utilización de los recursos y la menor fragmentación de los mismos, lo que a su vez podría redundar en menores costos para su monitoreo y mejores niveles de eficiencia en su ejecución.

⁷¹ Se toma como excepción la asignación de recursos para la financiación de infraestructura vial, que como se mencionó fue distribuido departamentalmente a través de una Resolución. La distribución departamental no superó los \$8.000 millones que debían a su vez ser redistribuidos entre todos los municipios que presentaron proyectos y fueran viabilizados.

Cuadro 8 Monto promedio de los proyectos financiados por vigencia. Comparación proyectos financiados con recursos de la apropiación corriente y la apropiación del Portafolio FNR. Pesos corrientes de cada vigencia

VIGENCIA ASIGNACIÓN	APROPIACIÓN PORTAFOLIO	APROPIACIÓN CORRIENTE
2004		991.328.156
2005		1.969.055.657
2006		1.571.485.719
2007		1.452.728.147
2008	680.347.024	1.273.604.885
2009	3.492.680.890	1.516.746.941
2010	3.850.577.874	1.770.712.158

Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

4. LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL FNR

En la normativa que desarrolló el artículo 361 de la CP, se establecieron varios elementos relativos a su distribución y manejo. En primer lugar se estableció que para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, las entidades beneficiarias deben presentar proyectos de inversión para ser financiados o cofinanciados, ante los ministerios respectivos para su viabilización e inscripción en el Banco de Programas del Departamento Nacional de Planeación. En segundo lugar se estableció que los proyectos regionales de inversión deberían distribuirse en forma equitativa entre las regiones integradas por los Corpes regionales, o por las entidades que los sustituyan, teniendo en cuenta la densidad poblacional, las necesidades básicas insatisfechas de la población y otros indicadores de pobreza, y que tendrían entre una de sus prioridades sectoriales la energización de las zonas interconectadas y no interconectadas del país. Y en tercer lugar, se estableció que cerca a un 60% de los recursos destinados a la minería y la preservación del medio ambiente tendrían un uso o beneficiario específico.

Lo anterior genera varias conclusiones respecto al manejo del Fondo: (1) es un fondo que depende de la demanda de recursos que hagan las ET y otros posibles beneficiarios a través de proyectos de inversión por ellos formulados, (2) que la distribución destinada a financiar proyectos regionales de inversión debe distribuirse entre destinaciones específicas destinadas a la energización del país y entre proyectos contenidos en los planes de desarrollo regionales que favorecieran a las entidades con mayores índices de pobreza, menor cantidad de recursos de regalías directas y densidad poblacional, y (3)

que la distribución de sus recursos para la minería y la preservación del medio ambiente, se encuentra limitada en gran parte (cerca a un 60%) por la designación de beneficiarios territoriales o sectoriales específicos, y por la inclusión de un sector adicional como es el saneamiento básico, dejando de lado el enfoque hacia la reparación del daño ambiental causado por las explotaciones de recursos naturales no renovables.

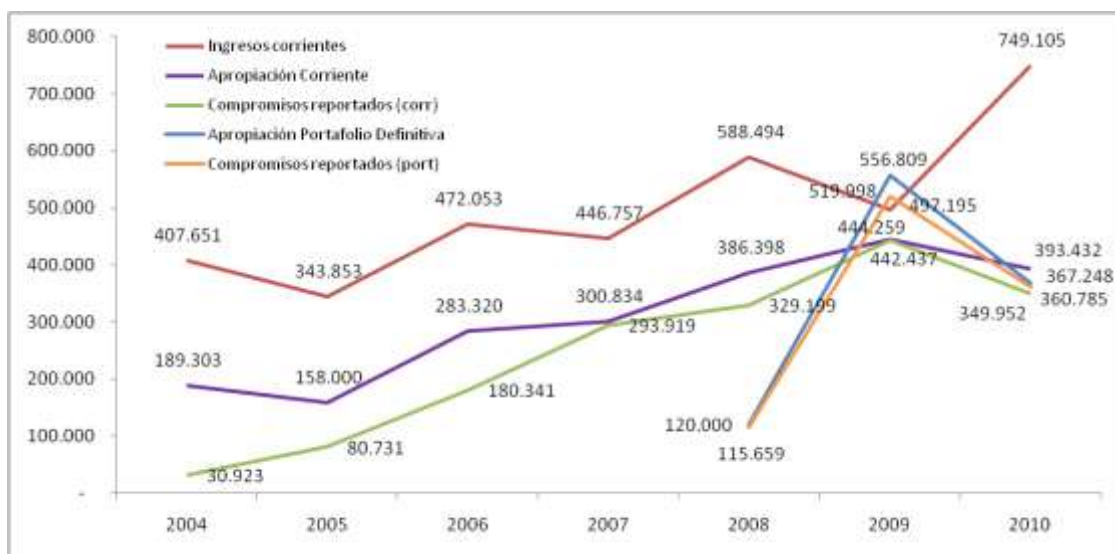
Igualmente debe considerarse que los recursos del Fondo Nacional de Regalías hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Lo que genera dos implicaciones importantes para el presente análisis. Por una parte implica que los recursos que sean presupuestados, y que no sean ejecutados o comprometidos en la vigencia respectiva caducan sin excepción. Por la otra, implica que para poder asignar los recursos a las ET es necesario que sus recursos sean apropiados en cada vigencia, y el monto de dicha apropiación depende del techo presupuestal que sea definido. Por consiguiente no todos los ingresos que corresponden al Fondo Nacional de Regalías son ejecutados completamente en cada vigencia, sino que dicha ejecución presupuestal depende: (1) del monto de recursos que sea apropiado en el Presupuesto General de la Nación en cada vigencia, y (2) del monto de los recursos demandados por las entidades beneficiarias durante la vigencia, pues aquellos que no sean comprometidos durante la vigencia, caducan sin excepción.

Existe un remanente de recursos del FNR que al no ser presupuestados o ejecutados en cada vigencia se vuelven parte de su portafolio. Los recursos del portafolio son administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en materia de inversión, han sido apropiados desde 2008 para varios fines. A continuación se muestran los montos de los ingresos, portafolio, rendimientos y apropiación corriente del FNR a diciembre de 2007 y posteriormente se grafican comparativamente los montos de los ingresos, la apropiación y compromisos de los recursos de orden corriente y del portafolio utilizado para inversión.

Cuadro 9 Informe de ingresos y egresos del portafolio del FNR. Millones de pesos corrientes.

	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo Inicial		1.299.529	1.587.408	2.006.340	2.669.735
Ingresos	1.776.768	406.288	343.853	470.790	446.748
Rendimientos Financieros	201.137	105.240	120.326	144.763	244.583
Egresos (Giros Presupuestales)	-743.382	-138.458	-45.247	-90.933	-246.501
Traslados de portafolio 1	-617.757	-85.191	0	138.774	0
Saldo Final	1.299.529	1.587.408	2.006.340	2.669.735	3.114.565

Figura 4 Evolución histórica de los ingresos corrientes, las apropiaciones y los compromisos de los recursos corrientes y del Portafolio del FNR. Millones de pesos corrientes.



Fuente. Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP.

Nota. Los montos de las apropiaciones corrientes se obtuvieron de las bases de datos del Sistema GESPROY, y no contienen los recursos asignados por rubros del desahorro equivalente al desahorro ni los recursos desaprobados.

Los compromisos fueron obtenidos de los Presupuestos de Inversión que por vigencia reporta el DIFP en su página web.

Esta gráfica muestra varias cosas: 1. Los ingresos corrientes del FNR han estado en promedio un 72% por encima de los recursos apropiados, lo que contribuye al aumento del portafolio; 2. El uso, en materia de inversión, de los recursos del Portafolio en los últimos años ha aumentado considerablemente el monto disponible de los recursos del FNR; 2. Desde 2006 se observan ejecuciones de los recursos de la apropiación corriente siempre superiores al 60% y que han llegado incluso a ejecuciones superiores al 90% a partir del 2007; 3. La ejecución de los recursos del portafolio apropiados ha sido siempre superior al 90%.

Con el paso del tiempo, el DNP asume mayores responsabilidades de gestión, administración, control y vigilancia. Pero no ha ido ganando la misma fuerza en el manejo

discrecional. Un mecanismo, como el FNR, que debería funcionar de manera *discrecional* para conseguir los tres objetivos del art. 361 de la Constitución, termina condicionado y maniatado por *reglas* distributivas.

5. LA GESTIÓN DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

El Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos...* (DNP 2010) pone el énfasis en la *equidad regional*, y siguiendo la metodología del *índice de desarrollo endógeno* (Iendog) - DNP 2010 b -, busca que haya convergencia entre los municipios. El desarrollo regional es *equilibrado* si la brecha entre municipios y regiones se va cerrando de manera progresiva. Numerosos trabajos, comenzando por el del DNP (2010 b), ponen en tela de juicio la existencia de convergencia^{72/}. La *equidad regional* tiene connotaciones muy distintas a las de la *equidad social* y a las de la *equidad intergeneracional*. Mientras que la *equidad regional* se evalúa en términos de convergencia, la *equidad social* centra la atención en indicadores como las *necesidades básicas insatisfechas* (NBI), la *línea de pobreza* (LP), el *índice de pobreza multidimensional* (IPM), las coberturas en educación y salud, etc. El Plan de Desarrollo enfoca la *equidad intergeneracional*, sobre todo, en el análisis del manejo de los excedentes minero-energéticos.

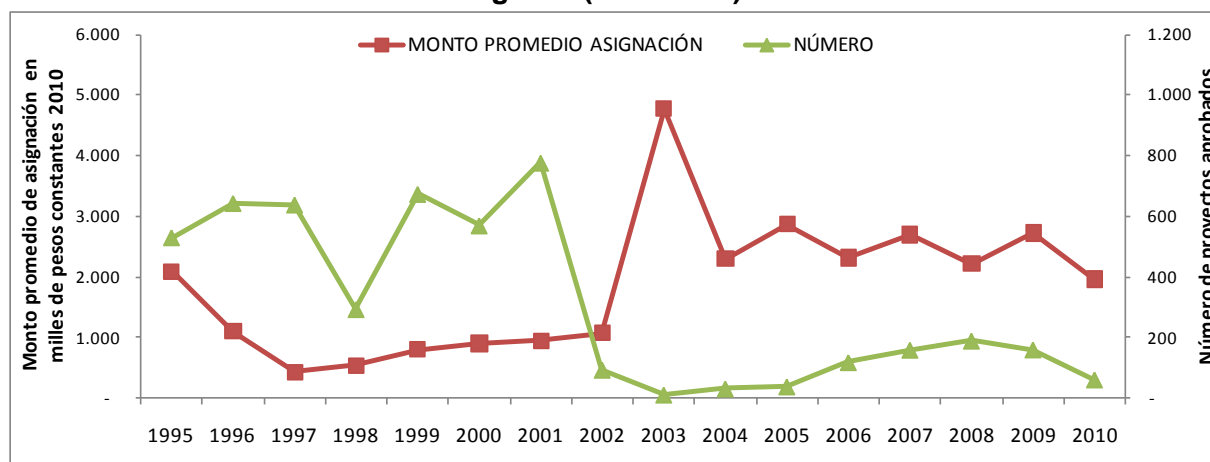
La intencionalidad original del art. 361 de la Constitución no es suficientemente clara, así que el FNR podría orientar los recursos tanto hacia la equidad regional, como hacia la equidad social. Esta última hace parte del análisis en la medida en que el parámetro de referencia para evaluar la convergencia sea el indicador social. Puesto que en el Iendog las *condiciones sociales* pesan 45% - DNP 2010 b, p. 117-, la *equidad regional* requiere que también haya avances en la *equidad social*. Las disposiciones del art. 361 pueden interpretarse en los dos sentidos, como equidad social o como equidad regional. La “financiación de proyectos regionales de inversión” podría leerse desde ambos enfoques de equidad. La ley 141 de 1994 dispuso que los proyectos regionales de inversión son los que benefician a 2 o más departamentos. No obstante la buena intención de las normas, la atomización de los recursos asignados a través del FNR (principalmente durante los años 1995 a 2002) terminó desvirtuando los propósitos iniciales relacionados con la equidad.

Como se mencionó anteriormente, los recursos del FNR se asignan de acuerdo a la demanda que realicen las entidades beneficiarias. Estas tienen que presentar proyectos, y la asignación se realiza respetando los porcentajes definidos en las normas. Ya decíamos que esta lógica de asignación por demanda es una de las explicaciones a la inequidad (social y regional) en la distribución de los recursos del FNR.

^{72/} Por ejemplo, Angulo y Espinosa (2002), Bonet (2006, 2007), Bonet y Meisel (2007), Galvis y Meisel (2009), González, Sarmiento y Ramírez (2003).

Debe tenerse presente que los dineros del FNR hacen parte del presupuesto general de la Nación. Por tanto, los gastos correspondientes se encuentran ajustados al principio de anualidad, así que caducan cuando no se ejecutan o comprometen en la vigencia respectiva (art. 14 y 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto). La disponibilidad de recursos depende de las condiciones normales de apropiación.

Figura 5 Evolución del valor y del número de asignaciones del Fondo Nacional de Regalías (1995-2010)



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

La gráfica 5 pone en evidencia la dinámica del valor de las asignaciones del FNR y su número año a año. Las asignaciones aumentaron entre 1999 y 2001, y entre 2006 y 2009. Las disposiciones legales (decreto 2141 de 1999 y decreto 4355 de 2005) que fortalecen la participación del DNP pueden explicar estos cambios ^{73/}. Entre 1995 y 2001, el número

^{73/} En estos cálculos no se incluyen los recursos provenientes de la liquidación de la CNR. El ejercicio tampoco incorpora la ejecución del *desahorro*. En el 2008 se desahorraron \$120 mil millones para proyectos de infraestructura vial. En 2009, se desahorraron \$679 mil millones que se destinaron a la adecuación y el mejoramiento de la infraestructura vial a nivel nacional; la normalización de redes eléctricas; el saneamiento de la cartera hospitalaria; la construcción de obras de encauzamiento del río Magdalena; la construcción, rehabilitación, adecuación y modernización de muelles y malecones en los municipios ribereños del río Magdalena; la preservación del medio ambiente, la navegabilidad del río Magdalena e implementación y mejoramiento de sistemas de saneamiento básico y agua potable; la prevención y atención de desastres naturales o situaciones de calamidad pública; la construcción de obras para el control de inundaciones en la región de la Mojana en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre y Córdoba; la construcción, mejoramiento, rehabilitación de obras de emergencia en el río Magdalena; y

de proyectos era alto, y consecuentemente el valor promedio de los mismos era bajo. Luego, en el periodo de transición institucional y normativa, 2002-2003, se presentó un bajo número de proyectos, que a medida que la reglamentación de la Ley 756 de 2002 y el paso del manejo del FNR al DNP se fue estructurando, fue aumentando progresivamente hasta lograr un efecto inverso al del primer periodo analizado, es decir un bajo número de proyectos y un valor promedio más alto. Posteriormente la cifra aumenta y, sobre todo, crece el monto. Ello significa que el valor promedio ha subido. La fragmentación de los recursos del FNR en proyectos pequeños no es conveniente, porque el impacto regional es nulo y los costos de administración y supervisión son relativamente altos.

Los cambios tan bruscos que se observan en la gráfica 5 no guardan relación con una relativa estabilidad de las necesidades. Las asignaciones únicamente tienen en cuenta las necesidades de manera *ad hoc*, en función de cada uno de los proyectos.

La distribución sectorial es muy errática. Durante el período 1995-2010 el monto promedio asignado por proyecto fue más alto en asistencia humanitaria [\$15.049 millones]. Estos recursos fueron ejecutados a través del Fondo Nacional de Calamidades en obras de infraestructura, o en la constitución de un banco de materiales para distribución en la región de la Mojana y en las principales zonas afectadas por las inundaciones de 2009. En los demás sectores el valor promedio por proyecto fue: vivienda urbana [\$3.707 millones], salud [\$1.752 millones], minas [\$1.477 millones], gas [\$1.340 millones], transporte [\$1.307 millones], cultura [\$1.147 millones], educación [\$1.109 millones], saneamiento básico [\$1.050 millones], vivienda rural [\$769 millones], medio ambiente [\$572 millones], energía [\$380 millones] y agricultura [\$280 millones]. Estos proyectos relativamente pequeños apenas si tienen incidencia en el municipio donde se ejecuta. Los alcances regionales prácticamente son inexistentes⁷⁴.

Los sectores que más recursos reciben del FNR son: transporte [25%], energía [21%], saneamiento ambiental [18%], medio ambiente [15%], minas [7%], educación [4%], vivienda rural [3%], salud [3%]. Y por número de proyectos, la distribución es: energía [38%], medio ambiente [17%], transporte [17%], saneamiento ambiental [16%], vivienda rural [3%], minas [3%], educación [3%].

De acuerdo con la *norma*, la distribución regional de los recursos del FNR debe realizarse de la siguiente manera: sin asignación previa [60.3%], Cormagdalena [10%], Caribe [6.6%], Occidente [5.2%], Centro Oriente [4.7%], Bogotá [2.5%]. Entre 1995 y 2010 los recursos se han distribuido de la siguiente manera: proyectos que cubren más de una región [27%], Caribe [26%], Centro Oriente [19%], Occidente [18%], Orinoquía [5%], Amazonas [3%], Bogotá [2%]. Por número de proyectos la distribución ha sido: Occidente

el diseño y construcción de obras de restauración ambiental y de navegación del canal del dique en el río Magdalena.

⁷⁴ Se incluyen las gráficas de estos datos en los anexos.

[32%], Centro Oriente [29%], Caribe [21%], Orinoquía [10%], Amazonas [5%], proyectos nacionales [3%], Bogotá [0.5%]. Los datos sugieren que la región del Occidente tiene, en promedio, proyectos más pequeños, porque tiene la más alta participación en el número de proyectos y recibe un porcentaje de recursos relativamente bajo. Es de esperar que la Orinoquía tenga una baja participación en las regalías indirectas porque recibe un monto importante de las regalías directas.

Como muestra el siguiente cuadro que contiene los principales demandantes de los recursos del FNR, los departamentos de Atlántico, Santander, Córdoba, Sucre y Cundinamarca concentran el 25% de los recursos del Fondo. Como *destinatarios específicos* los municipios de Barrancabermeja, Villavicencio, Cartagena, Montería, Neiva y Puerto Boyacá, y los departamentos de Córdoba, Sucre, además de que son grandes beneficiarios de regalías directas, reciben el 10% de los recursos del FNR. Este porcentaje es muy elevado si se tiene en cuenta que las asignaciones con un destinatario específico corresponden el 38.7% de los recursos del FNR.

Cuadro 10 Principales demandantes de recursos del FNR

ENT. TERRITORIAL	1995-2001	%	ENT. TERRITORIAL	2002-2007	%	ENT. TERRITORIAL	2008-2010	%
Varios Municipios	508.431.603.899	13	CORMAGDALENA	152.621.125.288	15	CORMAGDALENA	387.594.441.644	21
Ingeominas	336.228.935.785	8	PLANIEP	75.008.800.939	7	INGEOMINAS	84.284.028.273	5
CORMAGDALENA	205.192.366.245	5	D.E.I.P. BARRANQUILLA	53.672.510.290	5	NECHÍ	46.251.967.524	2
D.E.I.P. BARRANQUILLA	137.832.845.317	3	SAN ANDRES	47.471.059.736	5	MIJ	42.760.274.041	2
PLANIEP	123.566.557.379	3	BUENAVENTURA	33.427.550.386	3	ATLÁNTICO	40.339.407.305	2
MONTERIA	95.875.827.709	2	SOLEDAD	29.504.600.679	3	SINCELEJO	36.727.962.128	2
BOGOTA D.C.	95.313.444.425	2	TUMACO	28.599.660.323	3	MAVDT	35.128.477.558	2
SINCELEJO	92.349.060.952	2	Ingeominas	28.129.503.207	3	MAGDALENA	32.736.939.402	2
D.T.C. CARTAGENA	82.102.870.195	2	BUCARAMANGA	25.908.566.362	3	CALDAS	24.575.071.905	1
BARRANCABERMEJA	73.069.115.202	2	CAUCA	24.337.231.858	2	CAQUETA	23.072.291.017	1
VALLEDUPAR	65.697.336.236	2	BOLÍVAR	21.996.540.816	2	SUCRE	22.416.213.304	1
SAN ANDRES	61.858.836.707	2	GIRON	20.758.240.636	2	SAN JOSE GUAV.	21.545.502.095	1
AGUA DE DIOS	60.915.104.537	2	D.T.C. CARTAGENA	20.592.613.244	2	EL TAMBO	20.583.003.153	1
RIOHACHA	49.066.435.857	1	D.T.C.H. SANTA MARTA	20.479.054.558	2	D.T.C. CARTAGENA	19.690.231.470	1
D.T.C.H. SANTA MARTA	46.334.551.674	1	BARRANCABERMEJA	17.967.283.936	2	CÓRDOBA	18.823.434.462	1
BUENAVENTURA	44.925.234.584	1	MAGDALENA	16.901.587.419	2	TOLIMA	18.772.509.613	1
URIBIA	38.209.820.188	1	SANTIAGO DE CALI	16.579.082.474	2	TUMACO	18.420.814.805	1
SAN JOSE GUAVIARE	37.432.614.773	1	SANTANDER	13.472.891.559	1	ANTIOQUIA	17.852.055.484	1
PEREIRA	36.646.274.745	1	VALLEDUPAR	11.773.311.421	1	STA CRUZ LORICA	17.570.472.494	1
TOTAL	4.054.635.023.687	50	TOTAL	1.027.941.106.681	65	TOTAL	1.867.500.527.340	50

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

El cuadro 10 muestra cuáles han sido las entidades que han presentado más proyectos en el sector transporte. Algunas se repiten en los distintos períodos. La capacidad institucional para presentar los proyectos es determinante. En esta competencia los municipios pequeños terminan en desventaja. De acuerdo con la información disponible para el sector transporte, el 66% de los proyectos son devueltos a las entidades por problemas de documentación, requisitos incompletos o falta de estudios. Sólo un 20% ha sido viabilizado o se encuentra en estudio para viabilización, y, en muchos casos, los proyectos viabilizados han sido previamente devueltos a la entidad territorial para ser corregidos (cuadro 11).

Cuadro 11 Situación de los proyectos presentados ante el Ministerio de Transporte para ser financiados con recursos del FNR							
ESTADO	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
Devuelto	104	85	21	230	111	551	66%
Viabilizado	48	41	7	28	37	161	19%
Enviado a INVIAS	7	15	17	33	27	99	12%
En estudio		1			8	9	1%
Enviado a otra entidad	2		1	6	8	8	1%
Archivo			1		1	2	0%
Esperando documentos					1	1	0%
Total general	161	142	47	297	193	831	
Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP							

Entre 1999 y 2010, el porcentaje de proyectos que requieren ajustes o reformulaciones fueron, por sector: agricultura [100%], asistencia humanitaria [100%], vivienda rural [96%], gas [91%], vivienda urbana [67%], educación [52%], saneamiento básico [44%], transporte [34%], salud [32%], medio ambiente [25%], energía [13%], cultura [12%].

La mayor parte de los ajustes tiene que ver con aspectos técnicos (cantidades de obra, precio, actividades y tipo de materiales). Le siguen en importancia la definición del alcance de las obras. No son significativos los cambios realizados con los beneficiarios o la localización de los proyectos. Los errores cometidos durante la fase de formulación o viabilización del proyecto generan costos adicionales.

Del total de proyectos aprobados con cargo a recursos del FNR entre 1999 y 2010 75[/], el 34% tuvieron que ser ajustados o reformulados (cuadro 12). Este porcentaje es aún mayor entre algunos sectores como agricultura, asistencia humanitaria de emergencia, vivienda rural, gas, vivienda urbana, educación y saneamiento básico.

75/ No existe información sistematizada de los casos de ajuste o reformulación antes de 1999, por lo que el análisis se hace a partir de este año. Adicionalmente, la información que se tiene acerca de proyectos aprobados entre 1999 y 2004, corresponde a proyectos que se encontraban en ejecución, en el momento de la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías. Finalmente respecto a la información existente para 2010, debe considerarse que la mayor parte de los proyectos de esta vigencia se encontraban apenas en proceso de inicio al momento de hacer el corte de esta información.

Cuadro 12 Número de proyectos ajustados del total financiado con recursos del Fondo Nacional de Regalías, por vigencia de aprobación del proyecto (1999-2010).

SECTOR	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
SANEAMIENTO BÁSICO	2	3	8	2	4	16	38	54	56	73	256	24%
TRANSPORTE	2	5	6	3	7	6	6	7	181	21	244	23%
VIVIENDA RURAL							47	9	55	73	184	17%
ENERGÍA		4	2	3				23	41	47	120	11%
MEDIO AMBIENTE	4	2	11	2	1	2	3	32	26	22	106	10%
EDUCACIÓN		1			6	11	16	13		12	59	6%
MINAS		4	19	1				5	5	11	45	4%
GAS							4	11	12	2	29	3%
SALUD		1	3		-		1	3	1	4	13	1%
VIVIENDA URBANA						3	2		2	1	8	1%
ASIST. HUMANITARIA								1		2	3	0%
CULTURA			1	1			1				3	0%
AGRICULTURA						1		1			2	0%
Total general	8	20	50	12	18	39	118	159	379	268	1.071	

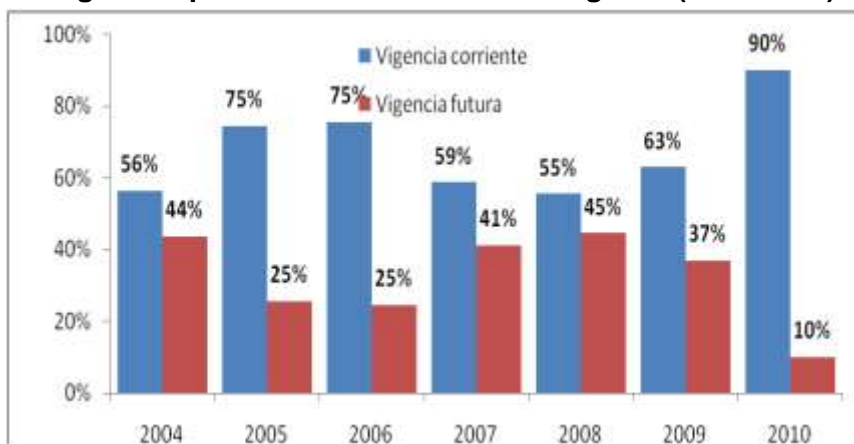
Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

Notas: (1) Muestra el número de proyectos aprobados en cada vigencia que fueron ajustados o reformulados, no el número de proyectos que fueron ajustados cada año. En la vigencia 2010 por ejemplo, fueron ajustados o reformulados (a diciembre de 2010) un total de 158 proyectos, de los cuales 2 habían sido aprobados en la vigencia 2006, 14 a la vigencia 2007, 95 a la vigencia 2008, y 47 de la vigencia 2009. Estos proyectos, por consiguiente se incluyen de acuerdo a la vigencia de aprobación y no de ajuste y/o reformulación.

(2) No muestra el número total de veces que un mismo proyecto fue ajustado y/o reformulado

Desde el punto de vista presupuestal, el Ministerio de Hacienda ha mostrado especial preocupación al crecimiento de los compromisos de recursos para vigencias futuras. La gráfica 6 describe la relación entre vigencias corrientes y futuras de los recursos del FNR asignados en el período 2004-2010. El porcentaje de vigencias futuras fue especialmente elevado en el 2008 (45%). A partir de este momento la tendencia es decreciente. Cuando se realiza el pago de los recursos comprometidos en vigencias anteriores, disminuye el presupuesto disponible para el año en curso. El pago de pasivo de vigencias expiradas se realiza mediante un traslado presupuestal que afecta el presupuesto de la vigencia en la que se constituye. En el caso del Fondo, durante los últimos años, las vigencias expiradas han reducido el monto disponible para el año en curso en un 40%.

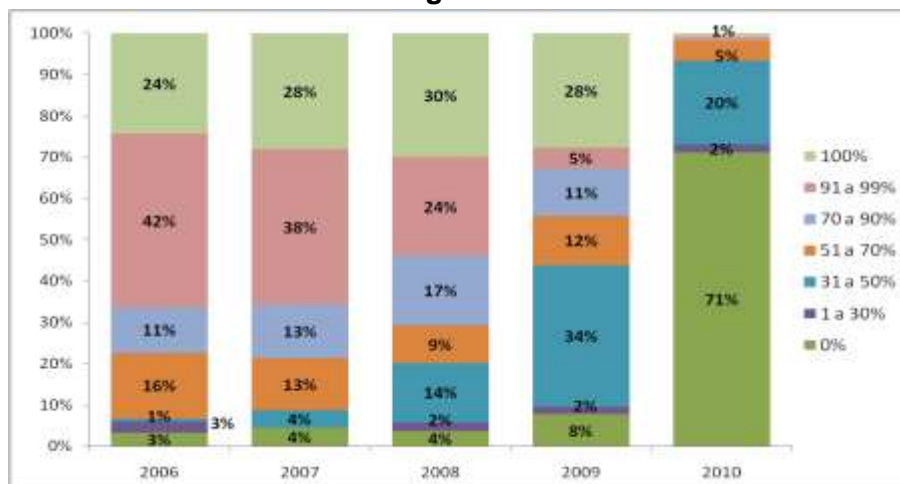
Figura 6 Relación entre las vigencias corrientes y las futuras de los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías (2004-2010)



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

En la contabilidad del FNR las vigencias expiradas se explican por razones administrativas (ejecución lenta de los proyectos, mala formulación, demoras en la ejecución de la inversión, problemas en los procesos de contratación, interventorías, etc.). Hay un cruce entre el momento en que se aprueba un proyecto (generalmente en el último trimestre del año) y el momento en el que efectivamente comienza su ejecución en la entidad territorial (la vigencia siguiente a la de su aprobación).

Figura 7 Porcentaje de proyectos que han recibido un determinado porcentaje de giros



Los rangos del lado derecho representan los porcentajes de giros. Los porcentajes de las barras corresponden a proyectos.

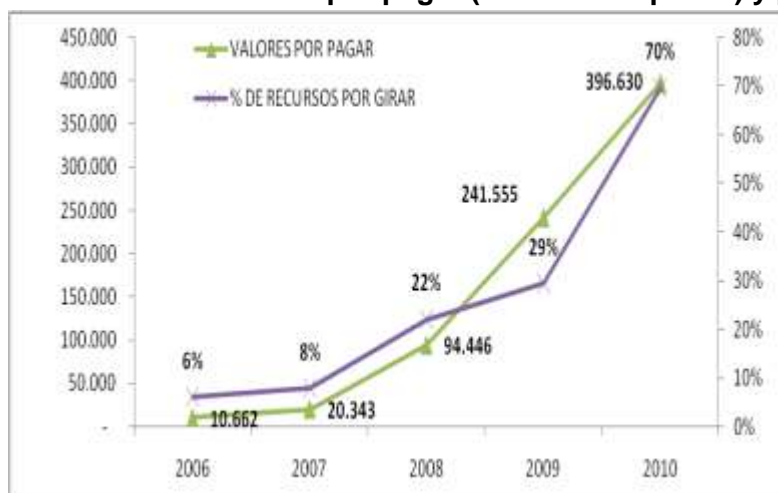
Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

La figura 7 muestra la relación entre porcentaje de giros y porcentaje de proyectos. En el 2006, por ejemplo, el 24% de los proyectos recibieron durante la vigencia el 100% de los giros. El 42% de los proyectos recibieron entre el 91% y el 99% de los giros.

El mejor año fue el 2008, cuando el 30% de los proyectos recibieron el 100% de los giros. Si la programación está bien hecha y si los flujos de caja se estiman adecuadamente, lo lógico sería que el 100% de los proyectos recibieran durante la vigencia el 100% de los giros. La situación dista mucho de este ideal. En el 2006 un 7% recibió giros por debajo del 50%, en el 2008 el porcentaje equivalente fue de 20% y en el 2009 de 44%.

A medida que los giros se van atrasando, los valores por pagar, en reserva o con vigencia expirada, aumentan: 2006 [\$10.662 millones], 2007 [\$20.343 millones], 2008 [\$94.446 millones], 2009 [\$241.555 millones], 2010 [\$396.630 millones] (figura 8).

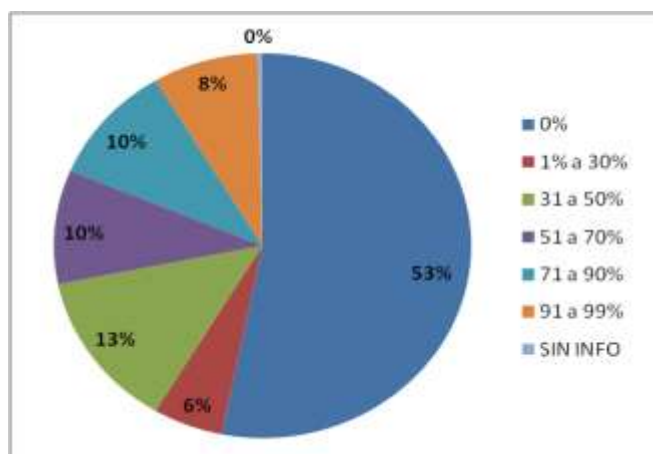
Figura 8 Evolución de los valores por pagar (millones de pesos) y porcentajes



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

Quando se analiza la situación desde la perspectiva de las ejecuciones físicas también se observan ineficiencias claras. Las gráficas 9 y 10 muestran que el 53% de los proyectos de 2006 a 2010 no tiene *ninguna* ejecución física (el 58% de estos corresponde a aprobaciones con cargo a la vigencia 2010, y el 42% restante a proyectos aprobados con cargo a la vigencia 2009). El 72% de los proyectos tiene una ejecución menor al 50%. De estos, el 8% corresponde a proyectos aprobados con cargo a las vigencias 2006 y 2007, el 28% a la vigencia 2008. Únicamente el 8% de los proyectos tienen una ejecución física superior al 90%.

Figura 9 Porcentaje de ejecución física de los proyectos (2006-2010)

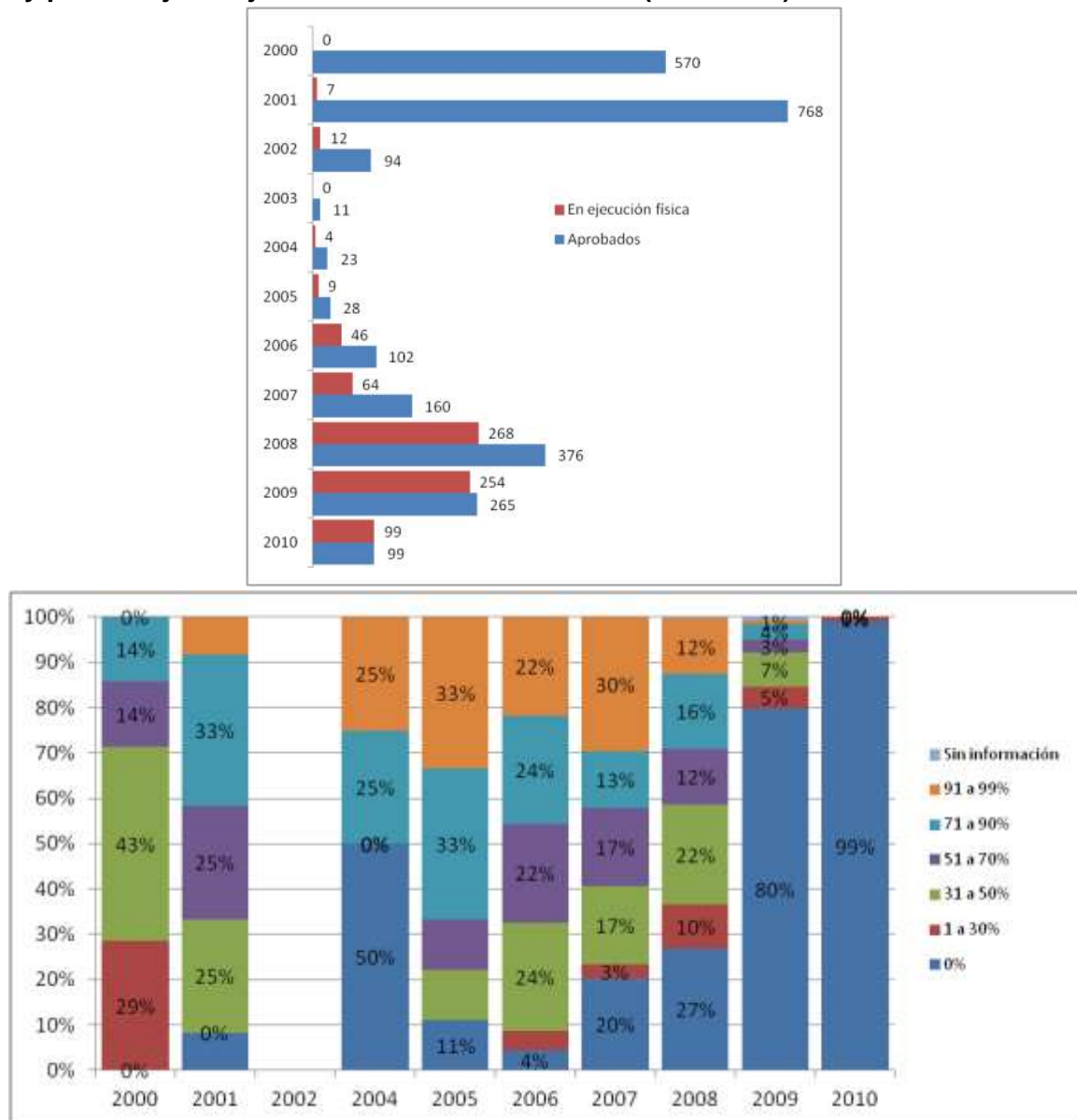


Los rangos del lado derecho corresponden a los porcentajes de ejecución. Los porcentajes del pastel corresponden a los proyectos.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

A partir de la base de datos disponibles en la Dirección de Regalías, examinamos 1.177 proyectos. A diciembre del 2010, las principales causas de retraso de los proyectos son: demora en la entrega de información [644 proyectos], cambio en los diseños iniciales [375], problemas contractuales [200], razones climática [74], requisitos previos no disponibles [46], demoras por la falta de claridad [31], procedimientos administrativos [22] y corrupción [21]. Resumiendo, 478 proyectos se han afectado por más de un factor, 392 por uno, 190 no han tenido problemas, y de 117 no hay información.

Figura 10 Proyectos en ejecución física a diciembre de 2010 por vigencia de aprobación y porcentaje de ejecución física de los mismos (2000-2010). Distribución anual.



Nota: Los rangos del lado derecho corresponden a los porcentajes de ejecución. Los porcentajes de las barras corresponden a los proyectos.

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

El diagnóstico anterior pone en evidencia la existencia de claras *ineficiencias*. En el análisis del *ciclo de los proyectos* se constata que la primera dificultad se presenta en la entidad territorial. Puesto que el FNR opera por demanda, si la capacidad institucional de las ET es débil, el proyecto que envía la entidad territorial no es de buena calidad. El proyecto pasa al ministerio pertinente para evaluar su viabilidad. La ET puede enviar el proyecto directamente al ministerio, o lo manda a la Dirección de Regalías (DR) quien lo remite al ministerio competente para que evalúe su viabilidad. El ministerio verifica que el proyecto cumpla con un mínimo de requisitos en materia documental (permisos, formatos pre-establecidos), y que tenga consistencia con la *metodología general ajustada* (MGA) y BPIN vigente, así como los estudios técnicos, financieros y económicos requeridos. En esta fase de formulación y presentación se presentan errores originados en factores como la sobrecarga laboral, el hecho de que los requisitos previos se refieren en su mayor parte a informes documentales, la ausencia de instrumentos para exigir las correcciones necesarias, etc.

Cuando el ministerio respectivo certifica la viabilidad, el proyecto pasa al DNP que después de constatar que se han cumplido todos los requisitos, determina bajo que destinación normativa es posible su financiación, y aplica las metodologías de priorización para aquellos proyectos que aplican a una misma destinación general, con el fin de determinar cuáles de ellos son financiables. El proyecto pasa, entonces, al Consejo Asesor de Regalías, y en caso de ser aprobado se hace un acuerdo de asignación de recursos ^{76/}.

En vista de los bajos porcentajes de ejecución de los proyectos, a partir del 24 de abril del 2008 se hicieron más estrictas las condiciones para realizar los giros. El primero, del 30%, se entrega una vez la entidad territorial ha incorporado los recursos aprobados a su presupuesto y el cumplimiento de otros requisitos (ver resolución 038 de 2008).

Adicionalmente antes de efectuar el pago, las *interventorías administrativas y financieras* (IAF) contratadas por el DNP realizan una primera visita al lugar de ejecución del proyecto. Para hacer efectivo el segundo giro correspondiente al 50% de los recursos, la ET debe enviar, entre otros documentos, un primer informe de avance donde se acredite el 40% de la ejecución del proyecto. Esta ejecución es igualmente verificada en terreno por parte de las IAF. El tercer giro, correspondiente al 20% restante, se realiza una vez que la entidad ejecutora remite un informe de avance donde se acredite el 90% de ejecución de la obra. Nuevamente, la IAF verifica en terreno el cumplimiento de este porcentaje de ejecución. Para la liquidación del proyecto se requiere que la obra haya terminado en un 100%. Se espera que con esta reglamentación más estricta se mejoren las ejecuciones presupuestales y físicas de los proyectos aprobados en las últimas vigencias.

^{76/} A todos los proyectos aprobados se les descuenta con 4% que se destinan a la contratación de las interventorías administrativas y financieras a cargo del DNP.

6. EL CICLO DE LOS PROYECTOS

Puesto que el acceso al Fondo depende de la demanda que hagan las ET a partir de los proyectos que son viabilizados por los ministerios, la forma de elaborar el proyecto se convierte en un aspecto neurálgico del ciclo. Si la institucionalidad es débil, o si el capital humano de las ET no está bien preparado, el proceso empieza mal.

Durante la segunda fase del ciclo, la responsabilidad pasa a manos del orden nacional. El proyecto formulado por la entidad territorial es presentado al ministerio correspondiente que examina la viabilidad en materia técnica. Durante este análisis, de acuerdo a la normativa vigente, se examina que los proyectos cumplan con un mínimo de requisitos en materia documental (permisos, formatos pre-establecidos), tipo de proyectos, formulación de acuerdo a la metodología BPIN vigente (MGA), y estudios técnicos, financieros y económicos. La decisión sobre la viabilidad del proyecto también juega un papel central en el proceso.

Una vez que el proyecto recibe viabilidad por parte de los ministerios, pasa a manos del Departamento Nacional de Planeación para la realización de un control de viabilidad y la búsqueda de financiación. Esta etapa tiene dos fases. En la primera se verifica el cumplimiento de la totalidad de requisitos previsto en la norma y, en la segunda, se define el cajón presupuestal al que aplica, y los factores de priorización.

Los proyectos que cumplen todos los requisitos y que pueden financiarse, pasan entonces a estudio del Consejo Asesor de Regalías, que decide sobre la financiación con los recursos del Fondo. La eficacia de esta fase, al igual que en la anterior, depende de que la Dirección de Regalías cuente con la información, las capacidades humanas, físicas y normativas para desarrollar su labor y hacer funcionar el filtro del control de viabilidad.

Luego de la aceptación por parte del Consejo Asesor de Regalías, se pasa a la aprobación formal del proyecto a través de un Acuerdo de asignación de recursos. En esta fase no se realizan estudios o verificaciones técnicas, sino que la atención se centra en la revisión jurídica y presupuestal.

En adelante, el ritmo del proyecto depende mucho de las entidades ejecutoras. En la mayor parte de los proyectos los giros se realizan por partes. Se descuenta el 4% para la contratación de las *interventorías administrativas y financieras* (IAF) a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Figura 11 Ciclo de los proyectos del FNR

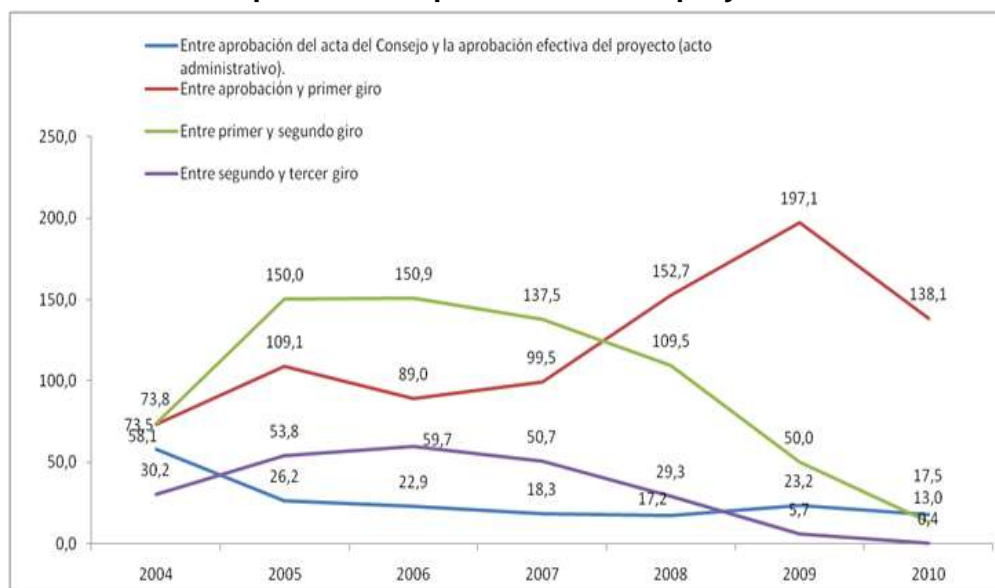


Fuente: Elaboración de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría

La gráfica 11 muestra los entrecruzamientos entre los ciclos presupuestales del orden nacional y territorial, y entre las etapas de ejecución, y seguimiento y monitoreo. Los numerosos traslapes crean condiciones propicias para que se cometan una gran cantidad de errores de parte y parte (en los diseños y formulación, contractuales, cambios de lugar o beneficiarios por una falta de planeación y actualización de la información, corrupción). Además, existen procesos legales y administrativos que dilatan la ejecución de los proyectos. Por consiguiente se observa que los esfuerzos de ejecución del DNP dependen de procesos que se adelantan en las entidades territoriales, y la ejecución de los recursos en las entidades territoriales dependen del rápido desarrollo de procesos en el orden nacional tales como los trámites de giro y ajuste de los proyectos una vez se cumplen los requisitos previstos en la normativa.

Los problemas de ejecución de los proyectos tienen que ver en algunos casos con factores externos a los actores, como el clima o el orden público, pero sobre todo, están motivados por errores que se presentan durante el ciclo del proyecto y que corresponden a la gestión y capacidad intrínseca de la entidad territorial (equivocaciones en el diseños y la formulación, problemas contractuales, corrupción, etc.).

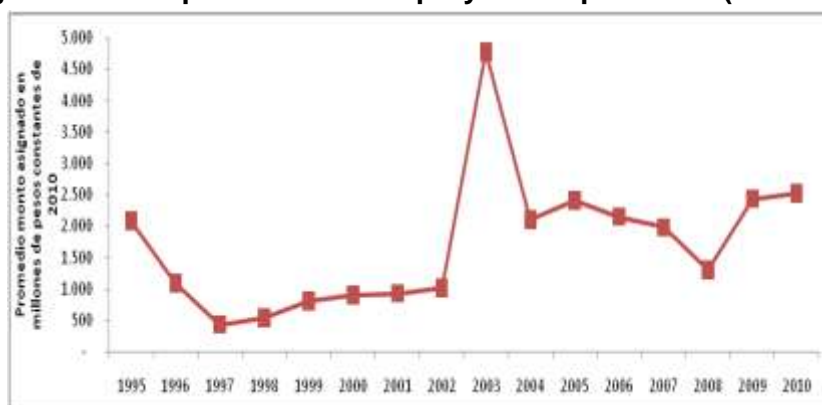
Figura 12 Días que se requieren, en promedio, para superar algunas de las etapas del proceso de aprobación de los proyectos



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

La figura 12 analiza diferentes momentos del ciclo de los proyectos. La eficiencia ha ido aumentando a medida que el DNP adquiere más control. La mayor dificultad se observa entre la aprobación del proyecto y el primer giro. Entre el 2007 y el 2009, el número de días se duplicó. Este hecho puede considerarse positivo porque hay más control (visitas, mejor cumplimiento de requisitos) pero de todas maneras, el período transcurrido es muy largo. En el 2009 el proceso se demoró, en promedio, 197 días. Es significativa la reducción del tiempo entre el primero y el segundo giro. De 150 días que tardaba el proceso en el 2005 se ha pasado a 17 en el 2010.

Figura 13 Valor promedio de los proyectos aprobados (1995-2010)



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

La diversidad de porcentajes y cajones se ha reflejado en la dispersión de proyectos de muy poco valor (figura 13). En general, los montos son pequeños, aún en el pico del 2003, cuando el promedio fue de \$5 mil millones. A partir del año 2000 se observa una tendencia al aumento del valor promedio de los proyectos, pero de todas maneras la cifra continúa siendo muy baja. Entre 1996 y 2002 el monto promedio era de \$428 millones, y entre 2004 y el 2010 el promedio fue de \$1.835 millones.

7. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN - PPPE

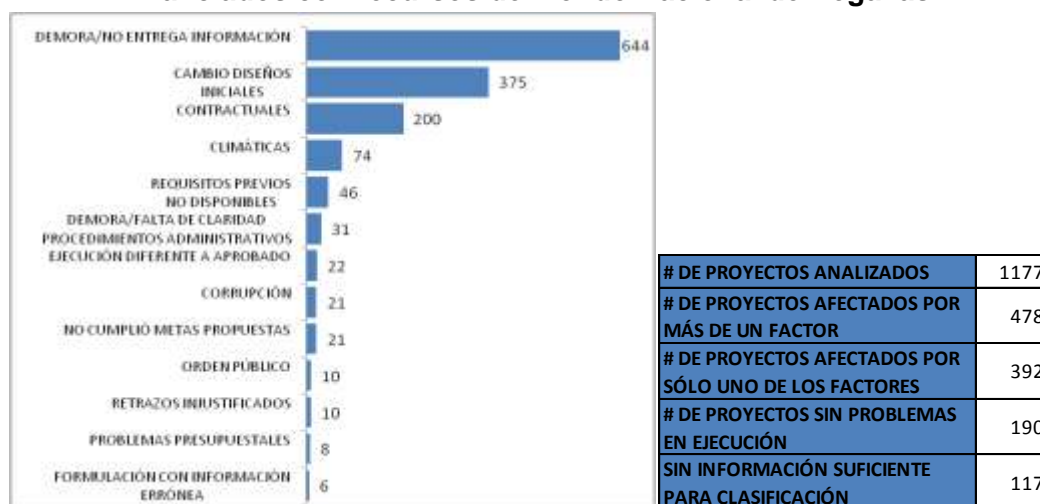
7.1. ANÁLISIS PRELIMINAR.

Como base inicial del análisis, a continuación se hará un análisis general de cuáles son los principales problemas de ejecución de los proyectos, y en qué años, para qué sectores y para cuáles ET han tenido sus mayores efectos. Esto nos permitirá identificar líneas o causas comunes de ineficiencia, contrastarlas con las identificadas durante la fase descriptiva y analizarlas a mayor detalle con el fin de encontrar posibles salidas o recomendaciones en el manejo institucional del Fondo. Este análisis inicial se basa en el análisis, proyecto por proyecto, de la base de iniciativas de inversión que se encontraban en seguimiento por parte de la Dirección de Regalías a diciembre de 2010, y por consiguiente no recoge la totalidad de los problemas de ejecución que se han podido presentar desde la creación del Fondo Nacional de Regalías⁷⁷. Éste permitió establecer

⁷⁷ Esta clasificación depende, además, de la información que ha sido reportada por los interventores técnicos a cargo, y que en muchos casos no tiene la misma estructura, ni el mismo detalle para cada uno de los proyectos. En particular se observa que para 117

las cinco principales fuentes de retraso en la ejecución de los proyectos, y la categorización de cada uno de los proyectos de acuerdo a una o varias de estas situaciones. A continuación se muestran los resultados obtenidos:

Figura 14 Principales causas de retrasos en la ejecución de proyectos en monitoreo financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías



Fuente. Elaboración Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP.

Estos resultados nos muestran que de un total de 1060 proyectos de los cuales se tiene información suficiente para el análisis, sólo 190 de ellos (18%) no presentaron problemas significativos durante su ejecución y 392 (37%) fueron afectados sólo por uno de estos factores. La mayor parte de los proyectos (45%) se ven afectados por más de uno de los factores analizados. Adicionalmente, el problema más recurrente durante la ejecución de los proyectos es la demora o no entrega de información necesaria para su seguimiento (se presenta en el 61%, 644, de los casos), y la cual, como se detalló en el aparte descriptivo es un requisito necesario para el giro de los recursos y por consiguiente para continuar su ejecución. Le siguen a este, problemas relativos a cambios en los diseños iniciales de los proyectos (se presenta en un 35%, 375, de los casos), modificaciones que deben aprobadas por los ministerios sectoriales, y en el caso de generarse modificaciones en el alcance o monto del proyecto, deben ser además aprobados por el Consejo Asesor de Regalías, lo que significa la suspensión temporal de los proyectos, que de acuerdo a la información cualitativa recogida en las entrevistas puede tardar hasta cinco meses dependiendo de cuán bien soportado se encuentre el ajuste.

proyectos de la muestra no existe información suficiente para detallar los problemas presentados durante la ejecución, y por consiguiente se presenta una pérdida muestral equivalente.

De otra parte, se detectaron problemas contractuales en 200 de los proyectos (el 19% de los casos), y climáticas en 74 de los proyectos (7% de los casos). El resto de los principales problemas detectados se concentran en la existencia de deficiencias en los procedimientos administrativos sea por demoras o falta de claridad en la información (31 casos), cambios en los diseños pero sin la realización de los procedimientos necesarios para su aprobación –ejecución diferente a lo aprobado- (22 casos), problemas en la formulación de proyectos debido a la existencia de información errónea o problemas de planeación que no presupuestaron cuáles eran los requisitos previos para la ejecución de los proyectos (52 casos) y problemas de corrupción administrativa (21 casos)⁷⁸. Todos estos problemas causan la demora durante la etapa de ejecución de los proyectos, o incluso la imposibilidad de ser realizados, particularmente para el último de los casos.

Lo anterior pone de presente que existen tres principales problemas que dificultan la ejecución de los proyectos, que complementan los detectados durante la fase del diagnóstico y que pasarán a ser analizados a continuación. Estas son:

- problemas en la formulación de los proyectos que conllevan la realización de ajustes en los diseños iniciales de los proyectos, la ejecución de algunos de ellos con características diferentes a las aprobadas, y a deficiencias al momento de ponerlos en marcha debido a que no se presupuestaron cuáles eran los requerimientos previos necesarios o a que se realizó la formulación incluyendo información errónea;
- demoras o deficiencias en los procedimientos administrativos sea en cuanto a la entrega de información por parte de las ET, o a demoras durante el análisis de la información y ajuste de los proyectos;
- y otros factores externos a las ET como factores climáticos y de orden público. Factores estos que están por fuera del manejo y alcance de las instituciones involucradas, por lo que no será objeto del presente documento.

Frente al primero de estos problemas se encontró, de acuerdo a información del DNP, que del total de proyectos aprobados con cargo a recursos del FNR entre 1999 y 2010⁷⁹, un

78 No es posible sumar los porcentajes en que se presentan cada uno de los anteriores factores, debido a que en la mayor parte de los casos (45%), un mismo proyecto se ve afectado por varios problemas de ejecución.

79 No existe información sistematizada de los casos de ajuste o reformulación antes de 1999, por lo que el análisis se hace a partir de este año. Adicionalmente, la información que se tiene acerca de proyectos aprobados entre 1999 y 2004, corresponde a proyectos que al momento de la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías, y el paso en el manejo del Fondo a manos del Departamento Nacional de Planeación, se encontraban todavía en ejecución. Finalmente respecto a la información existente para 2010, debe considerarse que la mayor parte de los proyectos de esta vigencia se encontraban apenas en proceso de inicio al momento de hacer el corte de esta información.

34% de ellos tuvieron que ser ajustados o reformulados, por lo menos en una ocasión, con el fin de corregir errores durante la formulación del proyecto o adaptarse a condiciones cambiantes frente a las inicialmente planteadas. Este porcentaje es aún mayor entre algunos sectores como agricultura, asistencia humanitaria de emergencia, vivienda rural, gas, vivienda urbana, educación y saneamiento básico. En los dos primeros casos, cuyo 100% de los proyectos debieron ser ajustados o reformulados, se encuentra primero que esto sólo equivale al ajuste de 5 proyectos en total por lo que a pesar del porcentaje, no tiene un impacto considerable en la pérdida de eficiencia del Fondo. Sin embargo, para sectores como saneamiento básico o vivienda rural que tienen una participación importante en el Fondo, no sólo en términos numéricos, sino también en términos del monto aprobado, la existencia de ajustes en más de un 40% de sus proyectos aprobados, significa que en más del un 40% de los casos, los proyectos financiados por el Fondo presentarán demoras debido a errores en las fases de formulación y viabilización.

Muestra de ello es que de acuerdo al Cuadro 13, estos dos sectores son, junto con el sector transporte, los que más ajustes han presentado en los últimos años y los que más crecimiento han tenido en el número de casos a través de los años. En general, la existencia de ajustes en los proyectos se ha comportado con una tendencia creciente en el FNR durante los últimos años⁸⁰. De acuerdo a la información inicial dada por este análisis, también un número significativo de proyectos, han presentado demoras en su ejecución debido al incumplimiento en las metas o ejecución diferente a las obras o actividades aprobadas, lo que implica que dichos proyectos han sufrido ajustes sin que los mismos hayan sido tramitados ante la Dirección de Regalías⁸¹. Para controlar este sub-registro es necesario que los sistemas de información mejoren de tal manera que las interventorías administrativas y financieras puedan, a través de su trabajo de campo, detectar los cambios técnicos que sufren los proyectos durante su ejecución. De la información que puede extraerse a través de un examen individual de cada uno de los proyectos en ejecución a diciembre de 2010 y que fueron ajustados, un 77% fueron ajustados debido a cambios técnicos menores, y un 28% han sido reformulados o modificados en su alcance.

80 No se puede dar una aseveración concreta al respecto debido a los problemas de información detallados en la anterior nota de pie de página.

81 Dicho trámite implica: (1) que la entidad territorial solicite la aprobación de dicho ajuste por escrito, dando constancia de cuáles son específicamente los ajustes necesarios y las implicaciones financieras y técnicas de los mismos, así como la justificación de las mismas, (2) que el ajuste sea aprobado por parte de los interventores administrativos y financieros de la Dirección de Regalías o que se realicen los ajustes que ésta crea necesario para su aprobación, (3) que el respectivo ministerio sectorial apruebe dichos ajustes o se realicen los ajustes que éste crea necesarios para su aprobación, y (4) que el Consejo Nacional de Regalías le apruebe en los casos en que las modificaciones impliquen una modificación en el alcance o monto aprobado al proyecto. Durante todo este proceso el proyecto debe ser suspendido, para evitar que se realicen obras diferentes a las aprobadas.

De otra parte, para el segundo de los problemas señalados utilizando el análisis de tiempos promedio mostrado en la **Figura 15**, se encuentra que las principales demoras en los procesos administrativos involucrados en la fase de aprobación y ejecución de los recursos, ocurren principalmente entre la aprobación y el primer giro de los recursos. El tiempo promedio entre estos dos procesos es de 123 días, lo que ha aumentado particularmente para los proyectos aprobados en las últimas cuatro vigencias. Adicional a esto, si se tiene en cuenta que en promedio entre la aprobación del acta de sesión del Consejo Asesor de Regalías y la expedición de acto administrativo que aprueba los proyectos, hay en promedio 27 días, esto significa que sólo entre la aprobación de los proyectos y el inicio de los procesos contractuales hay en promedio cinco meses.

Dado que los proyectos generalmente se aprueban al finalizar de la vigencia, de acuerdo a las fechas de expedición de las actas de los Consejos Asesores de Regalías, esto nos muestra que la ejecución de los mismos sólo comienza hasta abril de la siguiente y que dados los ritmos de los siguientes procesos de giro, que en promedio toman 130 días, sólo nueve meses y medio luego de la aprobación las ET cuentan con la totalidad de los recursos para realizar la ejecución de los proyectos, es decir hasta septiembre u octubre del año siguiente al aprobado.

Estas demoras, particularmente antes de empezar la fase contractual, se relacionan con algunas de las causas detalladas al inicio de este análisis de eficiencia, como son las demoras en la entrega de información, la falta de claridad por parte de las ET acerca de los procesos involucrados y las demoras administrativas por parte de las interventorías que realizan el seguimiento administrativo y financiero. Igualmente, los resultados y el análisis realizado no muestran la necesidad de realizar un cambio en los porcentajes de giro de los proyectos, ni en la documentación solicitada, pues toda ella es necesaria para realizar los trámites que deben surtir en la asignación de cualquier otro Fondo. Lo que sí plantea es la necesidad de exigir una mayor planeación durante el proceso de formulación y viabilización de los proyectos, y de incluir en el cronograma o plan de trabajo de los proyectos en proceso de viabilización un análisis de los tiempos contractuales, bajo diferentes escenarios de aprobación.

Los anteriores tiempos están supeditados a que no se presenten ajustes en los proyectos, pues como observamos anteriormente, las mismas involucran varios pasos en los cuales no sólo hay una dependencia frente a la capacidad de formulación de proyectos de las ET, sino además, en su conocimiento de todos los documentos y procesos requeridos para la aprobación de los ajustes. Si bien no existe una medida clara de los tiempos de demora en el proceso de reformulación y ajuste, la información cualitativa recogida a través de entrevistas habla de tiempos no menores a 1 mes, entre la presentación del ajuste a las interventorías y su aprobación por parte de los ministerios sectoriales.

7.2. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS POR CADA UNO DE LAS ETAPAS DEL CICLO PPPE.

Cuadro 14 La secuencia PPPE aplicada al FNR



Elaboración de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

El cuadro 14 aplica el PPPE a los principales procesos del FNR.

Planeación

Los hallazgos encontrados en la fase de planeación se resumen en una debilidad profunda de las Entidades Territoriales para priorizar proyectos, estructurarlos y cumplir con los requisitos que exige el FNR. No hay suficiente acompañamiento en la formulación de proyectos. Los municipios deberían estar asesorados de cerca, especialmente los pequeños. Las inflexibilidades impuestas por la norma, a través de diferentes leyes y decretos, que determinan destinaciones específicas a ciertos sectores y regiones (cajones), limitan la distribución y asignación de los recursos del FNR y no permiten una focalización real de los recursos de acuerdo a prioridades para el desarrollo regional.

Este conjunto de deficiencias estructurales, tanto por la legislación que regula el Fondo, como por el arreglo institucional bajo el cual funciona, se refleja en una disminución de la efectividad del Fondo.

Entidades territoriales

- Errores de procedimiento en la presentación de proyectos por parte de las ETs.

- Atomización de los recursos en proyectos pequeños, de limitado impacto, que no están alineados necesariamente con las prioridades de desarrollo regional.
- Falta de articulación entre ETs para presentar proyectos regionales.
- Falta de acompañamiento a las ETs en la formulación y débil coordinación con el Ministerio correspondiente.
- No se realizan procesos de planeación técnica adecuados, ni se cuenta en gran parte de las ET con las capacidades para ello. Las fichas EBI y el diligenciamiento de la MGA se ha convertido en un formalismo que las entidades diligencian sin mayores soportes que sustenten el proyecto de Inversión así como su alcance⁸².
- Las ET aun conociendo que carecen de información real referente a las condiciones socioeconómicas de su región, no invierten en diagnósticos e inventarios que les permita consolidar mecanismos claros de priorización-focalización de inversiones y beneficiarios⁸³.

Ministerios sectoriales

- Los criterios de viabilización de los proyectos están diseñados para premiar más los impactos sectoriales que los transversales territoriales.
- No es posible saber qué sucede con los proyectos que se consideran “no viables”, ni están documentadas las principales razones por las que no fueron viables.
- Débil evaluación por parte de los ministerios. Antes de 2009 se presentaba por parte de los ministerios ausencia de visitas de verificación en campo de los proyectos previa o durante su viabilización, y sólo fue a partir de dicho año que el Consejo Asesor de Regalías definió la obligatoriedad para que los ministerios realizaran visitas previas a los proyectos. Limitación de equipo humano.
- En algunos casos los Ministerios no logran garantizar la no duplicidad de estos proyectos con otros financiados por diferentes fuentes.
- Un alto porcentaje de los proyectos aprobados requirieron ajustes o reformulaciones y en algunos casos no se lograron ejecutar a lo requerido por ser mal concebidos desde el principio.

Los impactos que este conjunto de debilidades tienen en la equidad y eficiencia del FNR se pueden resumir en los siguientes:

- No todas las ETs tienen las mismas oportunidades de acceder a los recursos, en la medida que no tienen la misma capacidad para formular proyectos bien estructurados y competir en convocatorias abiertas como las del FNR. Se deduce que en muchos de los casos, la no viabilidad de un proyecto es producto de la incapacidad estructural que

⁸² Esta descripción como resultado de los análisis realizados por la IAF del DNP en el marco del proceso de evaluación socioeconómica.

⁸³ *Ibidem*

existe en las ETs para formular proyectos, gestionar recursos y cumplir con los criterios y requisitos.

- La eficiencia del uso de los recursos del FNR resultó altamente afectada por la fragmentación de esfuerzos en la ejecución de proyectos pequeños que no generan impactos relevantes en el desarrollo de las regiones y que generan un desgaste institucional demasiado costoso para el nivel nacional y regional/local.
- La equidad regional se vio limitada en la medida que los recursos que se podían distribuir libremente entre las regiones estaban altamente restringidos por la norma, que predeterminaba algunas regiones o entidades como beneficiarios de porcentajes específicos.
- La falta de planeación articulada con los planes sectoriales de los ministerios afectó la eficiencia al desconocerse la articulación de proyectos estratégicos para el sector, que respondieran a planes maestros.
- Proyectos con potencial pero mal formulados que se quedan en el camino, reduciendo la eficiencia en la asignación de recursos.
- Un buen porcentaje de inversiones se orienta a resolver problemas de corto plazo o de bajo impacto (principalmente evidenciado en la financiación de proyectos de mínimo alcance), lo cual no garantiza avances o cambios significativos en las condiciones de vida de la población. Como consecuencia de la planeación a corto plazo, las entidades territoriales no ofrecen los recursos financieros, humanos y físicos que permitan una correcta operatividad y sostenibilidad de las inversiones ejecutadas por el Fondo Nacional de Regalías. Adicionalmente, es conveniente referir por ejemplo que en obras de acueducto y alcantarillado la operatividad está supeditada al cobro de una tarifa, lo cual genera que la comunidad al enterarse que el servicio tiene un costo prefiere quitar los micro medidores o no conectarse a la red. En la mayoría de regiones del país existe una cultura de no pago. Además, hacen falta procesos de socialización y concertación que permitan generar conciencia de la importancia del cobro para el mantenimiento y adecuada prestación de los servicios públicos, adicional a esto, las entidades territoriales no cuentan con estudios tarifarios o políticas claras de financiación de las conexiones⁸⁴.
- Durante la etapa de viabilización no se premian las iniciativas presentadas de manera regional o asociada, o se realiza un acompañamiento a las mismas para posibilitar la disminución de problemas durante la ejecución de las mismas.
- Se originaron demoras y retrasos en la ejecución de los recursos debido a la alta posibilidad de ajustes a los proyectos por debilidades en la planeación, formulación y viabilización. Los ajustes, reformulaciones y cancelación de proyectos aprobados, producto de fallas en el proceso de viabilización, representaron altos costos en la eficiencia del FNR, que se reflejaron no solo en retrasos de las obras, costos elevados de auditorías y proyectos inconclusos, sino en costos financieros ocasionados por la congelación de recursos en vigencias expiradas, que adicionalmente no permitían que los recursos fueran reasignados rápidamente a otros proyectos.

84 Ibídem.

- Existen múltiples bases de datos pero no están unificadas, y no responden a categorías de análisis que unifiquen las observaciones halladas por los interventores. Por esta razón, en el presente estudio no se pudo realizar el análisis histórico de resultados con un mayor detalle.

Presupuestación

Los principales hallazgos encontrados en la fase de presupuestación se resumen en:

- El proceso de aprobación de los proyectos tiende a ser tardío o muy demorado. La mayor parte de los proyectos son aprobados en el último trimestre del año.
- Las principales demoras en los procesos administrativos involucrados en la fase de aprobación y ejecución de los recursos, ocurren principalmente entre la aprobación y el primer giro de los recursos. El tiempo promedio entre estos dos procesos es de 123 días, y ha aumentado en los proyectos aprobados en las últimas cuatro vigencias. Esta situación es consecuencia, entre otras razones, de los retrasos de las ETs para el cumplimiento de los requisitos de giro, y por el mayor seguimiento y control desarrollado por el DNP a través de la IAF.
- No se cumplen los requisitos o se presentan demoras en el reenvío de la documentación requerida. Las ET parecen no tener las capacidades institucionales para el desarrollo de los informes de seguimiento a la ejecución de los proyectos, y se presentan trabas políticas durante el proceso de incorporación de los recursos a los presupuestos regionales/locales.

La información cualitativa recolectada mostró que en todas las entidades donde se realizaron las entrevistas, no se considera la necesidad de efectuar un cambio en los porcentajes de giro de los proyectos, ni en la documentación solicitada, pues toda ella es necesaria para realizar los trámites que deben surtirse en la asignación de cualquier otro Fondo. Sin embargo el análisis de las principales problemáticas y demoras en el proceso de ejecución, muestra que las demoras e ineficiencias durante el proceso de ejecución, corresponden a limitaciones en el cumplimiento de los procesos y procedimientos (como el de aprobación de proyectos o en el suministro de información para giro).

Las demoras en los procesos y procedimientos de asignación y giro de recursos mostrados en el análisis preliminar, dilatan los tiempos de ejecución de los proyectos y, por consiguiente, alimentan las posibilidades de que aumenten el monto y porcentaje de las vigencias expiradas, y de que cambien las condiciones iniciales bajo las cuales fueron aprobados los proyectos.

Ejecución

Las principales fallas observadas fueron:

- No se realiza una planeación juiciosa de los tiempos de ejecución durante el proceso de formulación y viabilización de los proyectos. En el cronograma o plan de trabajo de los proyectos durante el proceso de viabilización no se hace de manera consistente, que evidencie tiempos contractuales reales, y diferentes escenarios de aprobación.
- No se realizan estudios técnicos juiciosos que permitan realizar previsiones ante el cambio en las condiciones iniciales, o que efectivamente generen las condiciones necesarias para que los proyectos sean ejecutados en las condiciones inicialmente previstas.
- No hay sistemas de información o indicadores de gestión que lleven un registro y evaluación de los tiempos que toma cada proceso y las razones por las cuales se presentan demoras en los mismos.
- Debilidades en el número de contratistas disponibles para realizar las obras y la interventoría técnica de los proyectos.

De este diagnóstico se sigue que:

- El no realizar una planeación adecuada de los tiempos de ejecución, contemplando los procesos presupuestales, contractuales y de giro regionales/locales, lleva a que se hagan proyecciones inadecuadas de los montos de recursos requeridos por vigencia y de los tiempos de ejecución. Esto implica la reducción de los montos disponibles para aprobación durante la vigencia, y la posibilidad de que estos proyectos deban ser constituidos como vigencias expiradas y que se presenten dilaciones en la ejecución de los proyectos. Estas situaciones generan altos costos que reducen notablemente la eficiencia en el uso de los recursos.
- Se generan dilaciones en la ejecución de los proyectos debido a que se hace necesario ajustar los proyectos y suspender las obras mientras dichos ajustes son aprobados.
- No es posible corregir durante la marcha los problemas en la ejecución de los proyectos. Se trabaja sobre la urgencia de los problemas que se van presentando, más que sobre procesos planeados y supuestos definidos en un marco lógico.
- Los contratistas existentes en la región tienden a ser escasos y la contratación por consiguiente se hace con las mismas personas. Adicionalmente no hay incentivos para la formación de entidades privadas que suplan esta necesidad a través de la oferta laboral existente en la región.
- En muchos casos, como ya se mencionó anteriormente, las ET no garantizan los recursos financieros, humanos y físicos que permitan una correcta operatividad y sostenibilidad de las inversiones ejecutadas por el Fondo Nacional de Regalías.

Seguimiento y evaluación

Se observa que:

- Infoproject: Sistema de información débil y desactualizado que no facilita el seguimiento a la ejecución.
- Existen algunos indicadores de seguimiento a la eficiencia en la toma de decisiones del FNR, pero debe ser reforzado y estructurado como un mecanismo de monitoreo y seguimiento al ciclo de los proyectos, reajustando los procesos y procedimientos para la toma de decisiones cuando sea del caso.
- Debilidades en la capacidad de reacción ágil para reformular proyectos en los casos en los que se requiere (cambios en los beneficiarios o en las condiciones de los proyectos, por razones climáticas, técnicas, geográficas, institucionales, entre otras).
- Poca injerencia de los Ministerios en el seguimiento a los proyectos.
- Poca difusión a la comunidad sobre los proyectos y débil participación de la sociedad civil en la veeduría.

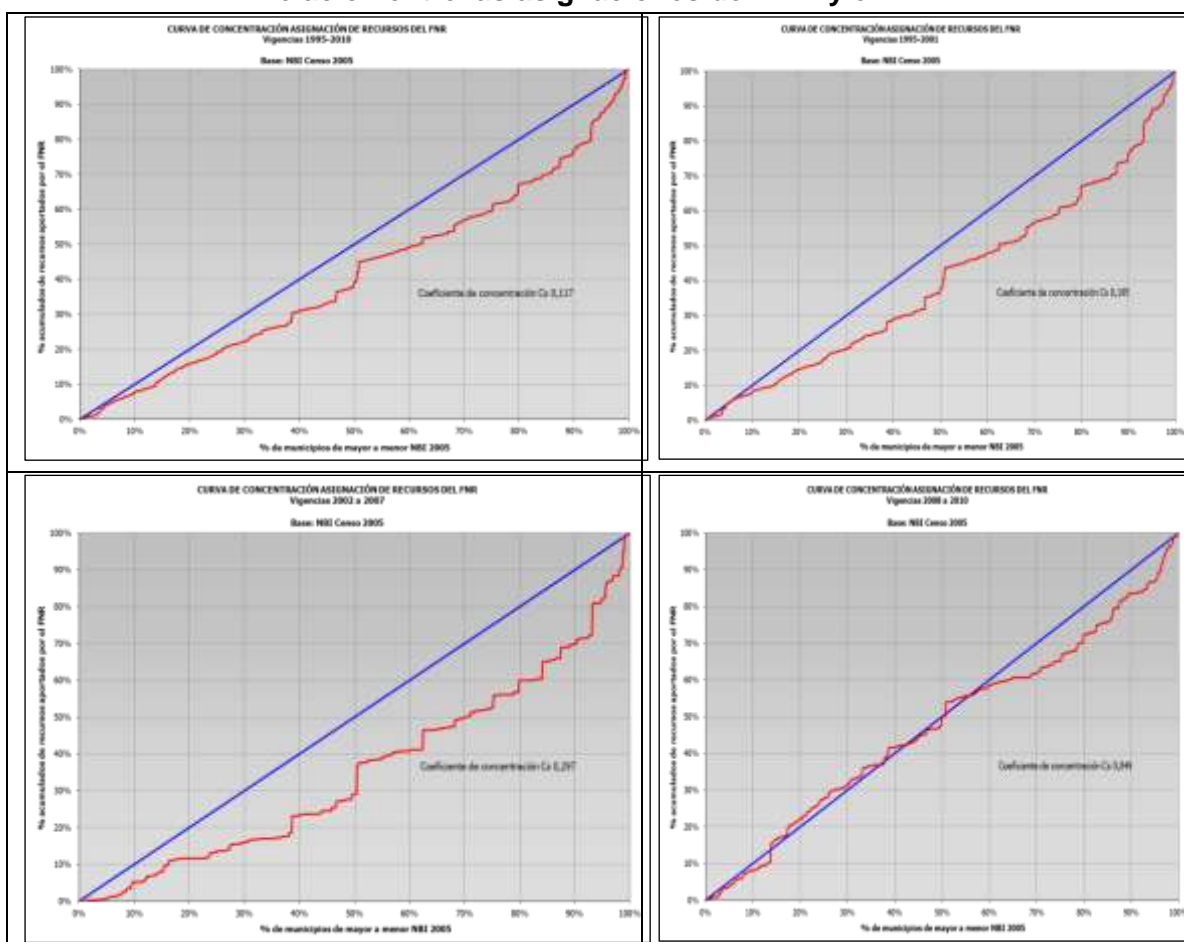
A partir de este diagnóstico se constata que:

- No se cuenta con información oportuna para la toma de decisiones sobre los proyectos y se dificulta el seguimiento a la ejecución, la evaluación del impacto de los mismos y la retroalimentación del ciclo de proyectos; limitando de manera importante la eficiencia. No es posible conocer la sensibilidad de cada proyecto frente a los objetivos de equidad regional y equidad social.
- Se generan dilaciones en la ejecución de los proyectos, con los consecuentes costos en términos de disminución en la disponibilidad futura de los recursos (vigencias expiradas) y la menor disponibilidad de contar con recursos de libre destinación para la aprobación de iniciativas de inversión prioritarias regionalmente.
- Hay mayores posibilidades de que se generen demoras en los proyectos bien sea por la falta de veeduría permanente a los recursos, o por la reacción negativa de la comunidad ante los proyectos.

8. EQUIDAD SOCIAL Y REGIONAL

Como se mencionó anteriormente, el Fondo Nacional de Regalías en su desarrollo normativo muestra dos objetivos principales: 1) la redistribución de recursos hacia entidades que no tienen recursos de regalías directas, y 2) la compensación de las ET con mayores desequilibrios en su desarrollo regional. No se toma la población como criterio de equidad, porque a pesar de estar incluido como criterio de priorización en varias de las metodologías: a) el criterio aplicado para ponderar el criterio demográfico en la asignación de recursos, ha variado en las tres metodologías, y por consiguiente los resultados no son equiparables, y b) el CONPES 3523 mostró que la utilización del criterio poblacional en la asignación de recursos genera efectos negativos frente a la asignación de recursos bajo el criterio de NBI.

Figura 16 Coeficiente de concentración entre los municipios de acuerdo con la relación entre las asignaciones del FNR y el NBI



El eje vertical representa el porcentaje de las regalías indirectas, y el horizontal el porcentaje de municipios - ordenados de mayor a menor NBI –

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

Para evaluar la equidad social se hace la relación entre las regalías indirectas y el NBI de los municipios. Hay equidad si los municipios con mayor NBI reciben un porcentaje mayor de regalías indirectas. Par analizar esta relación se estimaron *coeficientes de concentración*^{85/} (figura 16). Los municipios se van acumulando en el eje horizontal.

^{85/} Kakwani (1977, 1977 b) hace una explicación detallada de las curvas de concentración. En el caso colombiano, ver Vélez (1996), CGR (1994, 1995). Aunque la fórmula del coeficiente de concentración (C) es igual a la del Gini (G), los resultados no son los mismos. La diferencia se explica por la forma como cada uno ordena los hogares. Mientras que e Gini siempre reordena los hogares, de menor a mayor, en función del

Podría realizarse el ejercicio acumulando población, pero la unidad municipal es más acorde con los criterios con los cuales se distribuyen los recursos del FNR. Las gráficas muestran que en la realidad, no se está aplicando el siguiente principio redistributivo: los municipios con mayor población con NBI reciben más regalías indirectas. Para el conjunto del período (1995-2010) la distribución no ha favorecido la equidad 86/. La peor situación se presentó entre el 2002 y el 2007. Y la menos mala entre 2008 y 2010 87/. La conclusión es contundente: *desde el punto de vista de la equidad social el FNR no ha cumplido sus objetivos.*

Podría afirmarse que las gráficas apenas miden la *compensación* y no la *equidad*. Realmente, los coeficientes de concentración miden la incidencia de las transferencias en la *equidad*. Desde el punto de vista normativo la compensación puede dejar intacto el coeficiente de concentración. En el período 2008-2010 hay compensación sin que se avance en equidad. En los períodos anteriores no hay compensación y, además, el panorama es más inequitativo. Durante el 2008-2010 la compensación impidió que la inequidad aumentara. De otra parte, para evaluar la equidad regional se hizo una relación entre los montos de regalías directas e indirectas. Se supone que hay equidad cuando los municipios con menos regalías directas reciben más indirectas. Los coeficientes de concentración de la figura 17 muestran todo lo contrario: *los municipios que reciben más regalías directas también reciben más regalías indirectas.*

De estos resultados se derivan los siguientes hallazgos: (1) Para todos los periodos analizados se encuentra que a mayor monto de recursos de regalías directas recibidas, es también mayor la asignación de recursos del FNR recibidas. Por ejemplo para el periodo 1995-2010 se encuentra que el 10% de las entidades que han recibido la mayor cantidad de recursos de regalías directas, obtuvieron asignaciones superiores al 25% de los recursos del FNR. (2) Se encuentran resultados alrededor de las líneas de equidistribución en el primer decil, correspondientes al 10% de las entidades con menor o nula cantidad de recursos girados por regalías directas.

En todos los casos, el 10% de las entidades que han recibido la menor o una nula cantidad de recursos de regalías directas, recibieron alrededor del 10% de las asignaciones del FNR. Esto sin embargo no corresponde a los resultados esperados, pues estas entidades deberían recibir una proporción más que proporcional de las asignaciones del FNR para

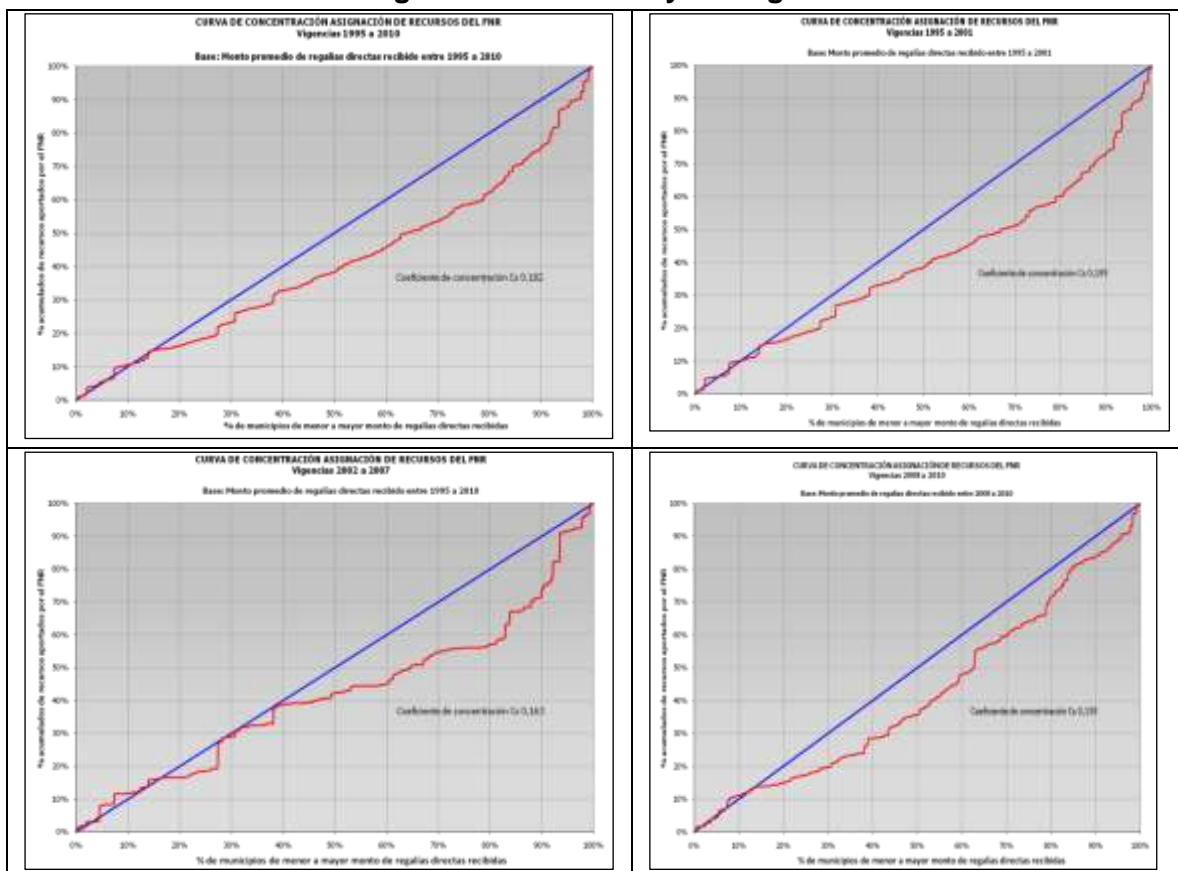
ingreso, el coeficiente de concentración mantiene el orden inicial. El rango del G va entre 0 y 1. El de C entre -1 y 1.

86/ Obsérvese, en la gráfica superior izquierda que, por ejemplo, al 10% de las entidades con mayor índice de NBI se le asignaron menos del 10% de los recursos.

87/ Este resultado menos negativo se explica por el cambio en los criterios y metodología de priorización establecida en el Conpes 3523 de 2008. También por los cambios en las políticas de presentación y viabilización de proyectos.

lograr una redistribución de los recursos de regalías. (3) Los mejores resultados se obtienen para el periodo 2008 a 2010, en los cuales se encuentra que el 10% de las entidades que han recibido la mayor cantidad de recursos de regalías directas, obtuvieron asignaciones equivalentes al 17% de los recursos del FNR.

Figura 17 Coeficiente de concentración entre municipio de acuerdo con la relación entre las asignaciones del FNR y las regalías directas.



El eje vertical representa el porcentaje de las regalías indirectas, y el horizontal el porcentaje de municipios - ordenados de menor a mayor según el monto de regalías directas que han recibido -

Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

Las gráficas son contundentes. El coeficiente de concentración muestra que las regalías no han favorecido ni la equidad social, ni la equidad regional. En la distribución de las regalías no se está incorporando ningún indicador de convergencia. La equidad social debe ir a la par con la equidad regional. La discrecionalidad es una condición necesaria para la distribución de los recursos con criterios de convergencia.

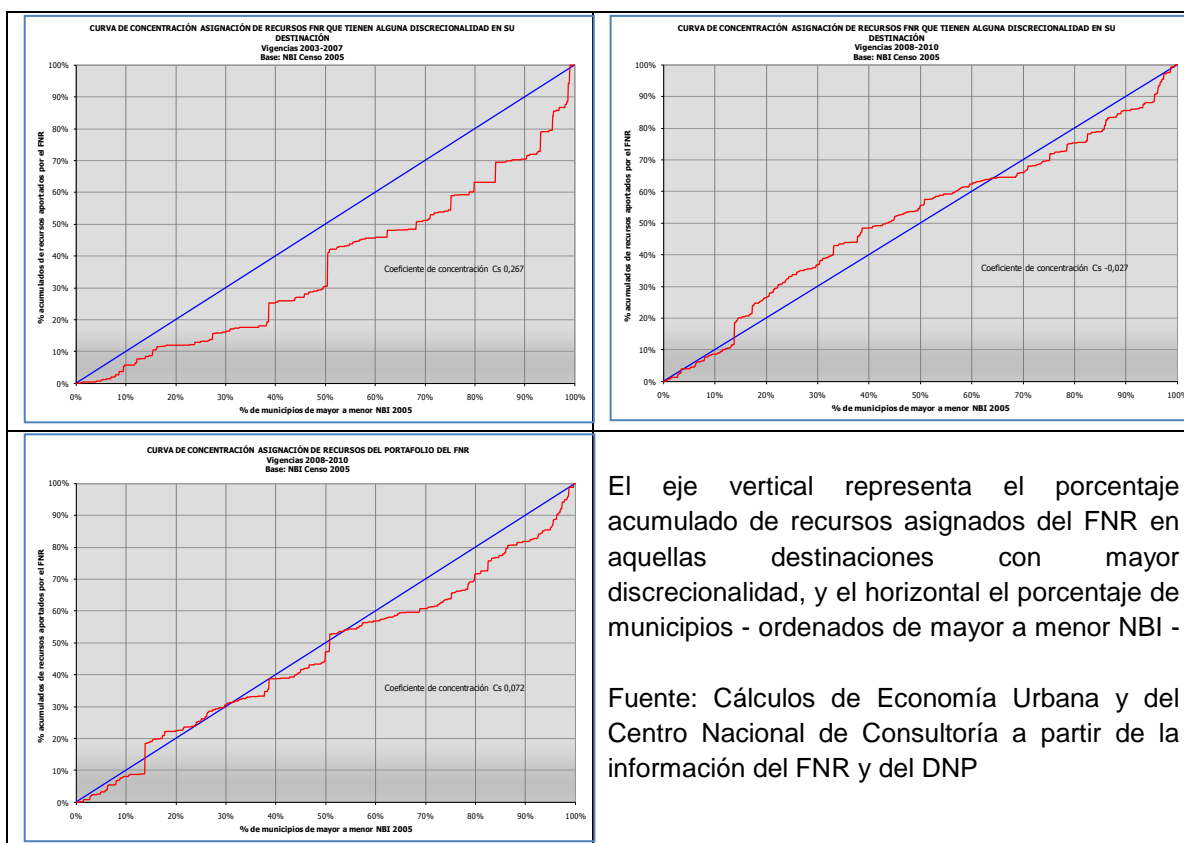
Además de la inadecuada distribución de los recursos del FNR, la inequidad regional tiene que ver con la ausencia de proyectos que integren a varios municipios. Si cada municipio lucha por su proyecto específico, no es posible consolidar la equidad regional. El número de proyectos que articulan intereses de varios municipios es muy pequeño. Entre 1995 y 2010 el FNR ha financiado 240 proyectos presentados por más de una ET. Los años y el número de proyectos aprobados: 1995 [24 proyectos], 1996 [14], 1997 [12], 1998 [7], 1999 [31], 2000 [33], 2001 [41], 2002 [9], 2003 [2], 2004 [4], 2005 [4], 2006 [4], 2007 [13], 2008 [20], 2009 [18], 2010 [4]. En las discusiones que se están realizando en el Congreso, no es clara la forma como se crearán las condiciones que estimulen la presentación de proyectos de claro impacto regional. La asociación tiene lugar, sobre todo, para los proyectos de transporte ^{88/} y medio ambiente ^{89/}. Las iniciativas de asociación se presentan más en la región Occidente y en Centro Oriente.

Los problemas de inequidad tienen mucho que ver con la falta de discrecionalidad en la distribución. Al examinar los coeficientes de concentración con los recursos que se manejan con más discrecionalidad (por ejemplo, PRI), o con los recursos de portafolio, el panorama es mucho mejor (figura 18).

Figura 18 Coeficiente de concentración entre municipio de acuerdo con la relación entre las asignaciones del FNR y el NBI para asignaciones con cierto margen de discrecionalidad

^{88/} Se trata, sobre todo, de vías intermunicipales en los cuales se ha buscado a los departamentos o a entidades del orden nacional, como Minercol, para lograr su ejecución física y financiera.

^{89/} Son proyectos ubicados en jurisdicción de parques nacionales naturales o áreas estratégicas de protección ambiental. La integración entre municipios parece haber sido incentivados desde las Corporaciones Autónomas Regionales.



La conclusión más inmediata de la gráfica es: *la discrecionalidad mejora la equidad*. Adicionalmente se encuentra que los coeficientes de concentración mejoran respecto a los hallados en el anterior análisis, lo que muestra que la discrecionalidad de los recursos mejora los resultados de equidad por compensación. Al igual que en el anterior análisis, los mejores resultados se obtienen para el periodo 2008 a 2010. Para este periodo se encuentra que en los extremos de la línea de equidistribución persiste una inequidad en la asignación de recursos, pues el 10% de las entidades territoriales con mayor NBI recibe menos del 10% de las asignaciones del FNR, mientras que el 10% de las entidades con menor NBI obtienen más del 10% de las asignaciones del FNR. Sin embargo, a partir del segundo decil los resultados mejoran, pues el 20% de las entidades territoriales con mayor NBI reciben más del 25% de los recursos del FNR, y el 30% de las entidades territoriales con menos NBI obtienen asignaciones iguales al 25% de los recursos del FNR.

En cuanto al portafolio se encuentra que la discrecionalidad obtenida al priorizar las destinaciones específicas y generales a través de la determinación de cuáles de ellas son efectivamente apropiadas, se encuentra que los resultados no son tan equitativos como los encontrados para el anterior análisis, pero que estos son más equitativos que los hallados en el primer análisis realizado y donde se observaba el efecto de las existencias de destinaciones específicas no discrecionales.

Por consiguiente, la discrecionalidad y la aplicación de la metodología de priorización establecida en el CONPES 3523 de 2008, generan mejores resultados en términos de equidad por compensación.

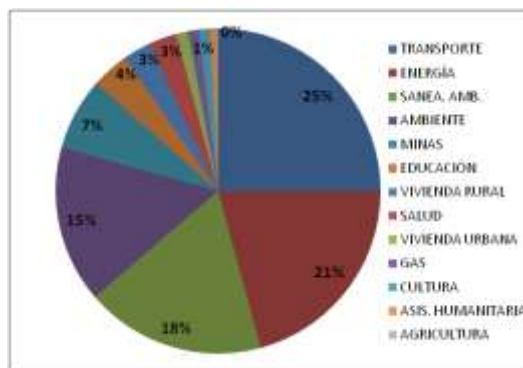
ANEXOS CAPÍTULO COMPONENTE 5.3:

COMPONENTE 5.3: EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL FNR (REGALÍAS INDIRECTAS)

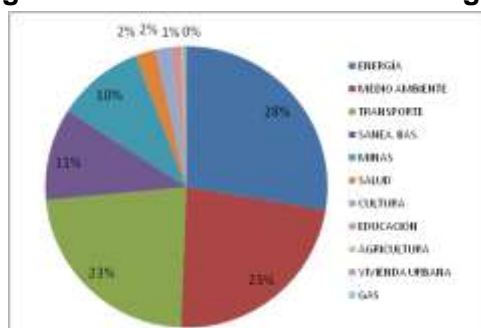
ANEXO 1:

Figura 19: Distribución sectorial de recursos asignados entre 1995 y 2010, total y por periodos

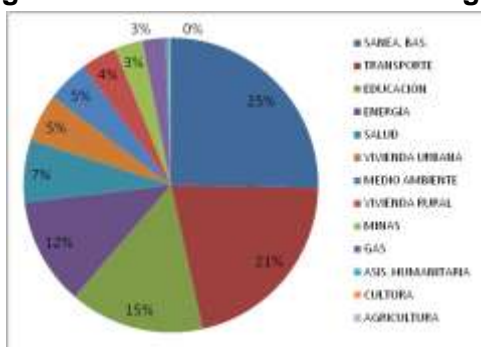
Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 1995 a 2010



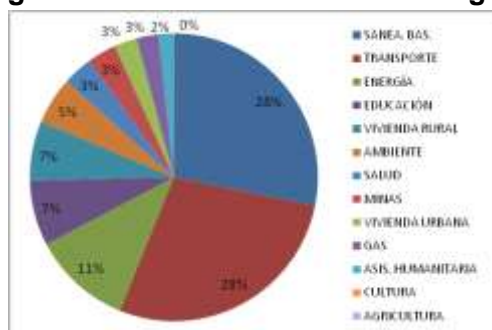
Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 1995 a 2001



Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 2002 a 2007



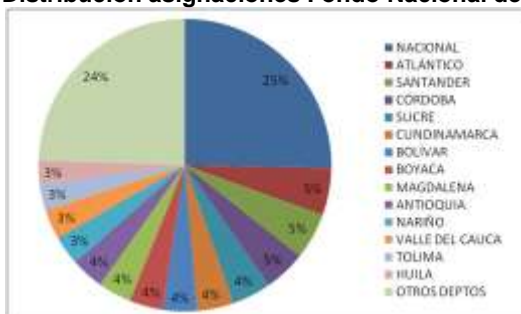
Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 2008 a 2010



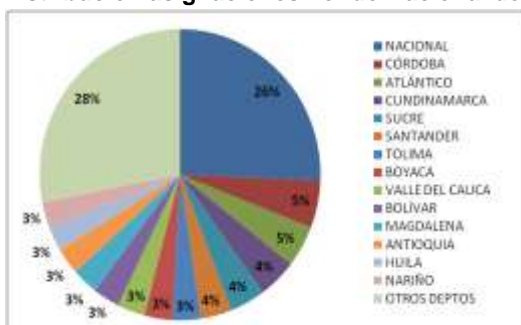
Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

Figura 20: Distribución territorial de recursos asignados entre 1995 y 2010, total y por periodos

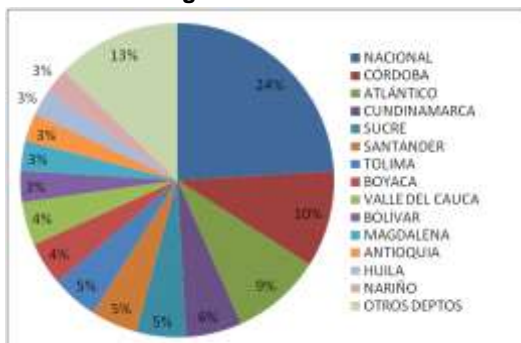
Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 1995 a 2010



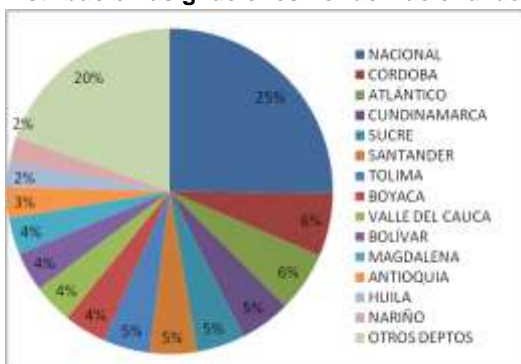
Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 1995 a 2001



Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 2002 a 2007



Distribución asignaciones Fondo Nacional de Regalías 2008 a 2010



Fuente: Cálculos de Economía Urbana y del Centro Nacional de Consultoría a partir de la información del FNR y del DNP

ANEXO 2: ESCENARIOS PLAN DE TRABAJO PARA REALIZAR EL ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL FNR (REGALÍAS INDIRECTAS) – DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

Entrevistas a funcionarios de ministerios viabilizadores

De la institucionalidad del FNR	
1.1.	¿En su opinión el marco normativo e institucional del FNR es eficaz para garantizar el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado? Fundamentalmente como mecanismo para el desarrollo regional y distribución equitativa de las regalías generadas en el país
1.2.	¿La concepción original del FNR (Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia), ha respondido eficientemente a las aspiraciones de las regiones, de las entidades territoriales y de los propósitos de inversión y desarrollo contemplados en las políticas públicas y en los planes de desarrollo? ¿Hay algo en su diseño original que podría transformarse?
1.3.	Dada la actual estructura institucional del FNR ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del funcionamiento del FNR?
1.4.	En su opinión ¿La participación del Ministerio en la evaluación y viabilización de los proyectos inscritos por las ET, responde adecuadamente a los parámetros de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución y Seguimiento, propios de los programas y proyectos que se financian con inversión pública?

Análisis de procesos	
1.1.	El Ministerio desarrolla ejercicios de planeación estratégica para mejorar su capacidad de respuesta frente a las solicitudes de viabilización de proyectos inscritos por las Entidades Territoriales y que compiten por recursos del FNR?
1.2.	¿El Ministerio define estrategias y políticas para mejorar su participación presupuestal en el FNR?
1.3.	¿Usted considera que los procesos que permiten la aprobación de proyectos con recursos del FNR, es eficiente? ¿Qué hace que la eficiencia no fuese mejor?
1.4.	¿Las entidades territoriales tienen y aplican reglas claras para la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos del FNR que le son aprobados? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?

1.5.	¿El Ministerio cuenta con procedimientos establecidos y reglas claras para decidir sobre la viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y legal de los proyectos? ¿Dichos procedimientos están estandarizados para hacer eficiente la selección y aprobación de proyectos y/o beneficiarios? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.6.	¿El tiempo empleado por el ministerio para la viabilización, ajuste o reformulación de los proyectos del FNR es el más adecuado?
1.7.	¿El DNP cuenta con mecanismos y reglas claras para la recepción, revisión de la viabilidad, inscripción y priorización de los proyectos presentados por los ministerios?
1.8.	¿El DNP cuenta con mecanismos y reglas claras para el seguimiento y control a los proyectos aprobados por el Consejo Asesor de Regalías? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.9.	¿El esquema de Giro establecido en la resolución 0038 de 2008 (30%, 50%, 20%), es el más adecuado para evitar los desequilibrios financieros de los presupuestos de los proyectos y del mismo FNR?

Coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas del Gobierno.

1.1.	¿El FNR mantiene coordinación efectiva con los programas gubernamentales con los que se relaciona y se complementa?
1.2.	¿En su opinión, el tipo de inversiones financiadas por el FNR se complementa o genera duplicidad con inversiones financiadas por otros recursos públicos (ej. SGP, regalías directas, otros fondos del gobierno)?

Cobertura y focalización

1.1.	¿La revisión y selección de los proyectos que compiten por las asignaciones provenientes del FNR responden a los criterios de equidad regional estipulados en la normatividad vigente? – NBI de la población, pobreza, equilibrio regional, desarrollo armónico de las regiones, y densidad poblacional, entre los más importantes.
1.2.	¿Las inflexibilidades implícitas en las normas limitan el ejercicio de distribución y asignación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías e impiden los propósitos de búsqueda de equidad y desarrollo regional?
1.3.	¿En su concepto, las inversiones financiadas por el FNR son atomizadas o han generado gran impacto en las regiones?

Seguimiento y control

1.1.	¿Cuáles son las principales causas para que un proyecto del FNR no se ejecute adecuadamente y que en su desarrollo presente ajustes, reformulaciones o suspensiones?
1.2.	¿Los mecanismos de control nacional y territorial a la ejecución de los proyectos

	que se financian con recursos provenientes del FNR, son mecanismos competentes para asegurar la correcta ejecución de los mismos? ¿Estos mecanismos ayudan de alguna manera a evitar que se presenten irregularidades en la ejecución de estos proyectos?
1.3.	¿El Ministerio realiza algún tipo de seguimiento o monitoreo a los proyectos del FNR aprobados? Este seguimiento es suficiente?
1.4.	¿Cuáles son los mayores inconvenientes que enfrenta el Ministerio para un efectivo seguimiento a los proyectos?
1.5.	Las interventorías técnicas designadas o contratadas por las entidades beneficiarias son adecuadas y suficientes para asegurar la correcta utilización de los recursos del FNR?
1.6.	¿Los procedimientos realizados por el DNP y las Interventorías Administrativas y Financieras para examinar la ejecución de los proyectos financiados por el FNR, son los más adecuados?
1.7.	¿Entes de control como la contraloría y la procuraduría atienden oportunamente los reportes de presuntas irregularidades detectadas en los proyectos del FNR? Existen resultados concretos del ejercicio de control desarrollado por estas entidades?
1.8.	En las regiones, existe una alta participación ciudadana y control social en el desarrollo de las inversiones financiadas con recursos del FNR? Por ejemplo en las etapas de formulación, contratación y ejecución de las mismas.

Disponibilidad de recursos

1.1.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales de las entidades territoriales son suficientes para atender los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos del FNR que le son aprobados?
1.2. 1.3.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales de los Ministerios son suficientes para atender los procesos de recepción, evaluación y viabilización de los proyectos presentados al FNR por las entidades territoriales? Y para hacer seguimiento a la ejecución de los mismos in situ?
1.4.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales del DNP son suficientes para atender los procesos de recepción, inscripción, priorización y trámite de los proyectos presentados por los ministerios? ¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales del DNP son suficientes para atender los procesos de seguimiento y control a los proyectos aprobados por el consejo asesor de regalías?

Información

1.1.	¿El Ministerio recolecta regularmente información oportuna y veraz que le
------	---------------------------------------------------------------------------

	permita monitorear la ejecución, resultados y desempeño de los proyectos que se financian con recursos del FNR?
1.2.	¿Existe en el Ministerio una sistematización adecuada de esta información?
1.3.	¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados por el Ministerio en la gestión de los proyectos presentados para ser financiados por el FNR? Son operativos y de libre acceso al público?
1.4.	¿Los mecanismos de actualización de la información son adecuados?

Mejora y simplificación regulatoria

1.1.	¿Considera usted que la normatividad que rige el funcionamiento del FNR es pertinente y clara?
1.2.	¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el FNR?
1.3.	Qué beneficios y resultados se han alcanzado con la implementación de políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el FNR
1.4.	¿Qué modificaciones efectuaría a dicha regulación para mejorar los resultados del FNR?

Entrevista a funcionarios del DNP

De la institucionalidad del FNR

1.1.	En su opinión el marco normativo e institucional del FNR es eficaz para garantizar el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado? Fundamentalmente como mecanismo para impulsar el desarrollo regional y redistribuir equitativamente las regalías generadas en el país
1.2.	¿La concepción original del FNR (Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia), ha respondido eficientemente a las políticas públicas y planes de desarrollo de las entidades territoriales? ¿Hay algo en su diseño original que podría transformarse?
1.3.	¿El diseño del FNR responde adecuadamente a los parámetros de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación propios de los programas y proyectos que se financian con inversión pública?
1.4.	Dada la actual estructura institucional del FNR ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del funcionamiento del FNR?

Análisis de procesos

1.1.	¿Para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos, la institucionalidad del FNR desarrolla su intervención bajo la orientación de ejercicios de planeación estratégica (a nivel nacional o sectorial)?
1.2.	¿Estos ejercicios de planeación son apoyados con la definición de indicadores de gestión y resultado?
1.3.	¿Usted considera que los procesos que permiten la aprobación de proyectos con recursos del FNR, es eficiente? ¿Qué hace que la eficiencia no fuese mejor?
1.4.	¿Las entidades territoriales tienen y aplican reglas claras para la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos del FNR que le son aprobados? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.5.	¿Los ministerios sectoriales tienen y aplican reglas claras para la evaluación y viabilización de los proyectos presentados al FNR? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.6.	¿El tiempo empleado por los ministerios para la viabilización, ajuste o reformulación de proyectos es el más adecuado?
1.7.	¿El DNP cuenta con mecanismos y reglas claras para la recepción, revisión de la viabilidad, inscripción y priorización de los proyectos presentados por los ministerios? ¿El DNP cuenta con mecanismos y reglas claras para el seguimiento y control a los proyectos aprobados por el Consejo Asesor de Regalías? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.8.	¿El esquema de Giro establecido en la resolución 0038 de 2008 (30%, 50%, 20%), es el más adecuado para evitar los desequilibrios financieros de los presupuestos de los proyectos y del mismo FNR?

Coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas del Gobierno.

1.1.	¿El FNR mantiene coordinación efectiva con los programas gubernamentales con los que se relaciona y se complementa?
1.2.	¿En su opinión, el tipo de inversiones financiadas por el FNR se complementa o genera duplicidad con inversiones financiadas por otros recursos públicos (ej. SGP, regalías directas, otros fondos del gobierno)?

Cobertura y focalización

1.1.	¿La revisión y selección de los proyectos que compiten por las asignaciones provenientes del FNR responden a los criterios de equidad regional estipulados en la normatividad vigente? – NBI de la población, pobreza, equilibrio regional, desarrollo armónico de las regiones, y densidad poblacional, entre los más importantes.
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1.2.	¿Las inflexibilidades implícitas en las normas limitan el ejercicio de distribución y asignación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías e impiden los propósitos de búsqueda de equidad y desarrollo regional?
1.3.	¿En su concepto, las inversiones financiadas por el FNR son atomizadas o han generado gran impacto en las regiones?

Seguimiento y control

1.5.	¿Cuáles son las principales causas para que en el desarrollo de un proyecto del FNR se presenten irregularidades?
1.6.	¿Cuáles son las principales causas para que un proyecto del FNR presente ajustes, reformulaciones o suspensiones?
1.7.	¿Los mecanismos de control nacional y territorial a la ejecución de los proyectos que se financian con recursos provenientes del FNR, son mecanismos competentes para asegurar la correcta ejecución de los mismos? ¿Estos mecanismos ayudan de alguna manera a evitar que se presenten irregularidades en la ejecución de estos proyectos?
1.8.	¿Los procedimientos realizados por el DNP y las Interventorías Administrativas y Financieras para examinar la ejecución de los proyectos financiados por el FNR, son los más adecuados?
1.9.	¿Los Ministerios realizan algún tipo de seguimiento o monitoreo a los proyectos del FNR aprobados en su respectivo sector? ¿Este seguimiento es suficiente?
1.10.	Las interventorías técnicas designadas o contratadas por las entidades ejecutoras son adecuadas y suficientes para asegurar la correcta utilización de los recursos del FNR?
1.11.	¿Los entes de control como la contraloría y la procuraduría atienden oportunamente los reportes de presuntas irregularidades detectadas por el DNP en los proyectos del FNR?. ¿Existen resultados concretos del ejercicio de control desarrollado por estas entidades?
1.12.	En las regiones, existe una alta participación ciudadana y control social en el desarrollo de las inversiones financiadas con recursos del FNR? Por ejemplo en las etapas de formulación, contratación y ejecución de las mismas.

Disponibilidad de recursos

1.1.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales de las entidades territoriales son suficientes para atender los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos del FNR que le son aprobados?
1.2.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales de los Ministerios son suficientes para atender los procesos de evaluación y viabilización de los proyectos presentados al FNR? Y para hacer seguimiento a la ejecución de los mismos in situ.

1.3.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales del DNP son suficientes para atender los procesos de recepción, inscripción, priorización y trámite de los proyectos presentados por los ministerios?
1.4.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales del DNP son suficientes para atender los procesos de seguimiento y control a los proyectos aprobados por el Consejo Asesor de Regalías?

Información

1.1.	¿El FNR recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear el desempeño de los actores involucrados en los procesos relacionados con el Fondo?
1.2.	¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del FNR?, ¿Son operativos y de libre acceso al público?
1.3.	Estos sistemas de información permiten realizar una planeación, seguimiento y control adecuado a los recursos de inversión del FNR.

Mejora y simplificación regulatoria

1.1.	¿Considera usted que la normatividad que rige el funcionamiento del FNR es pertinente y clara?
1.2.	¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el FNR?
1.3.	Qué beneficios y resultados se han alcanzado con la implementación de políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el FNR?
1.4.	¿Qué modificaciones efectuaría a dicha regulación para mejorar los resultados del FNR?

Entrevista a representantes de entidades territoriales ante el Consejo Asesor de Regalías (FNR)

De la institucionalidad del FNR

1.1.	¿En su opinión el marco normativo e institucional del FNR es eficaz para garantizar el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado? Fundamentalmente como mecanismo para impulsar el desarrollo regional y redistribuir equitativamente las regalías generadas en el país
1.2.	¿La concepción original del FNR (Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia), ha respondido eficientemente a las políticas públicas y planes de desarrollo de las entidades territoriales? ¿Hay algo en su diseño original que podría transformarse?

1.3.	¿El diseño del FNR responde adecuadamente a los parámetros de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación propios de los programas y proyectos que se financian con inversión pública?
Análisis de procesos	
1.4.	¿Los miembros del Consejo Asesor de Regalías revisan que se cumplan las pautas y requisitos que deben ser cumplidos por las entidades territoriales y entes beneficiarios del Fondo Nacional de Regalías - FNR?
1.5.	¿Las actividades del Consejo Asesor de Regalías están sustentadas en indicadores y políticas?
1.6.	¿En su opinión, hay reglas claras para cumplir la función de aprobación de los proyectos por parte del Consejo Asesor de Regalías?
1.7.	¿Las entidades territoriales tienen y aplican reglas claras para la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos del FNR que le son aprobados? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.8.	¿Los ministerios sectoriales tienen y aplican reglas claras para la evaluación y viabilización de los proyectos presentados al FNR? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.9.	¿El tiempo empleado por los ministerios para la viabilización, ajuste o reformulación de proyectos es el más adecuado?
1.10.	¿El DNP cuenta con mecanismos y reglas claras para la recepción, revisión de la viabilidad, inscripción y priorización de los proyectos presentados por los ministerios?
1.11.	¿El DNP cuenta con mecanismos y reglas claras para el seguimiento y control a los proyectos aprobados por el Consejo Asesor de Regalías? ¿Qué factores permitirían una mayor eficiencia en estos procesos?
1.12.	¿El esquema de Giro establecido en la resolución 0038 de 2008 (30%, 50%, 20%), es el más adecuado para evitar los desequilibrios financieros de los presupuestos de los proyectos y del mismo FNR?

Coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas del Gobierno.

1.1.	¿En su opinión, el tipo de inversiones financiadas por el FNR se complementa o genera duplicidad con inversiones financiadas por otros recursos públicos (ej. SGP, regalías directas, otros fondos del gobierno)?
-------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Cobertura y focalización

1.1.	¿La revisión y selección de los proyectos que compiten por las asignaciones provenientes del FNR responden a los criterios de equidad regional estipulados en la normatividad vigente? – NBI de la población, pobreza, equilibrio regional, desarrollo armónico de las regiones, y densidad poblacional, entre los más importantes.
-------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1.2.	¿En su concepto, las inversiones financiadas por el FNR son atomizadas o han generado gran impacto en las regiones?
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Seguimiento y control

1.1.	¿Los mecanismos de control nacional y territorial a la ejecución de los proyectos que se financian con recursos provenientes del FNR, son mecanismos competentes para asegurar la correcta ejecución de los mismos? ¿Estos mecanismos ayudan de alguna manera a evitar que se presenten irregularidades en la ejecución de estos proyectos?
1.2.	Las interventorías técnicas designadas o contratadas por las entidades ejecutoras (municipios y gobernaciones) son adecuadas y suficientes para asegurar la correcta utilización de los recursos del FNR?
1.3.	En las regiones, existe una alta participación ciudadana y control social en el desarrollo de las inversiones financiadas con recursos del FNR? Por ejemplo en las etapas de formulación, contratación y ejecución de las mismas.

Disponibilidad de recursos

1.1.	¿En su opinión, los recursos financieros del Fondo Nacional de Regalías son suficientes para atender la totalidad de proyectos presentados y viabilizados por los ministerios?
1.2.	¿En su opinión, los recursos humanos, físicos y presupuestales de las entidades territoriales son suficientes para atender los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos del FNR que le son aprobados?

Información

1.1.	¿El consejo asesor de regalías dispone de información sistematizada que permita monitorear el desarrollo de los proyectos que se ejecutan con los recursos del FNR?
1.2.	Se socializan públicamente los resultados de los proyectos ejecutados con recursos del FNR.

Mejora y simplificación regulatoria

1.3.	¿Considera usted que la normatividad que rige el funcionamiento del FNR es pertinente y clara? ¿Qué modificaciones efectuaría a dicha regulación para mejorar los resultados del FNR?
1.4.	Creería Usted que es necesario modificar los criterios de elegibilidad de los proyectos que sean susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Regalías.

ANEXO 3: DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y DE EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FNR.

Para el levantamiento de la información financiera y de ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías se realizaron los siguientes procedimientos y análisis.

1. Se obtuvieron tres bases de datos con información acerca del:
 - Total de proyectos aprobados entre enero de 1995 y diciembre de 2010. La misma proviene del sistema de Gestión de Proyectos de la Dirección de Regalías - GESPROY.
 - Proyectos en seguimiento y evaluación por parte de la Subdirección de Control y Vigilancia, que incluye proyectos en proceso de cierre, en ejecución o con desaprobación de recursos.
 - Proyectos aprobados y ajustados posterior a su aprobación desde el año 1999 al 2010.

Las categorías de información contenidas en estas bases de datos fueron revisadas y se realizaron reuniones con la Dirección de Regalías para solucionar dudas respecto a estas.

2. Se realizó una consolidación de la normatividad del Fondo Nacional de Regalías y se establecieron cuáles son las principales determinaciones legales respecto a la distribución, asignación y priorización de proyectos de inversión, ejecución y monitoreo de los proyectos. Igualmente se determinó la existencia de tres periodos administrativos, durante los cuales se realizaron cambios normativos e institucionales que modificaron la base sobre la cual se realiza la distribución, asignación, ejecución y seguimiento a los proyectos.
3. La información de dichas bases fue cruzada con el fin de crear una base de datos única para la realización del análisis económico y estadístico, y establecer su consistencia. Se determinó durante este paso que la información contenida en las bases era en ocasiones contradictoria y que no contenía los datos suficientes para establecer un análisis en términos de eficiencia y equidad de los recursos.
4. Se realizó un análisis estadístico general de las asignaciones anuales realizadas por el Fondo Nacional de Regalías y se comparó con la distribución normativa del Fondo. En base a dicho análisis se realizaron algunas hipótesis a comprobar a través del análisis detallado de la información existente.
5. Se realizó una revisión detallada de los procesos administrativos, sus tiempos y sus resultados e implicaciones en materia de equidad y eficiencia en el uso de los recursos. Esto implicó: (a) revisión detallada de las observaciones realizadas en la base de “Seguimiento y Evaluación” frente a la ejecución y ajuste de los proyectos, (b)

establecer categorías de análisis de la información para su clasificación, y (c) clasificación de la información frente a dichas categorías de análisis.

6. Igualmente se realizó una solicitud de información adicional tanto a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios Sectoriales. Estas solicitudes buscaban recopilar información sobre: proyectos presentados, proyectos viabilizados, montos presupuestales y vigencias expiradas, tiempos de giro y aprobación, y aclaraciones sobre proyectos ajustados. Esta información no ha sido recibida por lo que se trabajó con la información que ya había sido entregada. La misma sería muy valiosa para un análisis mayor en términos del: (a) ciclo de proyectos del Fondo Nacional de Regalías, (b) principales problemas en la ejecución y ajuste de los proyectos, (c) razones por las cuales las entidades territoriales no presentan proyectos y mayores dificultades en el proceso de viabilización.

ANEXO 4: DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES QUE SERÁN TENIDAS EN CUENTA PARA EVALUAR LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y LOS RESULTADOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS.

1. En la fase de presupuestación:
 - a. Distribución normativa del Fondo Nacional de Regalías y su distribución.
 - b. Monto y distribución sectorial de las vigencias expiradas del Fondo Nacional de Regalías.
 - c. Monto y distribución de las vigencias futuras.
 - d. Monto presupuestal disponible para asignación en cada vigencia.
2. En la fase de formulación y aprobación de proyectos:
 - a. Número y distribución territorial de proyectos presentados ante los Ministerios sectoriales con cargo a recursos del Fondo Nacional de Regalías.
 - b. Distribución sectorial y territorial de las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías por año en que se realizó la asignación. Comparación entre periodos de aplicación de las tres metodologías de priorización.
 - c. Criterios de priorización aplicados.
 - d. Tiempos de aprobación (fecha viabilización del proyecto, fecha sesión del Consejo Asesor de Regalías, fecha aprobación del acto administrativo).
3. En la fase de ejecución, seguimiento y monitoreo.
 - a. Número de procedimientos necesarios para la realización de los giros y trámite de los ajustes.
 - b. Tiempos de giro.
 - c. Principales problemas en la ejecución de los proyectos aprobados.
 - d. Principales motivos de ajuste de los proyectos aprobados.

ANEXO 5: RELACIÓN DE DIFICULTADES PRESENTADAS DURANTE EL ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Las principales dificultades presentadas fueron:

1. Las bases de datos del sistema de Gestión de Proyectos “Gesproy”, la base de datos de ajustes y la base de seguimiento a la ejecución de los proyectos, tiene información incongruente o contradictoria.
2. No se posee la misma información para todos los proyectos en ejecución. La información disponible depende de quién haya sido el interventor administrativo y financiero a cargo. No se han definido criterios para el suministro de información clara acerca de los problemas presentados durante la ejecución de los proyectos. Esto causa tres problemas: (a) información insuficiente para la clasificación, análisis y aplicación de los criterios de evaluación institucional, (b) la información suministrada debe clasificarse a criterio del analista, es decir depende de su interpretación, y (c) la muestra sobre la cual se realiza el análisis no es uniforme.
3. Finalmente, si bien existe información respecto a los resultados en términos de productos e impacto de los proyectos aprobados con cargo a recursos del Fondo Nacional de Regalías, esta información sólo fue suministrada principalmente para las vigencias 2000 a 2002, y no se muestran, en los datos enviados, actualizaciones para los proyectos aprobados en las últimas vigencias. Como muestra la siguiente tabla, la información existente se concentra en los sectores de minas y energía y transporte, y sólo para las vigencias mencionadas, por lo que el análisis de información respecto a los resultados del Fondo en las últimas vigencias, no es posible contrastarlo contra los resultados en términos de eficiencia encontrados anteriormente. Adicionalmente, los indicadores y formas de medición de los mismos son diferentes para cada año, y no dan cuenta de los resultados bajo las reglamentaciones existentes, por lo que no es posible darle coherencia al análisis.

A continuación se muestra la distribución de dicha información.

SECTOR	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2004	2007	2008	Total
Agua potable y saneamiento básico	0	0	1	147	71	6	1	0	1	227
Minas y Energía	1	0	1	217	275	27	0	0	0	521
Transporte	0	5	1	168	167	30	1	2	0	374
Vivienda	0	0	0	16	0	0	0	0	0	16
Total general	1	5	3	548	513	63	2	2	1	1138

Todo lo anterior tiene como resultado la imposibilidad de hacer evaluaciones específicas y periódicas a la ejecución del Fondo Nacional de Regalías en la actualidad. Por ahora la información permite hacer un diagnóstico contable de cada uno de los proyectos, pero no así un diagnóstico en términos de las otras posibles barreras a la eficiencia en el manejo de los recursos. Por ahora, no se cuenta con una base de datos o sistema de información

que agrupe toda la información existente, que maneje unas categorías de información que permitan reportar toda la información necesaria en términos de ejecución con un bajo costo en términos de tiempo para los interventores, y realizar análisis detallados y generalizados por periodos de tiempo, sectores y regiones acerca de las principales barreras en la ejecución eficiente de los recursos.

Anexo 6: Contactos para la realización de entrevistas a funcionarios del DNP. Funcionarios de ministerios y miembros del consejo asesor de regalías.

FNR - CONTACTOS A ENTREVISTAR MINISTERIOS							
NOMBRE	ENTIDAD	CARGO	TELEFONO	EXT	CELULAR	NIVEL	CORREO ELECTRÓNICO
HAIBER CUBIDES	MINISTERIO DE TRANSPORTE	Profesional Especializado (Viabilización de proyectos)	3240800	1490	3124488939	OPERATIVO	hcubides@mintransporte.gov.co
ESPERANZA LEDEZMA	MINISTERIO DE TRANSPORTE	Subdirectora de infraestructura vial	3240800	1433	3216245481	Subdirectora	
EDGAR PULECIO	MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Director de Inversiones Estratégicas (Agua potable y saneamiento básico)	3323434	2301, 2848	3203456346	Director	epulecio@minambiente.gov.co
JORGE RAMÍREZ	MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL	Asesor Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional (medio ambiente)	3323400	1611	3124825137	OPERATIVO	jramirez@minambiente.gov.co
GERARDO ALZATE	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Profesional de la Subdirección de Acceso (viabilización de proyectos)	2222800	2351, 2359	3132930604	OPERATIVO	gazlate@mineducacion.gov.co
JUANA VÉLEZ GOYENECHÉ	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Directora de Cobertura	2222800	2309	3164417801 (Asesora - Claudia Arzayus)	DIRECTORA	vlez@mineducacion.gov.co
CLAUDIA GARZON	MIN MINAS (Dirección de GAS)	Profesional (viabilización proyectos)	2201340; 2200300;	2582; 2581	3175021797	OPERATIVO	cegarzon@minminas.gov.co
ANDRÉS TABOADA	MIN MINAS (Dirección de Energía)	Director de Energía	2200300; 2200300	2410		Director	artabuada@minminas.gov.co
DEISY CERQUERA	MIN MINAS (Dirección de GAS)	Directora de Gas	2201340; 2200300;	2582; 2581		Directora	dcerquera@minminas.gov.co
FNR - CONTACTOS A ENTREVISTAR DNP							
NOMBRE	ENTIDAD	CARGO	TELEFONO	EXT	CORREO ELECTRÓNICO		
HERNANDO JOSÉ GÓMEZ	DNP	DIRECTOR DNP - Representante legal Fondo Nacional de Regalías	3815000	3200	hernandez@dnpgov.co		
AMPARO GARCÍA MONTAÑA	DNP	Directora de Regalías	3815000	1100	agarciam@dnpgov.co		
MIGUEL ANDRÉS SANCHEZ	DNP	Subdirector de Proyectos	3815000	1111	masanchez@dnpgov.co		
MIGUEL ERNESTO CAICEDO	DNP	Líder Interventoría Administrativas y Financieras - Grupo A	3815000	3800	mcaicedo@dnpgov.co		
FELIPE MARQUEZ	DNP	Líder Interventoría Administrativas y Financieras - Grupo B	3815000	3810	fmarquez@dnpgov.co		
ANDRÉS ROMERO	DNP	Consultor Subdirección de control y vigilancia	3815000	1017	aromero@dnpgov.co		
MARTHA XIOMARA AGUIRRE	DNP	Asesora Jurídica Dirección de Regalías	3815000	1102	maguirre@dnpgov.co		
Alcaldes y Gobernadores	may-09	Jorge Carlos Barraza	Gobernador Sucre				
		Héctor Anibal Ramírez	Alcalde de Neiva				
		Luis A. Qwintero González	Alcalde Girón				

CAPITULO ANEXO 4

INFORME CUALITATIVO DE LA EVALUACIÓN DE LAS REGALÍAS DIRECTAS, DE LOS RESULTADOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS (FNR) Y DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA A MEDIANO PLAZO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MAYORES RECEPTORAS DE REGALÍAS EN EL PAÍS

INTRODUCCIÓN

La Unión Temporal Centro Nacional de Consultoría (CNC) – Economía Urbana, fue la firma seleccionada por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, para realizar una evaluación del impacto de las regalías directas en las 80 entidades territoriales principales receptoras, determinar la sostenibilidad fiscal de estas entidades, así como evaluar el funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías.

Para realizar este estudio, con sus tres componentes se diseñó una estrategia metodológica que involucró revisión, procesamiento y análisis de fuentes secundarias, como bases de datos, censos, encuestas, corpus de documentos legales, etc, así como de fuentes primarias. Como estrategia metodológica se propuso que las fuentes primarias serían analizadas por medio de métodos cualitativos, y que la información se recogería a través de entrevistas y grupos focales.

El presente documento contiene los resultados de la evaluación cualitativa, que es complementaria de los demás métodos empleados en el estudio, en cada uno de los tres componentes de la evaluación.

El lector del documento encontrará en una primera parte los lineamientos metodológicos del componente cualitativo: algunos principios generales de los métodos de evaluación cualitativa, la selección de la muestra de municipios y de actores, así como la elaboración de los instrumentos y el procesamiento de la información recogida. En las siguientes tres secciones se presentan los resultados de cada uno de los componentes estudiados. En una última sección se presentan recomendaciones surgidas a manera de conclusiones del estudio cualitativo.

1. ENFOQUE METODOLÓGICO

1.1. MÉTODOS CUALITATIVOS EN EVALUACIÓN

Los métodos cualitativos en evaluación son una herramienta importante, ya que permiten conocer el significado que tiene para los actores directamente involucrados, el proceso bajo examen.

Contrastados con los métodos cuantitativos, los métodos cualitativos son más flexibles y orientados al descubrimiento de hipótesis. Con los métodos cualitativos es posible explorar variables que inicialmente no formaban parte de un plan predeterminado de investigación, ya que la naturaleza de los métodos cualitativos es la indagación con preguntas abiertas, dirigida mediante guías, lo que permite la emergencia de temas que no estaban inicialmente en las expectativas de indagación. Permiten irse acercando de este modo a nuevos terrenos que inicialmente podían no estar bajo la consideración de los modelos de análisis cuantitativos, a nuevas variables de estudio.

Integrados con los métodos de evaluación cuantitativa, los métodos cualitativos, permiten lograr un óptimo de la investigación, en la medida en que son métodos que no luchan entre sí en el mismo dominio epistemológico, sino en dominios complementarios. La investigación cualitativa es más emic que etic. La investigación cualitativa, de tipo emic, parte de las realidades como son socialmente construidas por los sujetos y explica los fenómenos desde esta perspectiva. Mientras que los estudios cuantitativos especialmente en los modelos de evaluación, es más etic esto es, centrada en una perspectiva objetiva, que quizás para los sujetos resulta contraevidente, o contraria a la manera como éstos han venido observando y comprendiendo su realidad cercana.

Es así como una de las funciones de la investigación cualitativa en la evaluación consiste en la integración de la perspectiva de los sujetos a la perspectiva objetiva que se construye desde la mirada “superior” y “objetiva” de las ciencias “duras”. Lo que permite conocer en qué medida el discurso y la práctica cotidiana de los actores son consistentes o no con la perspectiva de la evaluación cuantitativa. Y de este modo, permite prever dificultades en la aceptación de los resultados mismos de la evaluación, así como en la implementación de ajustes y políticas orientadas por los resultados de la investigación que pueden ir en contra del “sentido común” de los actores.

Otra función importante de la evaluación cualitativa, en el contexto de una evaluación con métodos mixtos o combinados, es la de agregar conocimientos en forma de hipótesis no observadas a través de métodos cuantitativos, bien sea porque estas son “no observables” en la medida que se trata de imponderables o intangibles (aspectos que no se encuentran en el discurso, y que resultaría dispendioso definir y medir porque pueden tener una variabilidad muy alta) o bien sea porque se trata de aspectos que no se conocen aún y para los que no se posee todavía información cuantitativa, o resulta difícil realizar suposiciones ciertas para incluir en los instrumentos de encuesta (como muchas veces ocurre con los impactos no esperados o los impactos negativos).

También la pueden enriquecer en la medida en que los métodos cualitativos aportan un significado y unas explicaciones plausibles a hallazgos de la investigación cuantitativa. Mientras ésta señala órdenes de magnitud, la primera permite narrar las historias que explican y dan sentido a las cifras, que hacen comprensibles fenómenos que de otro modo resultan contraevidentes.

En este estudio se ha propuesto con la investigación cualitativa, apoyar la investigación conducida con medios cuantitativos. Especialmente, la investigación cualitativa se ha

centrado en complementar la evaluación del impacto de las regalías directas en las 80 principales entidades territoriales receptoras de estos dineros. Para esto, se ha propuesto que los métodos cualitativos exploren la manera como una selección de 18 de estas entidades gastan estos dineros: cuáles son sus mecanismos de priorización, planeación, contratación, control y seguimiento y evaluación de los proyectos financiados con regalías directas.

Así mismo, en la investigación cualitativa se incluyeron dos temas adicionales: En las visitas a las entidades territoriales se indagó acerca de la perspectiva que los funcionarios de las entidades territoriales tenían acerca de la sostenibilidad financiera de las mismas. Y por otro lado, para complementar la evaluación del funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías se realizaron una serie de entrevistas en Bogotá para conocer la perspectiva que tienen de su operación funcionarios clave de los ministerios y del DNP, y poder corroborar las hipótesis que estos funcionarios tienen como expertos de las falencias y virtudes del FNR.

En la realización de este estudio participaron tres antropólogos, una psicóloga y una comunicadora social. Este equipo diseñó las guías de entrevistas que fueron revisadas y aprobadas por el DNP, y posteriormente realizó las entrevistas y grupos focales. Una vez realizado el levantamiento de la información las entrevistas que fueron grabadas en medio magnético se transcribieron y fueron procesadas en Atlas Ti, software para el análisis asistido de datos cualitativos. Los resultados de este procesamiento fueron ampliamente discutidos en grupo y posteriormente resultaron en los hallazgos que resume el presente documento.

1.2. SELECCIÓN DE LA MUESTRA DE MUNICIPIOS

Un primer desafío del diseño de la evaluación consiste en la selección de los municipios a incluir dentro de la muestra cualitativa. Es importante señalar sin embargo, que la muestra cualitativa no se construye del mismo modo, ni tiene el mismo sentido que una muestra cuantitativa, en la medida en que los resultados obtenidos no se espera que sean estadísticamente representativos. Las muestras cualitativas se construyen de manera dirigida, y la selección está orientada por un propósito preestablecido. La interpretación de los datos, por lo mismo, no es generalizable de la misma manera que una muestra estadística. En la investigación cualitativa, se espera tener suficientes datos como para lograr la “saturación” esto es obtener redundancia en las respuestas de informantes semejantes de manera que se construyen interpretaciones plausibles.

En este caso, se tomó como punto de partida la lista de los 80 municipios principales receptores de regalías directas. De este listado, se seleccionaron 18 municipios, tomando como criterios de selección el grado de dependencia de las regalías directas, la distribución geográfica, la fuente de los recursos de regalías, y el tamaño de los municipios, de manera que se tuvieran municipios de alta, media y baja dependencia a los recursos de regalías, grandes, medianos y pequeños en población y de las diferentes regiones del país.

Con estos criterios se conformó la siguiente lista de municipios:

No	MUNICIPIO
1	AGUAZUL (CASANARE)
2	AIPE (HUILA)
3	ALBANIA (GUAJIRA)
4	CHIRIGUANÁ (CESAR)
5	CIÉNAGA (MAGDALENA)
6	COROZAL (SUCRE)
7	CÚCUTA (N. DE SANTANDER)
8	GUADUAS (CUNDINAMARCA)
9	LA JAGUA DE IBIRICO (CESAR)
10	MAICAO (GUAJIRA)
11	MANAURE (GUAJIRA)
12	OROCUÉ (CASANARE)
13	PUERTO BOYACÁ (BOYACA)
14	PUERTO GAITÁN (META)
15	PUERTO LÓPEZ (META)
16	SANTA MARTA (MAGDALENA)
17	TARAZÁ (ANTIOQUIA)
18	VILLAVICENCIO (META)

1.3. SELECCIÓN DE ACTORES ENTREVISTADOS

Para las entrevistas en las entidades territoriales, se tuvieron en cuenta dos tipos de actores: funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil; los funcionarios a entrevistar debían conocer los procesos de priorización, planeación, asignación, contratación, seguimiento y monitoreo de las regalías directas, así como la dependencia de los municipios de estas rentas.

Con este fin, se propuso que las entrevistas fueran realizadas a tres de los siguientes perfiles (previando que no fuera posible entrevistarlos a todos) alcalde y/o asesor, secretario de planeación y/o de gobierno, secretario de hacienda y/o jefe de presupuesto, secretario de gestión jurídica y/o Contratación. Con el fin de contar con una fuente que permitiera contrastar las visiones de los empleados públicos, se buscó realizar dos entrevistas en cada uno de los 18 municipios con líderes de control social, veedores, Presidentes de Juntas de Acción Comunal, uno de ellos con participación en las actividades de control social promovidas por parte del DNP.. El objetivo trazado era realizar en cada municipio 3 entrevistas a funcionarios para llegar a 54, y a 36 líderes de control social, para un total de 88. Adicionalmente, por solicitud del DNP se realizó una

sesión de grupo con diferentes líderes sociales y comunitarios en Villavicencio, para profundizar en las perspectivas de estos actores, teniendo en cuenta la diversidad de posiciones que desempeñan estos líderes en el espectro de la opinión pública. Para estas entrevistas se diseñaron 2 guías distintas de entrevistas, una para funcionarios y otra para líderes comunitarios.

Para el componente del Fondo Nacional de Regalías, se realizaron 13 entrevistas a funcionarios del DNP, encabezados por el Director del DNP, doctor Hernando José Gómez. Asimismo se entrevistaron funcionarios de la Dirección de regalías, de los Ministerios encargados de dar viabilidad técnica a los proyectos y miembros del Consejo Asesor de Regalías. Para estas entrevistas se diseñaron diferentes formatos de entrevistas.

1.4. TÉCNICA PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Como técnica metodológica para el levantamiento de la información se emplearon entrevistas semi-estructuradas. Esta técnica de recolección de la información, permite obtener información concreta con respecto a temas específicos definidos previamente. Es necesario precisar que esta técnica a diferencia de, por ejemplo, una encuesta, “le proporciona al informante el espacio y la libertad suficientes para definir el contenido de la discusión” (Bernard, 1988 en Vela Peón, 2004: 77). La entrevista se formula como una conversación guiada por unos temas que deben tratarse y que están consignados en las guías de entrevista que se preparan para el efecto. En el curso de una entrevista semi-estructurada se definen con antelación las preguntas y temas puntuales a tratar, pero en la entrevista, se fomenta la flexibilidad de la conversación para que el entrevistado pueda expresarse de manera libre, profundice y relacione temas que quizás puedan ser inesperados para el analista. (Seale et al, 2004; Vela Peón, 2004).

1.5. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

El procesamiento de la información se realizó con el software para el análisis asistido de datos cualitativos Atlas ti. Este programa permite clasificar la información de acuerdo a códigos y categorías facilitando las búsquedas y los análisis en un volumen importante de datos como el que se obtuvo con las entrevistas.

El programa permite clasificar los documentos en familias de manera que se pueden hacer búsquedas específicas sobre documentos de cada uno de los componentes. Asimismo, permite una comparación rápida entre citas de diferentes documentos, lo que facilita el proceso de síntesis de los datos, y muy especialmente, permite tener en cuenta los diferentes puntos de vista y así elaborar análisis no sesgados por la memoria del investigador. A continuación se refieren los contenidos que se establecieron en las diferentes guías de entrevista para cada uno de los componentes de la investigación.

1.6. CONTENIDOS DE LAS GUÍAS DE ENTREVISTA DEL COMPONENTE 1 DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En las entrevistas a funcionarios de los municipios seleccionados para el trabajo cualitativo, se incluyó un módulo de sostenibilidad financiera.

Con este módulo se indagó acerca de los conocimientos y opiniones de los funcionarios municipales, en temas como vigencias futuras, pereza fiscal, y dependencia de recursos de regalías, coberturas básicas y sostenibilidad fiscal. Este módulo se aplicó en los 18 municipios de la muestra cualitativa, a todos los tipos de funcionarios entrevistados.

1.7. CONTENIDOS DE LAS GUÍAS DEL COMPONENTE 2 DE RESULTADOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

Para la evaluación del Fondo Nacional de Regalías las entrevistas se realizaron a tres grupos objetivo, a saber: Funcionarios Departamento Nacional de Planeación (DNP), Funcionarios de los Ministerios de Educación, Medio Ambiente y Vivienda, Transporte, Minas y Energía y a miembros del Consejo Asesor de Regalías.

La guía de entrevistas en profundidad para los miembros del FNR contiene ocho secciones presentados a continuación, y su objetivo general es conocer las percepciones de los miembros del FNR en cada uno de los temas expuestos.

- De la institucionalidad del FNR: percepciones sobre eficacia del FNR en relación al marco normativo e institucional. Percepciones sobre el diseño del FNR para responder adecuadamente a los parámetros de programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- Análisis de procesos percepción sobre los procesos que permiten la aprobación de los proyectos. Percepción sobre los mecanismos y reglas para la revisión de la viabilidad, inscripción y priorización de los proyectos presentados al FNR.
- Coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas del gobierno: percepción sobre si el FNR mantiene coordinación efectiva con otros programas gubernamentales.
- Cobertura y focalización: percepción si la revisión y selección de los proyectos responden a los criterios de equidad regional.
- Seguimiento y control: percepción sobre los mecanismos de control nacional y territorial son mecanismos competentes para asegurar la correcta ejecución de los proyectos.
- Disponibilidad de recursos: percepción sobre si los recursos humanos físicos y presupuestales de las entidades son suficientes para atender los procesos en todas sus fases.
- Información: percepción sobre los sistemas de información utilizados en la gestión del FNR.
- Mejora y simplificación regulatoria: recomendaciones con el fin de mejorar los resultados del FNR

1.8. CONTENIDOS DE LAS GUÍAS DEL COMPONENTE 3 DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS REGALÍAS EN LAS ENTIDADES RECEPTORAS

El diseño de la propuesta de análisis cualitativo del componente de evaluación de impacto se concentró en obtener información sobre tres factores fundamentales: 1. Percepciones generales frente al origen, usos, efectos y futuro de las regalías en los municipios estudiados 2. Percepciones sobre un número de factores específicos definidos previamente con el equipo de trabajo (Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías, Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos, Contratación), definidos bajo las fases del ciclo de la gestión pública y 3. Análisis de los problemas que se consideran como determinantes para lograr un buen manejo y unos mayores y mejores efectos de las inversiones realizadas con dineros de regalías

Los temas específicos a tratar en las entrevistas a los funcionarios incluyeron cinco secciones: Percepciones generales, Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías, Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos, Contratación y Sostenibilidad financiera. En la entrevista a los líderes de control social incluimos también cinco secciones: Contexto personal, Relación con la alcaldía, Regalías, Contratación, Relación con entidades de control. Todas las entrevistas se transcribieron y se incluyeron dentro del software para el análisis cualitativo Atlas-ti para organizar por categorías de análisis cada una de las preguntas realizadas. Este proceso nos permitió también encontrar frecuencias y patrones de percepción de las 88 entrevistas realizadas⁹⁰. En el anexo 1 presentamos las guías de los dos tipos de entrevistas realizadas.

2. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRINCIPALES RECEPTORAS DE REGALÍAS DIRECTAS

En general los funcionarios consideran que las regalías generan una mayor comodidad fiscal a sus municipios y las consideran como un recurso crucial que permite garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios. Tanto si se trata de municipios con alta, media o baja dependencia de las regalías, estos recursos son una fuente importante de los presupuestos. Esto por supuesto es una contradicción en cierto sentido, ya que si se bajan de manera importante los recursos de regalías, bien sea porque se disminuyen los ingresos por las explotaciones de los recursos naturales no renovables (RNNR), por bajas en los precios internacionales, o por disposiciones nacionales, las finanzas de los municipios se verían afectadas y por lo tanto su sostenibilidad.

⁹⁰ Se realizaron 88 entrevistas de 90 programadas. Debido a contratiempos de los funcionarios éstos cancelaron 2 de las entrevistas programadas y no fue posible encontrar reemplazos ni realizarlas posteriormente por ocupaciones de los funcionarios.

Las regalías sirven de apoyo presupuestal para la ejecución de los planes de gobierno y de desarrollo de las administraciones municipales. En algunos casos, también sirven para el pago de deuda contraída por malos manejos de las finanzas territoriales en años anteriores, aliviando al presupuesto de estas obligaciones.

Los funcionarios tienden a presentar las finanzas de sus municipios en orden, o en proceso de ordenamiento gracias a los anteriormente conocidos como “planes de desempeño”⁹¹, cuando estos se han puesto en marcha. Y atribuyen a las regalías la razón de que sus finanzas se encuentren en buen estado, o que puedan hacer tránsito hacia un mejor desempeño.

En Cúcuta – Norte de Santander, por ejemplo:

“En este momento a raíz del plan de desempeño prácticamente podemos respirar, porque ya se logró refinanciar deudas con los bancos, se están firmando acuerdos de pago con todos los acreedores que teníamos (...) sí, ya son sostenibles y están mejorando, porque este año no hubo déficit, se están pagando las acreencias que venían arrastrándose de otros años, entonces, está mejorando el municipio las finanzas”.

Con respecto a los beneficios de las regalías para el mejor desempeño fiscal el secretario de hacienda de Aipe, Huila dice por ejemplo:

“No estar endeudados, no utilizar vigencias futuras, eso nos ha garantizado el hecho de tener regalías. Y los recursos propios, el hecho de tener regalías pues ha hecho que cuando uno cobre el impuesto, ese impuesto se vuelva recurso propio, y podamos tener un mejor desempeño fiscal”.

Aunque ningún funcionario municipal manifestó que estuviera atravesando por situaciones de déficit graves, se encontró que muchas veces no hay conciencia del cuidado de la sostenibilidad financiera. Especialmente donde se depende significativamente de las regalías, la opción de obtener nuevos recursos propios por otros medios resulta altamente impopular y las autoridades locales no parecen interesados en asumir el costo político de cobrar más impuestos. En estos municipios la sociedad civil, tiene la creencia de que hay ilimitados recursos, y que se puede siempre acudir a los recursos de las regalías. Aun en casos en los que las regalías vienen disminuyendo, no parece existir una clara conciencia de la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiamiento.

⁹¹ El Consejo de Estado mediante sentencia de marzo de 2010 declaró nulo el Artículo 29 del Decreto 416 de 2007 “planes de desempeño”. Con ocasión de dicha declaratoria, el Gobierno Nacional tramitó en el Congreso de la República, el Artículo 40 de la Ley 1393 de 2010, que hoy permite a la Dirección de Regalías mantener en condiciones especiales de control y vigilancia a aquellas entidades que en el corto plazo no pueden subsanar la causal de la medida de suspensión. Adicionalmente, se expidió el decreto 2810 de 2010, que además de precisar las reglas para el suministro de la información, definió los requisitos que deben cumplir las entidades beneficiarias para acreditar que la causal de la medida de suspensión fue superada.

Esto explica en parte el bajo recaudo de recursos propios que tienen los municipios especialmente de alta dependencia de recursos de regalías, donde hay menos fuentes de ingresos distintas de las relacionadas con las explotaciones de RNNR. Sin embargo, esta explicación es solo parcial, ya que existe además una histórica cultura de no pago y de evasión de impuestos que afecta en general al país, y en mayor medida a estas poblaciones de frontera, repercutiendo en la insostenibilidad financiera de las administraciones. En este sentido, resulta ilustrador el comentario del secretario de hacienda de Maicao, Guajira, quien afirma:

“Sería muy difícil decir que somos sostenibles en lo que tiene que ver con los recursos propios. Por ser un municipio de frontera donde hay mucha ilegalidad, mucho contrabando, el comportamiento de los recursos propios, el comportamiento de los ingresos que se reciben por los impuestos municipales varían mucho, hay unos años buenos, hay otros años malos, total que fluctúa mucho, y de pronto no puede uno decir que sí va a haber una sostenibilidad en el tiempo, actualmente estamos diseñando unos sistemas que nos permitan ser más constantes”.

El Secretario de Hacienda de La Jagua de Ibirico, Cesar, sostiene en la misma dirección *“El recurso humano es muy poco, [...] hay unos gastos de funcionamiento, nómina, servicios básicos, quedamos cortos con otro tipo de servicios, porque en verdad la cultura de pago es la base, entonces, no hay cultura de pago y hay evasión”.*

Repunta un funcionario de Manaure, Guajira:

“No, los contribuyentes no pagan, no hay cultura de pago, tenemos dificultades”.

Así, las regalías contribuyen en los municipios de alta dependencia especialmente, a crear una ilusión de sostenibilidad financiera, en la medida en que no hacen visible el déficit. O más bien, se observa el déficit en el recaudo de recursos propios, por ejemplo en el mal estado de las instalaciones de las alcaldías y la falta de personal y en la dificultad para financiar con recursos propios los planes de desarrollo o la deuda municipal. Sin embargo, la sociedad civil tiene la ilusión de no estar en déficit, por el ingreso de las regalías. Esta ilusión sin embargo puede romperse bruscamente con las fluctuaciones del ingreso de estos recursos.

No obstante, como se puede ver en al menos un caso (Guaduas, Cundinamarca) donde el monto de las regalías giradas han venido fluctuando desde hacer varios años, se ha optado por aumentar el recaudo de recursos propios, a pesar del costo político que implica:

“Una de las cosas más difíciles que se hacen y que la comunidad no las acepta, pero que son necesarias para el buen funcionamiento, son costos políticos que hay que pagar, cuando usted pagaba 25 mil pesos de impuesto por una

vivienda, y se le sube a 50 o 75 o 100 mil pesos, claro, la persona propietaria del predio se siente, pero es necesario, nos ha tocado luchar contra eso en los últimos años, pero uno ve que el recaudo es importantísimo, y se vuelve la administración en su parte aquí funcional, bien, hay al menos para pagar los empleados”.

Esta situación sin embargo, no se repite en municipios con alta dependencia de las regalías, donde aunque se observa que empieza una tendencia al descenso en las regalías, no hay aún disposición política para aumentar el recaudo propio, por el costo político de la decisión. Es posible que dado que se mantiene la expectativa fija en la obtención de nuevos recursos mineros, y por el costo político que implica incrementar recaudos de impuestos, los municipios que empiezan a ver descender las regalías tomen bastante más tiempo del que sería prudente en tomar medidas para generar recursos alternativos.

Pocas veces se considera la inestabilidad financiera que caracteriza a las regalías de manera que se genera lo que un funcionario de Puerto López, Meta, llamó "una falsa economía". Al tener una alta dependencia por variables como el precio del barril, el precio del dólar o la capacidad de producción de los campos, en el caso del petróleo, se generan falsas expectativas que no son sostenibles en el tiempo. Esas variables ponen en una situación paradójica a los municipios que poseen un porcentaje alto de su presupuesto proveniente de las regalías, pues exponen su sostenibilidad financiera a un recurso variable que puede comenzar a descender en el tiempo como lo advierte el señalado funcionario:

“Estos recursos son como una falsa economía, porque realmente generan unas expectativas que no son sostenibles en el tiempo, o que dependen de la continuidad o la capacidad que puedan tener esos campos petroleros para garantizarle a la entidad el flujo de recursos, y dependen de factores externos que obedecen a la macroeconomía como el precio del dólar, como el precio del barril, entonces, digamos que los recursos de regalías no pueden ofrecerle una sostenibilidad a las finanzas de un municipio”

Así mismo, los funcionarios consideran que debido al aumento temporal de recursos que generan las regalías en los presupuestos municipales, se olvidan los planes de acción de sostenibilidad financiera para el momento en que las regalías dejen de existir. Un funcionario de Puerto Gaitán, Meta, afirma:

“ahorita la mayoría solamente piensa es en la parte del petróleo, y no está pensando a futuro, no está pensando a que eso llega un momento en que se acaba y nos vamos a ver como estuvo en Casanare, cuando se acaben las regalías, ¿qué va a pasar?”

Cuando se indaga sobre los proyectos a los que los municipios le están apuntando para tener una óptima sostenibilidad financiera, son muy pocos los funcionarios que refirieron proyectos concretos.

3. EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS

Déficits en recursos humanos calificados en todos los niveles

Las opiniones sobre el funcionamiento del FNR coinciden mayoritariamente entre los funcionarios del DNP, de los ministerios y los miembros del Consejo Asesor de Regalías (CAR),

Desde el punto de vista de estos funcionarios los principales obstáculos que se destacan respecto al Fondo, surgen de la capacidad de formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales, así como de la falta de recursos humanos suficientes para un adecuado acompañamiento y seguimiento a los proyectos financiados por el FNR desde su formulación pues se entregan o presentan mal planteados, mal presupuestados o con grandes deficiencias técnicas.

La debilidad de la capacidad institucional de las entidades territoriales se refleja a la hora de formular proyectos. Esto afecta la posibilidad de lograr equidad regional ya que los proyectos de los municipios y departamentos más pobres, con menos capacidad institucional, difícilmente son viabilizados, o son viabilizados bajo deficientes ejercicios de planeación, priorización o pertinencia de las inversiones

Como lo señala un miembro del CAR, “los departamentos más pobres son a los que menos recursos les llegan, porque realmente cuantas veces exista la convocatoria no tienen los recursos suficientes para el tema de la pre-inversión y no tienen cómo hacer los proyectos, y si los hacen, son muy mal elaborados por la misma falta de recurso humano capacitado.”

Lo crítico – advierten- es que desde el momento en que se concibe un proyecto ya existen falencias porque no hay “gerencia” de los mismos en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, -que son el 80% del país. La falta de proyectos viabilizados, se observa por ejemplo en las sesiones del Consejo Asesor: *“el Consejo a veces no sesiona por falta de proyectos para aprobar”*.

Refiriéndose al diseño y funcionamiento del FNR y con respecto a otros programas que se financian con recursos públicos, los entrevistados del Departamento Nacional de Planeación consideran que el FNR se diferencia en que tiene déficit del recurso humano que pueda cumplir con la tarea en la que se observa el mayor obstáculo para el mejor funcionamiento de las inversiones del FNR: el acompañamiento integral a las entidades territoriales por parte del Gobierno Nacional. A estas se las juzga como “incapaces técnicamente” de ser eficientes, les hace falta personal adecuado para la formulación, administración y ejecución de los proyectos y sin embargo no se les brinda esta capacidad, aunque es importante destacar la labor de acompañamiento y seguimiento en tiempo real *in situ* que desarrolla el DNP a través de la Dirección de Regalías y las Interventorías Administrativas y Financieras (IAF).

Resumiendo, con respecto a la disponibilidad de recursos hay escases en todos los ámbitos. En las entidades territoriales, hay un alto déficit de recursos humanos y técnicos, en los Ministerios hay más de recursos económicos pero falta personal idóneo. Según los funcionarios del DNP consultados, en esta entidad, no son un problema los recursos económicos y funciona mucho mejor la capacidad técnica pero faltaría mayor recurso humano para atender la amplia cantidad de proyectos presentados.

Procesos de inscripción, viabilización y priorización

Los entrevistados consideran que los procesos que permiten la aprobación de los proyectos se han vuelto más eficientes pero subrayan la necesidad de un mayor acompañamiento desde el inicio, en el diseño y durante la ejecución.

Por ejemplo, se ha avanzado en mejorar el proceso de inscripción de proyectos; ahora se radican en el Ministerio correspondiente y esto ahorra tiempo en el proceso. Se hace a través del Banco de Proyectos de Inversión Nacional que cuenta con una metodología general ajustada, fichas EBI, Archivos de Transmisión que llegan al DNP quien hace la priorización y la remite al Consejo Asesor de Regalías (CAR), etc.

Sin embargo, uno de los entrevistados considera que existe mucha “injerencia política” que afecta la libre y correcta selección de los proyectos aprobados. Aunque en la selección de proyectos hay unos procedimientos que son estandarizados (y mencionan los diferentes acuerdo sectoriales y los pasos a seguir), y que en la resolución se verifica lo técnico, lo social, lo ambiental, lo financiero, etc., y que se solicitan certificaciones para recepción, evaluación y ejecución de proyectos, se considera que la viabilización, que es uno de los primeros pasos, se hace a veces de manera subjetiva, con criterio más político que técnico.

Asimismo, muchas entidades territoriales se quejan porque desconocen los procedimientos que se deben seguir para la aprobación de proyectos. Por lo que se debe hacer una mayor presencia en las regiones y un mayor acompañamiento.

En parte, las demoras que se presentan en la fase de viabilización de los proyectos en los ministerios (entre 3 y 5 meses), se adjudican a la falta de personal encargado en los ministerios, pero también tienen que ver con que estos proyectos se deben ajustar permanentemente ya que en su formulación se encuentran incompletos.

El DNP cuenta por su parte con criterios para la recepción, revisión de la viabilidad, inscripción y priorización de proyectos presentados por los ministerios, pero consideran que muchas veces no son los adecuados y son susceptibles de mejora. Los temas críticos serían planeación, ejecución y en el tema de las asignaciones, éstas podrían ser más claras y transparentes. El personal muchas veces es insuficiente con respecto “a la cantidad, no a la calidad”, “no hay forma de cubrir más o menos 1,500 proyectos con tan poco personal”.

En la fase de ejecución de los proyectos que resultan viabilizados, aseguran los entrevistados, el esquema de giro de los recursos es un factor por mejorar. Es adecuado en la medida que procura el equilibrio regional y ha tratado de ser efectivo pero, según los entrevistados del DNP, “no se gira el dinero contra resultados”. Se debe revisar el tema en

su totalidad, dicen, porque no están mal formulados los porcentajes pero debe enfocarse en los resultados (teniendo en cuenta los bienes y/o servicios construidos, entregados y en operación) y en un factor clave que es el cambio de todas las condiciones de los proyectos mientras estos son o aprobados o ejecutados. Entiéndase condiciones, como todos los factores de tipo técnico, económico, ambiental, etc, que inciden en los proyectos para su presentación y sustentación. Es decir, si por ejemplo un grupo de habitantes requiere vivienda en la ola invernal y deja de llover mientras se *tramita o viabiliza* un proyecto, las condiciones que sustentan ese proyecto han cambiado, o las personas han tenido que mudarse de casa o deben incluso irse del municipio, lo que hace que las condiciones o factores que se expusieron para sustentar el proyecto no son las mismas. Cabe subrayar que se advierte que el FNR, dada su arquitectura institucional, privilegia el enfoque sectorial de los proyectos, más que el territorial, lo que se refleja en la viabilización de los proyectos.

Seguimiento y control

Con respecto al seguimiento y control de los proyectos los entrevistados subrayan muchas deficiencias en el tema de la supervisión e interventoría a cargo de las entidades territoriales. Nuevamente no hay suficiente personal calificado para las fases de seguimiento y control, ni planificación para un seguimiento efectivo tanto en lo administrativo, como en lo técnico y financiero de los proyectos. Las principales falencias para que un proyecto requiera ajustes es la mala formulación del mismo, desconocimiento o falta de capacitación de las entidades territoriales; contratistas que son “malos ejecutores” o “incumplimiento de la ley de contratación” y bajo suministro de información.

Con respecto a los mecanismos de control social para la ejecución de proyectos financiados con recursos del FNR, los funcionarios del DNP consideran que están “politizados o cooptados” y no se enfocan al resultado sino a obtener beneficios particulares. Igualmente, consideran los consultados que la falta de participación ciudadana en los proyectos es altísima, aunque se ha promovido, pero sólo funciona en casos donde hay intereses particulares.

De otra parte, para los funcionarios entrevistados de DNP, los organismos de control estatales no se consideran tan eficientes para atender los reportes de irregularidades detectadas. En cualquier caso se califica mejor a la Procuraduría que a la Contraloría y a la Fiscalía en este aspecto.

Las interventorías administrativas y financieras que realiza el DNP parecen ser las más efectivas, aunque señalan los entrevistados que pueden llegar a ser un proceso algo dispendioso para el trámite de los giros. Asimismo, se observa que a veces no se conocen los resultados de este monitoreo. Dadas las limitaciones y la urgente necesidad de acompañamiento para la correcta ejecución de estos proyectos se han adelantado acciones en el sentido de que los ministerios tengan también una labor de acompañamiento y no solo de viabilización.

Sistemas de información, seguimiento y coordinación interinstitucional

Los entrevistados tienen claro que *Infoproject* es uno de los sistemas de información manejados por el FNR, y el DNP está obligado a remitir información mensual, pero muchas veces el tema crítico es la conectividad. Aunque contiene información de los proyectos, en ocasiones ésta es muy general, de baja calidad, inoportuna y puede mejorar. El DNP usa bases de datos alternas y otras herramientas.

Las personas entrevistadas de los diferentes Ministerios consultados, conocen que se le hace seguimiento a los proyectos en ejecución a través de interventorías administrativas y financieras por parte del FNR. Sobre éstas, algunas veces encuentran que no tienen fácil acceso a la información del estado de los proyectos y desean tenerla.

La mayoría de los funcionarios no conocen indicadores de eficiencia en la operación del Fondo. Si los hay, consideran que tiene una pobre divulgación. Sólo dos personas nombraron conocer algunos indicadores para proyectos viabilizados, en ejecución y porcentaje de avance, entre otros, para aquellos registrados en el Banco de Proyectos. Sobre el sistema *Infoproject*, quienes lo conocen, consideran que no es tan dinámico, no hay divulgación del mismo, ni entrega información tan específica. Sugieren “socializarla” más entre las partes interesadas.

Con respecto a la coordinación interinstitucional, los consultados consideran que en el FNR se busca que haya una coordinación efectiva con los programas gubernamentales con los que se relaciona y a pesar de que esta coordinación no es fácil, se busca armonizar, complementar y en este aspecto se ha avanzado notoriamente. En general se considera que esta coordinación ha evitado que haya duplicidad en los proyectos. Sin embargo se observa que no siempre la relación fluye desde el FNR hacia los Ministerios, sino al revés.

Recomendaciones de los entrevistados

Los entrevistados de los Ministerios sugieren al FNR, entre otras cosas, que permanezca. Conocen que en el Congreso se aprobó la reforma a las regalías y la apoyaron. Se debe hacer un esfuerzo continuo por permitir mayor equidad regional, que dé autonomía y capacite a las ET para formular más y mejores proyectos; aprovechar mejor los recursos; mejor comunicación desde el FNR hacia los interesados; nuevos y mejores sistemas de información; evitar la “dispersión” o “atomización” de recursos. Del mismo modo, solicitan mayor capacitación para los interventores de las entidades territoriales y mejores mecanismos de monitoreo y control; “abolir” la injerencia política en los proyectos y aunque, consideran que debe ser un esfuerzo de todos los actores, consideran de vital importancia capacitar y acompañar a las administraciones de turno para darle autonomía a las regiones con el fin de que puedan llevar a cabo proyectos de impacto territorial.

Las personas afirman que el concepto de equidad regional no existe porque no hay departamentos ni municipios priorizados. El Fondo se creó para transferir recursos bajo criterios de equidad y desarrollo regional, pero mientras los proyectos no lleguen

viabilizados nada puede decidir el CAR. Los proyectos llegan previamente viabilizados por los respectivos Ministerios. Surge entonces a nivel nacional el compromiso de crear el Fondo de Compensación Regional con el fin de mitigar los problemas generados por la inequidad regional.

Están de acuerdo los consultados en que las interventorías administrativas y financieras, que antes hacían falta, cumplen eficientemente con el objetivo de vigilar y controlar la correcta utilización de los fondos destinados. Lo anterior, previene y ayuda a corregir falencias antes de que deban intervenir los organismos de control nacionales.

Coinciden los entrevistados en que se están modificando permanentemente normas, políticas y estrategias institucionales en las que interviene el CAR y sucedió en la sesión más reciente con un tema del Ministerio del Transporte, por lo tanto se puede afirmar que cualquier entidad que no esté sujeta a cambios de sus procesos está condenada a ser anacrónica, según afirma uno de los consultados.

Consideran que los criterios de elegibilidad de proyectos para que sean financiados o cofinanciados por el Fondo, se ven modificados por las prioridades de inversión de las políticas públicas: por ejemplo, en la actualidad, a partir de la ola invernal se le está dando prelación a todas aquellas obras que se presentan para la mitigación de los daños ambientales y físicos en los municipios y en los departamentos.

Creen los miembros del CAR que el Fondo es eficiente y no debe acabarse porque “quedan” desprotegidos” de futuras inversiones territoriales que son necesarias. Así mismo, cada día el FNR se “reinventa” para mejorar, incluso las capacitaciones que adelantan el DNP y los ministerios es para volverse más eficiente en todo sentido. Se debe trabajar más profundamente en una simbiosis entre el Fondo y los ministerios respectivos para la formulación y ejecución de proyectos de manera integral.

4. EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL IMPACTO DE LAS REGALÍAS DIRECTAS EN LAS PRINCIPALES ENTIDADES RECEPTORAS

4.1. MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

4.1.1. PRIORIZACIÓN Y PLANEACIÓN

La planeación y selección de las destinaciones de las regalías sigue, en primera instancia las directrices de ley. Los funcionarios dicen que a la hora de destinar recursos de regalías lo primero que deben asegurarse es que se asignen los porcentajes requeridos para alcanzar las coberturas básicas. Y debe advertirse que ninguno de los municipios estudiados ha logrado las metas de coberturas que les permita invertir más recursos de regalías en proyectos prioritarios.

Por lo tanto, la mayor parte de las inversiones de las regalías, dicen los funcionarios, se han ido en obras de alcantarillado, agua potable y saneamiento básico, así como en la construcción de instalaciones educativas y dotación de salud. Como lo señala un funcionario de Manaure, Guajira:

“[Las regalías se han invertido] a nivel educativo [en] la construcción de colegios, de aulas, de lo que se ha hecho para tratar de solucionarle a las comunidades indígenas lo referente al agua como tal”.

“[Los proyectos que se seleccionan buscan] el aumento de la cobertura, por ejemplo, en el acceso a la educación, en el acceso a la salud, cada vez es mayor los indígenas que pueden tener acceso a una IPS, que pueden llegar y ahí son atendidos de manera acorde a sus propias necesidades”

En este sentido, sin embargo, se observa una inconformidad común, pues para muchos funcionarios es “imposible” alcanzar las metas de cobertura en aspectos como el alcantarillado y saneamiento básico, por la dispersión de la población rural de los municipios. Si bien en algunos casos se ha alcanzado una cobertura amplia en educación, las demás coberturas resultan una meta que no ven posible realizar.

“De acuerdo a los porcentajes de coberturas que establece la ley 416 [sic], si no estoy mal, 75% para coberturas saneamiento básico, agua potable, mortalidad infantil, y el otro 25%, el 15% es para proyectos, y el 5%[sic] para interventoría, una distribución completamente inequitativa, y a mi modo de ver muy mal hecha”.

Los funcionarios consideran que los lineamientos de inversión y de control de las regalías pueden llegar a limitar los efectos positivos que se podrían alcanzar con las regalías. Una de las principales críticas al sistema actual de reglamentación de regalías responde a la limitación en el tipo de inversiones que se pueden legalmente realizar con dineros de regalías. Esta limitación se concibe como un impedimento para generar aún mejores impactos. Entre los temas más enunciados están el mejoramiento de las vías, construcción de vivienda y la calidad de la educación y la salud más allá de las inversiones que se pueden hacer en infraestructura.

En seguida de las leyes y normas establecidas para el uso de las regalías, en todos los municipios se cita el plan de desarrollo municipal, como la herramienta fundamental para la selección de las inversiones que se harán con regalías. En algunos casos, se mencionó también el banco de proyectos como una instancia de selección de proyectos.

En tercera instancia, se menciona el Plan Operativo Anual, como lo señala un funcionario de Tarazá, Antioquia:

“Para seleccionar y priorizar, se coge el plan operativo anual, y se dice, para este primer trimestre se van a ejecutar estos, estos, estos proyectos, se montan

las fichas, se le presenta al alcalde, se arranca el proceso y se arranca con el estudio del levantamiento.”

El proceso de priorización y selección de las inversiones a ser financiadas con regalías, ocurre de manera poco clara en muchas ocasiones. Pocos funcionarios refieren procesos estandarizados. Quizás esto se deba a que los mismos funcionarios no tienen claridad de los procesos, y a que muchas veces incluso en municipios grandes, la selección tiene componentes políticos que escapan a instancias técnicas y a procesos de planificación y socialización pública y participativa.

La conversación abierta y el debate sobre los proyectos a priorizar no parece un común denominador en los municipios, sino más bien una excepción a la regla.

El proceso de control del DNP, sin embargo ha venido introduciendo nociones como viabilidad técnica, funcionalidad, así como instancias de decisión que sean más transparentes y técnicamente competentes, como lo señala el funcionario de Orocué, Casanare:

“Pienso que es por la viabilidad técnica que se tenga, que sea el proyecto viable, que eso también se determina en la secretaría de planeación, y si es de obras pues en la secretaría de obras, que sea funcional; y dos, de acuerdo a la necesidad y en qué porcentaje beneficia a la comunidad; y tres, el sector monetario, que también sea algo balanceado beneficio/costo”

Sin embargo, muchas veces los funcionarios carecen de las competencias necesarias y del tiempo para llevar a cabo evaluaciones adecuadas de los proyectos e inversiones a financiar, y así determinar su viabilidad técnica, pertinencia y prioridad y para dar una sustentación detallada de proyectos de gran complejidad y más si se tiene en cuenta la diversidad de temas que representa el conjunto de temas que deben manejar.

En parte debido a la ausencia de competencias técnicas que mejoren a la planeación técnica, y que generen argumentos de peso para la toma de decisiones; ocurre que las decisiones de los proyectos de inversión de regalías y de otras fuentes, si bien se pueden tomar en el marco de las inversiones señaladas por ley, se toman en reuniones privadas con el alcalde y sus asesores, basados muchas veces en criterios distintos a los técnicos.

4.1.3. CONTRATACIÓN

Los procesos de contratación como los de planeación, ocurren muchas veces en medio de suspicacias. Los líderes de control social dicen desconocer la manera como se llevan a cabo estos procesos, y tienen muchas dudas sobre la transparencia de los procesos de selección de las firmas contratistas.

Aunque las alcaldías dicen que se apegan a la ley y a criterios técnicos para los procesos de contratación, los líderes comunitarios siembran la duda sobre la naturaleza política de estos procesos. En buena medida esto sucede por una deficiente comunicación de la alcaldía y la sociedad civil sobre los procesos de contratación, y en general sobre la gestión de la administración municipal. En muchos casos, la ciudadanía se queja de que para obtener información sobre los contratos deben acudir a derechos de petición. Cuando se habla de contratación pública, se entra en un terreno de confrontación entre la sociedad civil y la administración pública. Como lo manifiesta un líder de Albania, Guajira:

“Por lo regular se requiere un derecho de petición, porque el clima de confianza que existe con la alcaldía es esporádica, es por las circunstancias, porque las administraciones son muy cerradas”.

Los funcionarios, por su parte, se defienden de las acusaciones de los líderes sociales, señalando intereses políticos ocultos, o desconocimiento técnico de los veedores:

“Sí [participan], pero no lo saben hacer, se creen ingenieros, se creen arquitectos, entonces, dan unos conceptos totalmente errados de lo que es el conocimiento empírico de ellos, con respecto a la parte técnica con que se deben manejar las cosas”.

“En la medida en que civil significa ciudadano, estamos hablando de los ciudadanos, pero también significa apolítico, entonces, yo pienso que una opinión de una sociedad civil objetiva, válida, es aquella opinión que proviene de un grupo que no tiene ningunas aspiraciones políticas, pero yo no me puedo disfrazar como sociedad civil y emitir opiniones cuando yo realmente lo que tengo es una aspiración política”.

Con todo, varios líderes entrevistados cuestionan los procesos de contratación: afirman que los contratistas buscan bajar costos y trabajar con deficientes insumos perjudicando el servicio que recibe la comunidad, tal y como lo dice un líder de Cúcuta, Norte de Santander:

“Aquí en Cúcuta ha habido contratistas que empiezan metiéndole hasta materiales de segunda, de mala calidad, porque yo creo que les ha tocado bajarse para ganarse esa licitación”.

A la pregunta sobre si la comunidad y los líderes conocen como se seleccionan los contratistas varios de ellos afirman estar desinformados sobre estos procesos. Además, asocian este tema a favores políticos como lo afirma un líder de Aguazul, Casanare:

“El que es más amigo del alcalde o el que le aportó en la campaña, porque regularmente dicen que la página web, que participan, que los que tengan los recursos, los que garantizan el trabajo, pero uno sabe que eso está amarrado antes de salir allá”.

Adicionalmente, un líder de Maicao, Guajira, apunta hacia el mismo tema:

“No, la típica rosca que se vive a nivel mundial, eso lo manejan allá encerrado, hay leyes de contratación, pero nada, nada sirve”.

La percepción que tienen varios líderes sobre los contratistas es regular o mala. El mal manejo que le dan a los proyectos, junto con la mala calidad en los materiales, las malas interventorías que le dan el aval a los proyectos, las demoras en la entrega y el gasto exagerado de los recursos hacen que los líderes perciban como deficiente la labor de los contratistas. Así lo dice un líder de Chiriguana, Cesar:

“yo hice una denuncia que salió por Telecaribe, por qué el Estado no la acogió y vino e investigó y se sentó, y se vieron unos resultados; no, se murió ahí. Y uno, que hay que pisar sobre la casa del jabonero, sobre cuestión de manos de seda, porque aquí los contratistas son de Barranquilla y tiene unos conceptos, entonces, uno tiene mucho temor”.

Para algunos líderes adicionalmente son deficientes los mecanismos de comunicación que existen con los contratistas. Algunos de ellos consideran que el canal de comunicación que es más común es el diálogo informal a través de los líderes de las Juntas de Acción Comunal como lo afirma un líder de Puerto Gaitán, Meta:

“Nosotros vamos personalmente y hablamos con el contratista; cuando tenemos alguna inquietud o sugerencia, por medio de Asojuntas que es la máxima autoridad, los llamamos, los citamos, y además como ellos socializan, entonces, cuando no estamos de acuerdo los llamamos y les decimos”.

No obstante, este mecanismo de socialización no es óptimo pues, afirma un líder de Cúcuta, Norte de Santander:

“Cuando uno está de cansón, encima, tratan de maquillar y tapar lo mejor que puedan [...] y no lo dejan entrar a uno a las obras”.

4.2. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DE REGALÍAS

Con respecto al seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados con regalías los principales hallazgos apuntan a un déficit de personal, a la debilidad de la supervisión e interventoría a cargo de las entidades territoriales, a falta de indicadores de todo tipo, a falta de capacidades técnicas, y falta de comunicación de los procesos.

Déficit de personal calificado

Los funcionarios afirmaron que dependiendo del tipo de proyecto las personas encargadas de hacer el seguimiento varían (si es un proyecto de infraestructura vial, o educativa, etc.). En algunos municipios de sexta categoría, con mínimo personal y grandes recursos de regalías, se encuentra que una sola persona debe hacer el seguimiento de varios proyectos que requieren de competencias técnicas distintas y especializadas.

Muy pocos municipios afirmaron tener personal interno encargado de estos seguimientos como trabajo principal. En Guaduas, Cundinamarca se afirma:

“Nosotros tenemos un funcionario por contrato que nos hace todo ese seguimiento, es una manera de que él tome la inversión que tiene tesorería, hace todas las comparaciones, solo lo hacemos por conocer nosotros en qué van, y cumplirle a los entes de control que son los que nos exigen hacer el seguimiento”.

En Maicao, Guajira, también los funcionarios afirmaron contar con un interventor interno pero advierten:

“en esa parte nosotros también tenemos mucha debilidad, porque hay sólo un interventor de planta, entonces, ahí es donde te he comentado que ahorita vinculamos un personal contratado”

En Puerto Gaitán, Meta, a diferencia de otros municipios, se cuenta con tres supervisores que se ocupan del seguimiento de obras de infraestructura; uno de los funcionarios afirma:

“la secretaría de infraestructura maneja tres supervisores, aparte del secretario, entonces, diariamente ellos hacen sus respectivos recorridos a las obras, [...] también hay unos comités quincenales o mensuales que pactan entre ellos, para poder controlar la ejecución y el avance de las obras, y pues al final como eso se va pagando con las actas parciales, hay unas actas que van haciendo mensuales de acuerdo al avance de las obras.”

Debilidades de las interventorías técnicas a cargo de las Entidades Territoriales

Sin embargo, el seguimiento de manera general se delega a los externos. Los funcionarios manifestaron que éstos se escogen siguiendo los parámetros contractuales exigidos, sin embargo, frente a los interventores, hay diversas percepciones. Muchos funcionarios afirman que gran parte del problema del seguimiento de los proyectos es el trabajo insuficiente que realizan los interventores, como lo afirma una funcionaria de la alcaldía de Puerto López:

“Yo digo que debe ser muy imparcial, porque es que se supone que esa interventoría es la que tiene que certificar que efectivamente las cosas se están

haciendo bien o no, y ahí es donde uno dice, todo sale bien, pero vamos a mirar y todo está mal (...) O sea que de alguna forma el municipio debería generar mucho más control en los resultados de esas interventorías”.

Otros problemas asociados con dichos consultores incluyen: no dejar registros y material consistente para las alcaldías sobre el seguimiento realizado, falta de imparcialidad, poca exigencia de las alcaldías a esos procesos y la construcción de informes que no coinciden con la realidad de las obras.

Falta de indicadores de satisfacción y de impacto

Con respecto a los indicadores que manejan los municipios estos se asocian únicamente con la ejecución de los proyectos y en algunos casos con la ampliación de la cobertura. No se encontró la existencia de indicadores de satisfacción ni estudios de impacto o de resultado desarrollados por las entidades territoriales. Varios funcionarios afirmaron que un indicador de satisfacción es cuando al momento de entregar una obra, la comunidad da un recibido a satisfacción de la misma. Este es el caso de Puerto Gaitán, Meta, en el que un funcionario explica:

“Normalmente la entrega de las obras se hace con una firma y una socialización con la comunidad, en los paquetes de los contratos hay unas actas cuando se le entrega a la comunidad, y reciben a satisfacción las obras.”

Otras veces, se “mide” la satisfacción por lo que se le escucha decir a la gente, en conversaciones informales, sin desarrollar metodologías específicas para ello ni cualitativas ni cuantitativas.

Para la mayoría de los funcionarios es evidente que no existen los mecanismos ni herramientas de seguimiento que les permita conocer el impacto y la satisfacción de los proyectos realizados. Lo explica el Secretario de Hacienda de Maicao, Guajira:

“En este momento no contamos con ese mecanismo, se hacen las inversiones porque uno sabe que se necesitan, que la misma comunidad las pide, y el grado de satisfacción sí nos queda como muy difícil de medirlo, porque no contamos con esas herramientas para hacerlo en este momento.”

De esta misma forma, una funcionaria de Puerto López, Meta, afirma:

“Eso no se hace, tampoco hay personal, alguien que esté directamente encaminado a seguir esa gestión, ese trabajo, sería muy bueno, pero los recursos no alcanzan.”

4.2.1. CONTROL SOCIAL DE LAS REGALÍAS

El control social es una herramienta fundamental para el buen gobierno. La sociedad civil que toma parte en el control del gasto, ejerce un derecho y un deber de ciudadanía. Sin embargo, se observan debilidades en el proceso de control social. Por una parte, por falta de canales de comunicación sistemáticos y transparentes desde la alcaldía para todos los ciudadanos sin distinciones políticas. De esta falta de canales de información, comunicación y diálogo especialmente, se derivan y se recrudecen otros problemas, como la falta de conocimiento entre los líderes de la sociedad civil y la comunidad de la reglamentación de las regalías, la falta de confianza entre la administración local y los líderes comunitarios, y el creciente rol del rumor en los asuntos públicos.

Fallas en la comunicación con la sociedad civil

Aunque existen algunos canales de comunicación tanto al interior de las alcaldías como entre las alcaldías y la sociedad civil, no hace falta profundizar demasiado para encontrar grandes brechas entre la información que manejan estos diferentes actores en torno a temas comunes. Las diferencias en información, evidencian una débil comunicación y han servido para profundizar un estilo de interacción confrontacional entre los funcionarios y la sociedad civil.

Las reuniones periódicas y los consejos de gobierno se presentan como los mecanismos de comunicación interna de las alcaldías para socializar el progreso y resultados de las inversiones que se realizan con recursos de regalías directas. No se identificaron mecanismos de comunicación específicos para las inversiones que se realizan con dineros de regalías, ni tampoco se obtuvo información concreta frente a las metodologías utilizadas para socializar la información dentro de las alcaldías.

Por otra parte, los mecanismos de socialización identificados en algunos casos para informar a la sociedad civil, incluyen medios como la radio, gacetas, rendición de cuentas y reuniones con líderes comunales, aunque estos no logran permeare a la totalidad de la población y el desconocimiento en el tema es más común en la comunidad.

Unos pocos municipios afirmaron utilizar medios tales como la radio y las gacetas, y por lo general los funcionarios explican que para los proyectos de infraestructura se citan líderes locales y se explican los proyectos en reuniones informales.

Es importante tener en cuenta cuatro percepciones frente a la socialización de la información de las alcaldías hacia la comunidad: 1) no parecen utilizarse mecanismos de información que sean periódicos y efectivos. Los mecanismos en los que se presentan de manera más completa los proyectos se hacen pocas veces como es el caso de los procesos de rendición de cuentas y la presentación de los planes de gobierno; 2) se tienden a socializar mucho más los proyectos que tienen que ver con construcciones o

adecuaciones de infraestructura que afectan a una población particular directamente más que otro tipo de proyectos; 3) en muy pocos casos se comunica abierta y públicamente que los recursos utilizados para realizar un proyecto provienen de regalías; 4) parecería que la comunicación con la sociedad civil sigue siendo a través de conversaciones personales con líderes cercanos a la alcaldía y personas que se desplazan hacia las alcaldías.

Estas limitaciones afectan la manera como se realiza el control social en los municipios. Impidiendo un óptimo desempeño de la función de vigilancia ciudadana.

Desarrollar una comunicación eficiente entre los diferentes actores, al interior de las alcaldías y entre las alcaldías y los líderes de la sociedad civil y la comunidad, puede ser de gran utilidad para mejorar la eficiencia e impacto de las inversiones financiadas con regalías. Esta comunicación debe pasar por la construcción de confianza y además servirse de los medios de comunicación necesarios para afianzar la relación directa de los actores que ayude a construir confianza.

Algunas características que se esperaría de la comunicación con la sociedad civil son 1) que sea una comunicación basada en la igualdad, es decir que todas las personas sin privilegios puedan acceder a la información; 2) que sea franca, es decir que se comunique la información importante, acerca de los problemas, y de las oportunidades, 3) que consulte de manera permanente a la comunidad durante todo el ciclo del proceso.

Brechas entre la sociedad civil y la alcaldía

Los líderes comunitarios definen su trabajo en su mayoría, en esencia, como el de contradictores de la administración municipal, como por ejemplo lo afirma una líder de Aguazul:

“Como nosotros los líderes comunales o los que tenemos estas labores siempre andamos en contravía con las administraciones municipales, porque, primero, no nos escuchan como debiese ser en el sentido de que nuestras solicitudes nunca se tienen en cuenta [...]”

Es significativo que ningún líder haya afirmado por ejemplo haber trabajado en el tema de presupuesto participativo. En construcción de infraestructura, muchos líderes afirman que es muy poca la participación por iniciativa de la alcaldía que tienen en las diferentes etapas de la realización de los proyectos de construcción de acueductos, colegios, puestos de salud, pavimentación de vías, etc.,

En el caso de las veedurías los líderes aseguran participar de los seguimientos y controles a los proyectos de pavimentación de vías, redes de alcantarillado y salud. Sin embargo, algunos de ellos coinciden en afirmar que estas veedurías son organizadas, planeadas y ejecutadas más desde la sociedad civil y las organizaciones

comunales, con el apoyo de otras instituciones diferentes a las administraciones municipales, tal y como lo hace ver un líder de Aguazul:

“la Cámara de Comercio de Casanare, y principalmente la de Aguazul y la de Yopal, que viendo la necesidad de formar líderes como veedores, son los que nos han formado en este ámbito, y en alguna ocasión la procuraduría, de resto no”.

Es común que muchos líderes digan que la manera de relacionarse con las alcaldías pasa por los derechos de petición, por las quejas formales y las presiones, más que por una relación basada en la confianza.

Con todo, algunos líderes hablan del poco apoyo que reciben y la falta de recursos para realizar las veedurías, y esperarían tener (paradójicamente) de la alcaldía apoyos, tal y como lo expresa un líder de Manaure:

“Una veeduría es para que tuviera uno un medio para tomarle la foto, que necesitamos un carro para hacer una veeduría, no contamos con esos medios para uno trasladarse y hacer una verdadera veeduría, la alcaldía no ayuda, hasta ahora las veedurías actualmente no están funcionando por falta de recursos”.

Información general sobre Regalías

Frente a las preguntas sobre la proveniencia de los ingresos de regalías a los municipios, la absoluta mayoría de los líderes entrevistados conoce su origen. Así mismo, reconocen que este pago se da por la explotación de los recursos en su localidad y el impacto que esto genera a nivel social, ambiental y cultural. Sin embargo, cuando se indaga sobre el monto específico de regalías que reciben los municipios se evidencia la desinformación. Varios líderes no conocen la cantidad de dinero que entra a su presupuesto por motivo de regalías, lo cual confirma los problemas de comunicación que existen entre las administraciones y los líderes comunitarios.

Algunos líderes consideran que hay una desinformación general de la comunidad sobre la reglamentación en regalías, producto de un insuficiente apoyo por parte de las instituciones del estado como la Procuraduría, la Contraloría, el DNP, etc. en capacitaciones y formación a los líderes comunales en el tema específico de regalías. El desconocimiento de los líderes sobre este tema afecta la percepción de la gestión de las alcaldías en la comunidad. Al desconocer la destinación de estos recursos por la poca capacitación recibida, los líderes reclaman a las administraciones municipales inversiones en sectores que las regalías no pueden ser invertidas. Un líder de Puerto López afirma

“Uno se encuentra que la gente dice, mire este municipio que está recibiendo tantos millones, y miren estas calles, miren lo otro, por qué no hacen vivienda, entonces, uno trata de ser multiplicador, le digo que la plata de regalías para salud, educación y saneamiento básico; una vez cualquier alcalde que reciba regalías cumpla con estos tres puntos, podrá hacer inversión libre, invertirla en lo que él mire cuál es la prioridad más necesaria del municipio, pero desafortunadamente no hemos podido hacer que la gente comprenda ese tema, falta capacitar”.

Percepción de los líderes sobre el impacto de las regalías

La calidad de la comunicación de los líderes con la alcaldía, el conocimiento que tengan de los presupuestos, de la reglamentación, y el seguimiento que hagan de los proyectos afecta en buena medida la percepción que éstos tienen de los impactos de las regalías. En este sentido, quienes están más lejos de estos conocimientos tienen una percepción más difusa de los impactos que han podido tener las regalías. Adicionalmente, como ya se mencionó, no existen evaluaciones ni indicadores que puedan dar cuenta a los líderes de los efectos de las inversiones.

Esta situación explica que los líderes comunitarios no cuentan con elementos de juicio objetivos para fundamentar sus afirmaciones sobre el impacto que han podido tener las regalías. Sus percepciones del impacto son eso, percepciones, impresiones.

Con todo, quienes han tenido de cerca conocimiento de los procesos de inversión de las regalías, refieren en primer lugar las obras de infraestructura de educación y salud (como construcción de aulas para educación superior -CERES-, “mega colegios”, transporte escolar, infraestructura hospitalaria) y en segundo lugar, las inversiones en agua potable, plantas de potabilización, saneamiento básico y la construcción de redes de alcantarillado, que han impactado en las coberturas.

Algunos de los líderes consideran que el tema de agua potable y alcantarillado está comenzando a superarse. Un líder de Aipe opina:

“Nuestra planta es insuficiente, por lo que la población se ha crecido, pero también están haciendo una inversión en esa planta para que sea grande y el servicio sea óptimo”.

4.2.2. OTROS MECANISMOS DE CONTROL DISTINTOS AL CONTROL SOCIAL

Los funcionarios conocen las sanciones a las que se pueden enfrentar ellos y el municipio como consecuencia de los manejos incorrectos de las regalías. Ellos consideran que las regalías son el objeto de una vigilancia mucho más severa que

otros ingresos del municipio. Por parte especialmente del DNP, quien hace un seguimiento de los procesos relacionados con el gasto de las regalías.

El control del DNP sobre las regalías se considera fundamental por los funcionarios municipales pero hay varios cuestionamientos sobre la manera como se lo conduce. Por un lado, se cuestiona la falta de acompañamiento a los procesos. El DNP juzga y revisa pero hace poco, de acuerdo a los entrevistados, por prevenir los errores a través de capacitaciones o acompañamiento técnico. El seguimiento se considera un papeleo, más que un “acompañamiento amigable” enfocado a mejorar los resultados de las inversiones.

Asimismo, algunos funcionarios refieren que el control del DNP no deriva en sanciones efectivas, porque son muy pocos los casos que efectivamente los entes de control (contraloría y procuraduría) terminan por sancionar

La cultura de control sin embargo resulta ser algo ajena a los municipios. Estos tienen en algunos casos encargados de control interno, pero no se refieren procesos estandarizados, ni se evidencia una adherencia a protocolos de control de calidad de los procesos y procedimientos, como tampoco instrumentos de seguimiento. De este modo, los instrumentos de control externo resultan fundamentales para la formación de un conocimiento de mecanismos y medios de control.

4.3. LIMITACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Como se evidencia en las secciones anteriores, la capacidad institucional de las diferentes entidades territoriales, es un aspecto determinante en la gestión de las regalías. En especial las entidades de menor categoría, tienen una planta de personal que resulta insuficiente para administrar los recursos de las regalías. Se cuenta con funcionarios con bajos ingresos, y con poca experiencia técnica, pero que deben atender problemas complejos, en una gran diversidad de campos.

En las entrevistas se evidenció además una alta rotación del personal clave. Varios funcionarios desconocían mucho de los procesos, por cuanto recientemente había asumido el cargo. Y no se identificó que los nuevos funcionarios estuvieran vinculados a procesos de capacitación y formación como parte de una política desarrollada frente a la rotación de personal.

Frente a las preguntas sobre si existen las capacitaciones necesarias para el personal de la alcaldía en temas sobre a) la reglamentación de regalías b) el manejo de presupuesto y c) la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, fue evidente que los funcionarios manifestaron la necesidad de capacitación en estos temas. Los funcionarios entrevistados afirmaron que las alcaldías no contaban con los recursos humanos suficientes, que los empleados de la alcaldía no tenían acceso a las

capacitaciones necesarias sobre reglamentación de regalías y, que no disponen de los recursos y conocimientos necesarios para la formulación y evaluación de proyectos. En las alcaldías con menor dependencia de las regalías, son menos evidentes los déficits de personal. En las municipalidades con alta dependencia la situación de personal es crítica para administrar los recursos de regalías.

Con relación a las capacitaciones los funcionarios manifiestan que las que han recibido no han alcanzado la profundización que se requiere debido a que son cortas o debido a que quienes tienen el conocimiento han dejado sus puestos por la rotación en cargos públicos. Aunque la mayoría de los funcionarios han participado en capacitaciones, algunos consideran que los temas deben ser más profundos y prácticos, y que hay vacíos en el momento en que se deben aplicar los conocimientos aprendidos.

4.4. IMPACTOS DE LAS REGALÍAS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

4.4.1. Lo que han ganado los municipios

Aunque no cuentan con datos objetivos que permitan afirmarlo con argumentos fuertes, los entrevistados afirman con frecuencia que las regalías han tenido efectos positivos especialmente en la generación de empleo, el mayor acceso a servicios públicos y el mejoramiento de la infraestructura (en particular de instalaciones educativas, en salud, y de acueducto y alcantarillado).

Como lo dice una funcionaria de Aguazul, respecto a la mejoría de la infraestructura en educación:

“Todo es positivo con regalías, para mi el primer impacto positivo es la educación para los niños, tengo hijos que están estudiando allá”.

En la medida en que la población en municipios con explotaciones de RNNR tiende a crecer a mayor velocidad que la generación de recursos propios por parte del municipio, se considera que las regalías permiten evitar el rezago que de otra manera se generaría en las coberturas por cuenta del crecimiento demográfico acelerado.

Como explicación de los problemas de cobertura que aun se presentan en temas como los de agua potable y alcantarillado varios funcionarios explicaron la complejidad de lograr las metas de coberturas dadas las extensiones de sus municipios y las distancias entre los poblados. Muchos consideran que las metas de alcantarillado, saneamiento básico y agua potable son “inalcanzables”. En la mayoría de los casos estudiados sin embargo, aun no se encuentran cubiertos tampoco los servicios básicos en los cascos urbanos.

Un efecto positivo señalado en algunos casos es que las regalías permiten a los municipios cumplir con las acreencias (donde las hay), lo que posibilita hacer inversiones que de otra manera estarían comprometidas por la deuda. Es decir que ayudan a sanear las finanzas de los municipios en situaciones de grandes acreencias.

Algunas empresas explotadoras han trabajado en el fortalecimiento de la sociedad civil y de las capacidades de las entidades territoriales, a través de programas de responsabilidad social empresarial. Esto ha ayudado a que los proyectos tengan más impactos y a generar más confianza entre la comunidad y la empresa.

Las regalías, por último, convocan a los líderes comunitarios. Existe una gran preocupación por parte de los líderes acerca de la destinación de estos recursos, que deriva de un sentido de propiedad sobre ellos. Esto asegura muchas veces el interés de los líderes por las convocatorias que tienen que ver con las regalías. Los espacios que han abierto los organismos de control y el DNP para fortalecer a estos líderes en el control social constituyen un impacto positivo de las regalías en los municipios.

Como lo señala un líder en Albania:

“Cuando los proyectos se financian con recursos de regalías, tenemos que mirarlos con buenos ojos y con sentido de pertenencia. Aquí hay un grupo de líderes que nos inquietamos en qué se están invirtiendo las regalías”.

4.4.2. Los impactos negativos

Los municipios receptores de regalías que tienen minas o pozos en sus territorios, y que tienen una alta dependencia de las regalías, enfrentan dificultades adicionales. No solo los recursos de las regalías sobrepasan las capacidades institucionales, las explotaciones mineras generan efectos negativos importantes y diversos en estos municipios, que desafían de forma importante las capacidades de las alcaldías.

Al preguntar muchas veces en estos municipios cómo era el pasado sin regalías, paradójicamente, se describe con nostalgia un tiempo mejor. En este momento se refieren impactos negativos que las explotaciones mineras y petroleras generan en los municipios, y frente a los cuales, dicen los funcionarios entrevistados y los líderes, las regalías son una compensación que debería estar destinada a reparar.

En términos generales, se estima que las regalías directas son una compensación merecida, aunque insuficiente, o mal utilizada, para compensar los efectos negativos que trae consigo la explotación de recursos naturales no renovables. En efecto, los impactos negativos de las explotaciones de recursos no renovables son de diferente

índole y gran complejidad. Los hay tanto ambientales como económicos, sociales y culturales.

En cuanto a los efectos negativos en el medio ambiente, se observa que la calidad del aire en zonas de explotación carbonífera se deteriora fuertemente, y como consecuencia de esto mencionan que se sufre de más enfermedades respiratorias en la población general y en los obreros de las explotaciones.

El paisaje sufre fuertes alteraciones causadas por las minas, la pérdida y el cambio de la vocación económica, el aumento demográfico y el cambio de patrones de movilidad debido a la circulación de los minerales en transporte pesado; todas estas alteraciones cambian de manera profunda el paisaje. En ocasiones las viviendas pierden su estabilidad debido a las “voladuras” en zonas de explotación carbonífera. Algunas personas señalan también una disminución de los recursos hídricos que se asocian en parte a la explotación y búsqueda minerales. .

En cuanto a los problemas económicos, sociales y culturales, se observa la pérdida de la vocación agropecuaria en muchos casos. La llegada de las empresas mineras cambia las expectativas laborales; hay menos personas interesadas en el campo, debido en parte a las grandes diferencias entre los salarios ofrecidos por las empresas que trabajan en la explotación mineral o de hidrocarburos y aquellas que se centran en la producción agrícola y pecuaria.

Las explotaciones de RNNR atraen como consecuencia oleadas de población tanto flotante como permanente. Esta migración genera una fuerte presión sobre las fuentes de empleo, advirtiéndose falta de trabajo y quejas por contratación de mano de obra calificada que no proviene de los municipios productores.

Como consecuencia de la inmigración se presentan problemas típicos de las zonas de frontera y colonización, como el aumento de la prostitución, del juego, y el consumo de alcohol y drogas, asociado a un debilitamiento de la familia y a la noción de dinero fácil y de bonanza “ilimitada”. Cambian asimismo las expectativas de vida y las prácticas sociales y culturales tradicionales, muchas veces por una nueva estética de los municipios, donde cambian los tipos de fiestas y las proyecciones turísticas, entre otros.

Se reconfiguran y recrudecen por último las disputas políticas locales que incluyen pugnas entre partidos políticos y también grupos al margen de la ley que se vinculan de diversas maneras con los procesos de explotación de los RNNR (estos vínculos se refieren tanto al interés de dichos grupos por controlar, por insertarse o por entorpecer las negociaciones estatales y locales de las empresas extractoras y sus diferentes formas de trabajo en los municipios estudiados).

Anexo 1. Instrumento de levantamiento de información. Entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y a miembros de la sociedad civil por municipio.

Entrevista con funcionarios públicos municipales

Percepciones generales

1. ¿Según su conocimiento cómo maneja el municipio el tema de las regalías?
 - a. ¿De dónde provienen las regalías del municipio?
 - b. ¿Quién decide en qué se gastan las regalías?
 - c. ¿Quién es el ordenador del gasto?
 - d. ¿Qué porcentaje del presupuesto anual del plan de desarrollo del municipio ocupan las regalías?
 - e. ¿Cómo se establece la destinación de los recursos de regalías?
2. ¿Hace cuánto recibe el municipio regalías?
3. ¿Cuáles son los principales proyectos que se han realizado con fuentes provenientes de regalías en los últimos 5 años?
4. ¿Cuáles son para usted los proyectos exitosos?
5. ¿Cuáles son para el municipio los indicadores de éxito? (por qué han sido exitosos, en qué se ve este éxito)
6. ¿Cuáles proyectos que se hayan realizado con fuentes provenientes de regalías cree usted que no dado los resultados esperados? Y ¿por qué?
7. ¿Cuáles son los 3 principales problemas de su municipio?
8. ¿Cómo han cambiado a este municipio las regalías?
 - a. Educación
 - b. Salud
 - c. Agua potable
 - d. Calidad de vida
 - e. Infraestructura
 - f. Calidad de la administración
 - g. Alcantarillado y mortalidad infantil

Gestión y planeación del presupuesto proveniente de regalías

9. ¿Existen herramientas de gestión de presupuesto para la orientación sectorial de los recursos provenientes de regalías?
10. ¿Cuáles son los criterios de selección y priorización de proyectos a realizar con dineros de regalías?
11. ¿Quiénes participan en dicha decisión?
12. ¿Existen las capacitaciones necesarias para el personal de la alcaldía en temas como?
 - a. La reglamentación sobre las regalías
 - b. El manejo de presupuesto
 - c. La formulación, seguimiento y evaluación de proyectos
13. ¿Existen diferencias en la forma de manejar el presupuesto y en la decisión sobre inversión dependiendo si el dinero proviene de regalías o de otras fuentes?
14. ¿La alcaldía cuenta con los recursos necesarios para poder planear los proyectos?
 - a. Recursos humanos
 - b. Recursos técnicos y tecnológico
 - c. ¿Qué se podría mejorar en la planeación?

Evaluación y monitoreo de los recursos invertidos

15. ¿Quién hace seguimiento a los proyectos realizados con dineros de las regalías en el municipio?
 - a. Interno
 - b. Externo
16. ¿Cómo se hace ese seguimiento (especialmente el interno)?
17. ¿Cuáles son los procedimientos e indicadores específicos para hacer seguimiento y evaluar los resultados de los proyectos financiados con dinero de regalías?
18. ¿Cuáles son los mecanismos o estrategias para socializar el progreso y resultados de las inversiones que se realizan con recursos de regalías directas?
 - a. Dentro de la institución
 - b. Hacia la sociedad civil
19. ¿Cómo evalúan la satisfacción de los beneficiarios de los proyectos en los cuales invierte regalías?
20. ¿Cuáles son los indicadores con los que mide la satisfacción?
21. ¿Cuáles son las sanciones que puede enfrentar un municipio o un funcionario por un mal procedimiento en el uso de las regalías?
22. ¿Conoce algún municipio que lo hayan sancionado por un mal uso de las regalías?
23. ¿Qué opina de estas situaciones? ¿Por qué se dan?
24. ¿Qué le cambiaría o qué se podría mejorar al seguimiento y al monitoreo de estos recursos?

Contratación

25. ¿Hay un responsable de realizar los estudios de viabilidad técnica? ¿Quién?
26. ¿Quién revisa los estudios de viabilidad?
27. ¿Tienen una base de datos de contratistas?
28. ¿Cómo llegan los contratistas a esta base de datos?
29. ¿En qué sectores hay más contratistas, y en cuáles hay menos?
30. ¿Cómo se seleccionan los contratistas?
31. ¿Cómo evalúan el trabajo de los contratistas?
32. ¿Qué herramientas tienen para la evaluar a los contratistas?
33. ¿La sociedad civil sirve de mecanismo de control de los contratistas?
34. ¿Qué le cambiaría o cómo se podría mejorar el tema de contratación (selección, seguimiento y evaluación)?

Sostenibilidad financiera

35. ¿Cuál es el monto anual, el destino y el uso de las vigencias futuras excepcionales y ordinarias para el periodo 2011-2014?
36. ¿Cuál es el plazo promedio (años) y tasa de interés promedio de la deuda contratada en 2010?
37. ¿Las regalías generan una mayor comodidad fiscal a las finanzas del municipio? ¿Cómo lo detecta? ¿Implica menor esfuerzo tributario propio? ¿Cómo lo mide?
38. ¿A su municipio qué le impacta más para mejorar las coberturas básicas, el sistema general de participaciones o las regalías? ¿Por qué?

39. ¿Ya cumplió las metas de cobertura en salud, mortalidad infantil, educación, agua potable y saneamiento básico? Si no las ha cumplido, ¿qué le falta para lograrlo?
40. ¿Las finanzas municipales son financieramente sostenibles? ¿por qué? Señale tres razones.
41. ¿Las regalías son muy inestables financieramente?
42. ¿El municipio a qué proyectos de sostenibilidad financiera le está apuntando? ¿Las regalías son muy inestables financieramente?
43. ¿Tiene alguna otra opinión más? ¿Quiere decir algo más con respecto al tema de las regalías?

Entrevista con líderes de control social

Contexto

- a. ¿Hace cuánto es líder?
- b. ¿En qué consiste su trabajo en la comunidad?
- c. ¿Según su experiencia cuáles son los tres principales problemas del municipio?
- d. ¿Cómo es su relación con la alcaldía? (explorar pasado reciente)
- e. ¿Cómo evalúa la gestión de esta alcaldía?

Relación con la alcaldía

- f. ¿Existen momentos en que usted trabaja de la mano de la alcaldía?
 - a. Construcción de infraestructura
 - b. Veedurías
 - c. Capacitaciones
 - d. Presupuesto participativo
7. ¿Qué tanto acceso tiene usted a la información de la gestión de la alcaldía?
8. ¿Por qué medios la alcaldía da a conocer información sobre?:
 - a. Plan de desarrollo
 - b. Presupuestos
 - c. Inversiones de regalías
 - d. Rendición de cuentas
 - e. Proyectos de inversión en salud, educación, alcantarillado, etc.
9. ¿En cuáles de estos procesos ha participado?

Regalías

10. ¿De dónde provienen los ingresos de regalías del municipio? Por qué motivo se generan regalías en el municipio?
11. ¿Usted y su comunidad conocen cuánto dinero recibe al año el municipio por concepto de regalías? (si hay una diferenciación entre el líder y la comunidad preguntar por qué)
12. ¿Usted y su comunidad conocen la reglamentación sobre regalías?
13. ¿Usted y su comunidad conocen los proyectos en que se invierte ese dinero? ¿Cuáles son los principales proyectos?
14. ¿De qué manera usted y su comunidad participan en la selección de los proyectos a ser financiados con recursos de regalías?
15. ¿De qué manera participan usted y la comunidad en el control de los procesos de selección de contratistas de proyectos financiados con regalías?

16. ¿De qué manera usted y la comunidad participan en el seguimiento a los proyectos financiados con regalías?
17. ¿En qué medida usted y la comunidad ejercen control sobre las inversiones financiadas con regalías?
18. ¿Usted y la comunidad ejercen mayor control sobre los proyectos de regalías que sobre otros proyectos?
19. ¿Cómo era el municipio antes de recibir regalías?
20. ¿Piensa usted que las regalías han cambiado a este municipio?
 - a. Referir cambios en salud
 - b. Educación
 - c. Agua potable
 - d. Calidad de vida
 - e. Calidad de la administración
 - f. Alcantarillado
 - g. Mortalidad infantil
 - h. Corrupción
21. ¿Qué proyectos exitosos financiados con regalías recuerda?
22. ¿Qué proyectos no exitosos financiados con regalías recuerda?

Contratación

23. Usted dijo que a), b), y c), son los principales problemas del municipio, según su experiencia, ¿los dineros de regalías se han dirigido a solucionar esos problemas? ¿En qué medida?
24. ¿Los proyectos financiados con regalías evidencian problemas técnicos, de planeación y diseño?
25. ¿Usted y la comunidad conocen como se selecciona los contratistas?
26. ¿Existe una base de datos o lista corta de contratistas? ¿Cómo llegan a esa base de datos o lista corta los contratistas?
27. ¿Cómo evalúan el trabajo de los contratistas?
28. ¿Usted y la comunidad tienen mecanismos de comunicación con los contratistas? ¿Cómo los evalúa?
29. ¿Cuándo hay un mal contratista que acciones toma la comunidad al respecto?

Relación con entidades de control

30. ¿Sabe si la alcaldía tiene mecanismos de control interno al gasto de los recursos de regalías?
31. ¿Conoce cuáles son las instituciones que hacen control al gasto de los recursos de regalías?
32. ¿Cómo se relaciona usted con ellas?
33. ¿Cómo evalúa usted la gestión de estas instituciones de control? en cuanto a:
 - a. Comunicación de resultados de control
 - b. Participación de ciudadanía
 - c. Sanciones
34. ¿Conoce usted las sanciones que enfrenta un municipio o un funcionario por un mal procedimiento en el uso de las regalías?
35. ¿Sabe usted si este municipio o un funcionario de este municipio han recibido sanciones por malos procedimientos en el uso de regalías?

Anexo 2 Perfil de los funcionarios entrevistados

DNP REGALIAS		
No.	Municipio	Cargo
1	Aipe	Alcalde encargado
2		Sec. Planeación
3		Líder
4		Líder
5	Guaduas	Alcalde
6		Sec. Gobierno
7		Tesorera
8		Sec. Planeación
9		Líder
10		Líder
11	Puerto López	Sec. Planeación
12		Jefe contratación
13		Sec. Hacienda
14		Líder
15		Líder
16	Puerto Gaitán	Sec Planeación
17		Sec. Admin y financiero
18		Sec. Gestión Jurídica
19		Líder JAC
20		Líder JAC
21		líder
22	Cúcuta	Sec. Planeación
23		Sec Hacienda
24		Sec. Infraestructura
25		Líder Comunitario
26		Líder Comunitario
27	Santa Marta	Secr. Hacienda
28		Sec. Planeación
29		Supervisor de contratos
30		Líder Comunitario
31		Líder Comunitario
32	Manaure	Sec. Planeación
33		Sec. Gobierno
34		Sec. Administ y Financiero
35		Líder Comunitario
36		Líder Comunitario
37	Maicao	Sec. Planeación
38		Sec. Hacienda
39		Contratación Presupuesto

40		Líder Comunitario
41		Líder Comunitario
42	Albania	Sec. Planeación
43		Sec Hacienda
44		Jefe de Proyectos
45		Líder Comunitario
46		Líder Comunitario
47	Tarazá	Contratación regalías
48		Sec. Hacienda
49		Sec. Planeación
50		Líder Asocomunal
51		Líder
52	Aguazul	Asesor sec. Gobierno
53		Sec. Planeación
54		Sec. Hacienda
55		Líder
56		Líder
57	Orocué	Sec. Gobierno
58		Secretaria de Hacienda
59		Secretario Planeación
60		Líder
61		Líder
62	La Jagua de Ibirico	Alcaldesa
63		Banco Proyectos Planea
64		Sec Hacienda
65		Líder Comunitario
66		Líder Comunitario
67	Chiriguana	Alcalde
68		Sec. Planeación
69		Jefe de Presupuesto
70		Líder Comunitario
71		Líder Comunitario
72	Puerto Boyacá	Sec. Planeación
73		Sec. Gobierno
74		Líder Comunitario
75		Líder Comunitario
76	Corozal	Sec. Planeación
77		Sec. Gobierno
78		Secr. Hacienda
79		Líder comunitario
80		Líder comunitario
81	Ciénaga	Secretario Infraestructura
82		Sec. Planeación
83		Sec. Hacienda
84		Líder comunitario
85	Villavicencio	Dir. Planeación
86		Sec. Hacienda

87		Jefe de Presupuesto
88		Líder
89		Líder
Miembros del Consejo Asesor de Regalías - Alcaldes y Gobernadores		
90		Gobernador Sucre
91		Alcalde de Neiva
92		Alcalde Girón
FNR		
93		Prof. Esp. Viabilidad de proyectos, Min Transporte
94		Subdirectora infraestructura vial, Min Transporte
95		Director inversiones estratégicas, Min Ambiente
96		Asesor dirección de Planeación Min Ambiente
97		Prof. Subdirección Acceso min Educación
98		Profesional viabilización de proyectos Min Minas
99		Líder interventoría administrativa y financiera DNP – Grupo A
100		Líder interventoría administrativa y financiera DNP – Grupo B
101		Directora de regalías DNP
102		Director DNP. Representanta legal Fondo Nacional de Regalías

BIBLIOGRAFÍA

- ANGULO Alejandro.**, 2009. "Introducción", en **MOLANO Alfredo.**, *En Medio del Magdalena Medio*, Pdpmm, Cinep, Programa por la Paz, Cordaid, Bogotá, pp. 21-24.
- ARBELAEZ María., AYALA Ulpiano., POTERBA James.**, 2002. *Debt and Deficits: Colombia's Unsustainable Fiscal Mix*, Mission on Public Income, Fedesarrollo, Bogotá, mimeo.
- BAKER Judy.**, 2000. *Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza*, Banco Mundial, Washington.
- BANCO DE LA REPUBLICA., MINISTERIO DE HACIENDA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2010. *Regla Fiscal para Colombia*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- BARRO Robert., SALA-I-MARTIN Xavier.**, 1992. "Convergence", *Journal of Political Economy*, vol. 100, no. 2, apr., pp. 223-251.
- BARRO Robert., SALA-I-MARTIN Xavier.**, 1995. *Economic Growth*, MacGraw Hill, New York.
- BERNAL Raquel, PEÑA Ximena**, *Guía práctica para la evaluación de impacto*, Abril de 2011
- BONET Jaime., MEISEL Adolfo.**, 2007. "Polarización del Ingreso per Cápita Departamental en Colombia, 1975-2000", *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 25, no. 54, jun., pp. 12-43.
- COBB Charles., DOUGLAS Paul.**, 1928. "A Theory of Production", *American Economic Review*, vol. 18, no. 2, mar., pp. 139-165.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR.**, 1995. "Regalías por la Explotación de Recursos Naturales no Renovables en las Entidades Territoriales", *Informe Financiero*, sep., pp. 35-63.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CGR.**, 2002. *Evaluación de la Política Nacional de Regalías*, CGR, Bogotá.
- CORDEN W. Max., NEARY J. Peter.**, 1982. "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy", *Economic Journal*, vol. 92, no. 368, dec., pp. 825-848.
- CORREDOR Marcela.**, 1995. "La Ley de Regalías no es Equitativa", *Economía Colombiana*, no. 250/251, enero-abr., pp. 83-121.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2002. *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*. Marco

- Conceptual y Resultado de Progreso Municipal*, vol. 1, Dirección de Desarrollo Territorial, DNP, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2007. *Actualización Cartilla de Regalías*, DNP, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2010. *Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, DNP, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2010. b. *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009. Avance en la Gestión Fiscal de los Actuales Mandatarios (Art. 79, Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación*, DNP, Bogotá.
- GALVIS Luis., MEISEL Adolfo.**, 2009. *Fondo de Compensación Regional: Igualdad de Oportunidades para la Periferia Colombia*, Banco de la República, Cartagena, mimeo.
- GONZALEZ Jorge., CARDOZO Marta., MEDINA Fernando.**, 2010, ed. *Balance en Perspectiva de la Gestión Social de Ecopetrol*, Universidad Nacional, CID, Ecopetrol, Bogotá.
- GONZALEZ Jorge., CASTILLA Paola., MERCHAN Juan.**, 2003. “El Imaginario Regional del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio”, *Controversia*, no. 181, agosto, pp. 58-79.
- HAMILTON B.**, 1983. “The Flypaper Effect and Other Anomalies”, *Journal of Public Economics*, vol. 22, pp. 347-361.
- HAUSMAN Jerry.**, 1978. “Specification Tests in Econometrics”, *Econometrica*, vol. 46, no. 6, pp. 1251–1271.
- HAUSMAN Jerry., McFADDEN Daniel.**, 1984. “Specification Tests for the Multinomial Logit Model”, *Econometrica*, vol. 52, no. 5, sep., pp. 1219-1240.
- HICKS John.**, 1939. *Valor y Capital*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- HICKS John.**, 1979. *Causality in Economics*, Oxford University Press, New York.
- HURWICZ Leonid.**, 1973. “The Design of Mechanisms for Resource Allocation”, *American Economic Review*, vol. 63, no. 2, may, pp. 1-30.
- HURWICZ Leonid., REITER Stanley.**, 2006. *Designing Economic Mechanism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTA, Idhb.**, 2008. *Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008*, Pnud, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA.**, 2010. *Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA.**, 2011. *Proyecto de Ley “Por el cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.

- MINISTERIO DE HACIENDA., MINISTERIO DE MINAS.,** 2010. *Proyecto de Acto Legislativo “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*, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas, Bogotá.
- MOLANO Alfredo.,** 2009. *En Medio del Magdalena Medio*, Pdpmm, Cinep, Programa por la Paz, Cordaid, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud.,** 2003. *El Conflicto, Callejón Con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Pnud, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud.,** 2010. *Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Pnud, New York.
- RAJEEV H. Dehejia and SADEK Wahba,** *Propensity Score-Matching Methods For Nonexperimental Causal Studies*, The Review of Economics and Statistics, February 2002, 84(1): 151–161
- RAVALLION Martin.,** 2007. *Evaluación de Programas Contra la Pobreza*, Banco Mundial, Washington, mimeo.
- REPUBLICA DE COLOMBIA.,** 1997. *Ley 358 de 1997. Por la cual se Reglamenta el Artículo 364 de la Constitución y se Dictan otras Disposiciones en Materia de Endeudamiento*, Gobierno Nacional, Bogotá.
- ROSENBAUM Paul., RUBIN Donald.,** 1983. “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects,” *Biometrika*, vol. 70, pp. 41-55.
- SALA-I-MARTIN Xavier.,** 1994. *Apuntes de Crecimiento Económico*, Antoni Bosch, Barcelona.
- SALA-I-MARTIN Xavier.,** 1997. “I Just Ran Two Million Regressions”, *American Economic Review*, vol. 87, no. 2, may, pp. 178-183.
- SHACKLE George Lennox Sharman.,** 1972. *Epistemics and Economics. A Critique of Economic Doctrines*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 1992.
- STIGLITZ Joseph., SEN Amartya., FITOUSSI Jean-Paul.,** 2010. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, IEP, Paris.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Undp.,** 2010. *The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. Human Development Report 2010-20th Anniversary Edition*, Undp, New York.



UT CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA-ECONOSUL, *Evaluación Integral Del Sistema General De Participaciones En Educación, Salud Y Propósito General*, 2009-2010

WOOLDRIDGE Jeffrey., 2000. *Introductory Econometrics a Modern Approach*, South-Western College Publishing, Sidney, 2009.

WORLD BANK., 2010. *Rapid Diagnostic Tool for Assessing Performance Management*, World Bank, Washington.