



Financiamiento y calidad del gasto social en la región Caribe colombiana*

Jaime Bonet

Gerente Sucursal Cartagena
Director del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)
Banco de la República

Gerson Javier Pérez

Investigador del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)
Banco de la República

Resumen

La inclusión y la transformación social es un gran desafío para la región Caribe, no solo por las acciones requeridas para concretarlo, sino por los recursos que se requerirán para lograrlo. El objetivo de este documento es determinar las posibles fuentes de financiamiento de las inversiones requeridas para cerrar la brecha en los sectores propuestos en el marco de la iniciativa Casa Grande Caribe, y proyectarlas en el periodo 2019-2030. Los sectores que estarían priorizados a través de esta iniciativa son: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y nutrición. Los resultados muestran que existe un potencial de recursos cercanos a los US\$ 44.000 millones, de explotar el potencial tributario regional, de regalías y del presupuesto general de la nación. Si se tiene en cuenta que la iniciativa Casa Grande Caribe tiene un costo aproximado de US\$16.000 millones durante el periodo 2019-2030, la región tendría la posibilidad de adelantar las inversiones propuestas, siempre y cuando se implementen los cambios necesarios para aumentar el recaudo y lograr una mayor eficiencia en el gasto.

Palabras claves: financiamiento público local, calidad del gasto, proyecciones

Clasificación JEL: H21, H68, H75

* El presente documento se elaboró en el marco de la iniciativa Casa Grande Caribe - *Cumbre Caribe por la inclusión y la transformación social*. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Adolfo Meisel, María Victoria Saade, Cesar Arismendi, Jorge Elías, Leonardo Bonilla, María Aguilera, Laura Cepeda, Cindy Benedetti y Armando Galvis a una versión preliminar de este documento, así como a los demás asistentes a los coloquios en las ciudades de Valledupar, Riohacha y Santa Marta. Se agradece la colaboración de

• Los comentarios y sugerencias a esta versión del documento pueden ser enviados a los correos: jbnetmo@banrep.gov.co y gperezva@banrep.gov.co



1. Introducción

La descentralización en Colombia surgió de la necesidad que tenían los gobiernos subnacionales (GSN) por una mayor autonomía, no sólo en lo político y administrativo, sino también en lo fiscal. Esta última les permitiría a municipios y departamentos utilizar más oportuna y eficientemente los recursos para atender las necesidades identificadas en cada uno de sus territorios. Aunque los GSN tienen una mayor autonomía que antes del inicio de la descentralización, lo cierto es que ésta es aún limitada. En el país la descentralización por el lado del gasto es superior a la del ingreso, los GSN ejecutan cerca del 40% del gasto total nacional y generan aproximadamente el 18% del recaudo total del país.

No se puede desconocer que, como resultado de la descentralización fiscal, mejoraron algunos indicadores socioeconómicos en todo el país, especialmente la cobertura en educación y salud. Esto se dió gracias a que la mayor parte de los recursos de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen destinación específica hacia estos dos sectores. Otro beneficiado es el saneamiento básico, el cual ha permitido que una mayor población tenga acceso a agua potable y cuente con sistemas de disposición de aguas residuales. Sin embargo, existen aún disparidades significativas urbano/rurales y regionales, en donde la región Caribe es una de las más rezagadas¹.

Con el fin de contribuir a la solución del atraso relativo de la región Caribe colombiana, este documento plantea las posibles alternativas de financiamiento de las inversiones en los cuatro sectores clave identificados dentro de la iniciativa Casa Grande Caribe: educación, salud, agua potable y

¹ Para mayor detalle sobre los avances y retos del sistema de transferencias ver Bonet y Galvis (2016).



saneamiento básico (APSB) y nutrición². Siendo el mejoramiento en estos aspectos del desarrollo la condición sin la cual no es posible iniciar una inclusión y transformación social en la región.

Esta iniciativa es novedosa en cuanto busca hacer propuestas concretas y plantear estrategias específicas en cada sector identificado y para cada uno de los ocho departamentos de la región Caribe. Además de la identificación de las alternativas de política para cerrar las brechas regionales, es clave determinar las posibles fuentes de financiación de las inversiones. Dentro de las principales se destacan al menos cuatro: recursos propios, regalías, transferencias por SGP y recursos del presupuesto general de la nación (PGN).

Es importante destacar que el país enfrenta una coyuntura particularmente limitada en cuanto a disponibilidad de recursos³. Es así como se prevén menores crecimientos de los recursos provenientes de transferencias, regalías y del presupuesto nacional. Dada la actual coyuntura y los problemas de calidad del gasto público regional, es fundamental enfatizar en que la estrategia de los GSN no debe ser únicamente la búsqueda de más recursos sino el mejoramiento en la eficiencia y en la calidad del gasto. Estudios recientes han demostrado que, por ejemplo, si se aumenta la eficiencia en la utilización de los recursos, es posible alcanzar los mismos resultados con menores recursos o, en otras palabras, que con los recursos actuales podrían alcanzarse metas superiores⁴.

En este orden de ideas, el objetivo de este documento es identificar las posibles fuentes de financiamiento de que dispone la región Caribe para

² Mayor información sobre Casa Grande Caribe en <http://www.casagrandecaribe.com.co/>.

³ Para el caso particular de la región Caribe, esta enfrenta una de las mayores brechas fiscales (Bonet y Ayala, 2016), por lo cual es necesario implementar estrategias que permitan aumentar el recaudo y hacer un uso transparente y eficiente de los recursos.

⁴ Ver Galvis (2016).



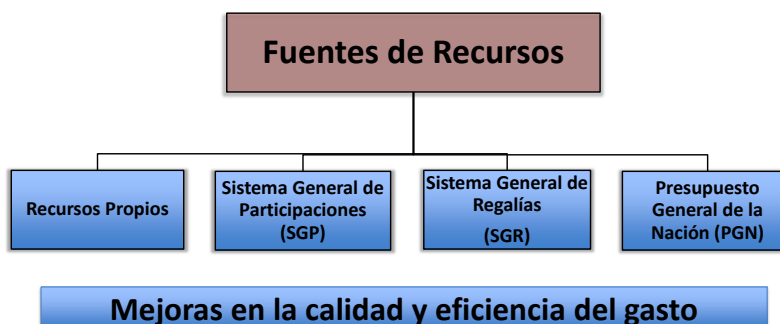
fomentar el desarrollo social, así como las estrategias que puedan llevar a mejorar el recaudo y la calidad del gasto público regional.

El trabajo está conformado por cuatro secciones. La sección que sigue a esta introducción revisa el comportamiento de las distintas fuentes de financiamiento identificadas en los últimos años. La sección tres presenta las proyecciones de los recursos potenciales con que contaría la región durante el periodo 2019-2030 para financiar las estrategias de desarrollo social. La sección cuatro incluye algunas estrategias requeridas para lograr alcanzar los flujos de financiamiento planteados y las mejoras en la calidad del gasto público. En la última sección se presentan las conclusiones.

2. Diagnóstico sobre fuentes de financiamiento

Como se mencionó anteriormente, se identifican al menos cuatro fuentes potenciales de recursos para financiar los proyectos de inversión social: recursos propios, regalías, SGP y el PGN (Cuadro 1). Adicionalmente, existe espacio para alcanzar mejores resultados con los actuales recursos, y con aquellos adicionales que se obtengan a través de mejoras en la calidad y eficiencia del gasto público. A continuación se presenta un breve diagnóstico que recoge el comportamiento de las fuentes señaladas.

Cuadro 1. Fuentes de financiación de inversión pública en la región Caribe



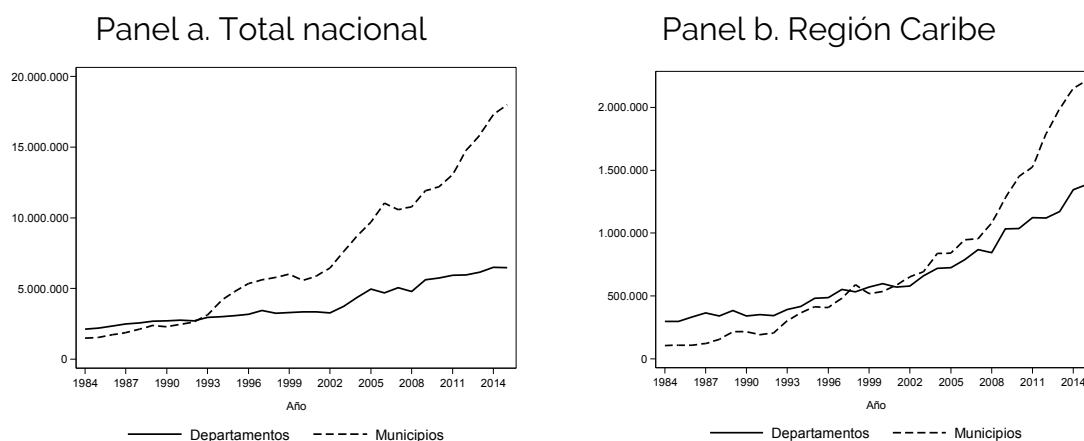
Fuente: Elaboración de los autores.



2.1. Recursos propios

Con respecto a la primera fuente, los ingresos propios de las entidades territoriales han venido aumentando sostenidamente a lo largo de las tres últimas décadas en todo el país. Esto se puede observar en el Gráfico 1 para el total nacional (panel a) y para la región Caribe (panel b).

Gráfico 1. Ingresos propios de los gobiernos subnacionales
(Millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Al analizar los comportamientos se perciben al menos tres características. La primera es que, para el agregado nacional, antes de la reforma constitucional de 1991 los departamentos y municipios en todo el país tenían ingresos propios similares, siendo en los departamentos un poco superiores. A partir de 1991 los municipios han podido potencializar sus bases tributarias, creando una brecha con los departamentos que ha venido aumentando sostenidamente en el



tiempo⁵. La segunda es que en la región Caribe la dinámica de crecimiento de los ingresos propios es similar a la nacional. Sin embargo, se observa un rezago en la ampliación de la brecha entre municipios y departamentos, con respecto al agregado nacional, que se dio casi una década más tarde.

La tercera característica se relaciona con las diferencias en las tasas de crecimiento de los ingresos propios entre la región Caribe y el promedio nacional. Al calcular este indicador entre 2002 y 2015, para departamentos y municipios, se observa que los ingresos propios de la región crecieron más rápidamente. En los gobiernos departamentales de la región Caribe, el crecimiento fue de 6,3%, mientras que el promedio nacional fue de 4,6%. De igual forma, en los municipios de la región el crecimiento fue superior (9,9%) al promedio del país (7,0%).

Aunque los ingresos propios en los departamentos de la región Caribe aumentaron año a año, las entidades territoriales tienen aún un significativo potencial. Esto lo demuestran Bonet y Ayala (2016), quienes aproximaron el potencial recaudatorio a través de la capacidad fiscal de cada entidad territorial⁶. La Tabla 1 muestra los resultados para 2014 en los gobiernos departamentales (panel a) y los municipales (panel b). Según estos autores, los municipios del Caribe recaudaron el 31,2% de su potencial y los departamentos

⁵ Zapata (2010) señala que unos de los detonantes del crecimiento de los ingresos municipales fue el régimen especial para el distrito capital (Ley 1421 de 1993), que aumentó los ingresos de la capital del país y sirvió de base para que otros municipios modernizaran sus catastros y pusieran en marcha el auto avalúo para el cobro del impuesto predial, comenzar a cobrar delimitación urbana (licencias o permisos de construcción), contribución por valorización y plusvalía, y extender el cobro del Impuesto de Industria y Comercio a otras actividades comerciales y de servicios profesionales, entre otras. Además, Zapata menciona que en varias de las reformas tributarias nacionales se incluyeron artículos que favorecen los fiscos de los GSN.

⁶ La capacidad fiscal se estima mediante un modelo envolvente de datos (DEA por sus siglas en inglés) y mide el monto de recursos fiscales por habitante que un ente territorial pueden recaudar dado su nivel de actividad económica, el tamaño de su población y el tamaño del estado subnacional.



el 67,9%, por debajo del promedio nacional que fue estimado en 40,9% para los primeros y 79,7% para los segundos. Si los entes territoriales costeños maximizaran su potencial recaudatorio, se habrían generado ingresos adicionales por cerca de US\$3.169 millones en 2014 (US\$356 millones los departamentos y US\$2.812 los municipios).

Tabla 1. Potencial recaudatorio de los GSN en la región Caribe, 2014

Panel a. Gobiernos departamentales

Departamentos	Capacidad fiscal (millones de \$)	Ingresos tributarios + no tributarios (millones de \$)	Potencial recaudatorio (millones de \$)	Potencial recaudatorio (millones de US\$)
Atlántico	488.318	488.318	0	0,0
Bolívar	605.965	308.489	297.475	148,7
Cesar	255.237	133.922	121.316	60,6
Córdoba	320.891	169.688	151.204	75,6
La Guajira	174.072	71.830	102.242	51,1
Magdalena	232.734	232.734	0	0,0
Sucre	148.445	107.865	40.580	20,3
San Andrés	0	76.665	-	-
Total	2.225.662	1.589.510	712.816	356,3

Panel b. Gobiernos municipales

Departamentos	Capacidad fiscal (millones de \$)	Ingresos tributarios + no tributarios (millones de \$)	Potencial recaudatorio (millones de \$)	Potencial recaudatorio (millones de US\$)
Atlántico	1.981.239	961.899	1.019.341	509,5
Bolívar	1.723.736	645.578	1.078.158	538,9
Cesar	873.693	250.932	622.760	311,3
Córdoba	1.470.597	266.088	1.204.509	602,0
La Guajira	494.559	95.932	398.627	199,2
Magdalena	947.496	224.804	722.692	361,2
Sucre	687.878	113.469	574.409	287,1
San Andrés	8.749	1.977	6.771	3,4
Total	8.187.947	2.560.679	5.627.268	2.812,7

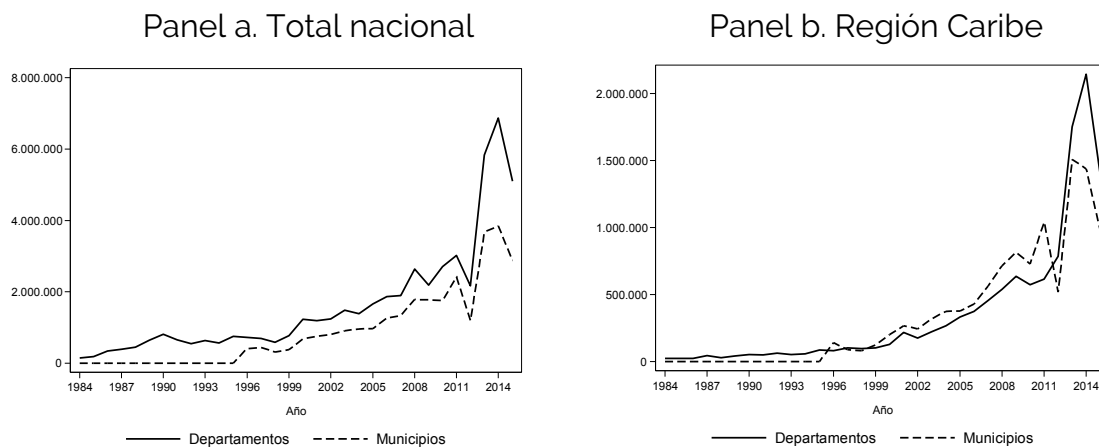
Fuente: Bonet y Ayala (2016).



2.2. Sistema General de Regalías (SGR)

Los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no-renovables también han venido aumentando (Gráfico 2), no solo en el agregado nacional (panel a) sino en la región Caribe (panel b). Esto fue particularmente evidente a partir de 2002, cuando inició el boom minero-energético en el país. Si bien no es evidente gráficamente, al calcular las tasas de crecimiento promedio anual entre 2002 y 2015, se observa que los recursos por esta fuente crecieron más en la región que en el agregado nacional. Por ejemplo, para los gobiernos departamentales de la región, el crecimiento fue de 17,1% comparado con el 11,7% del promedio nacional. En los gobiernos municipales los resultados son similares, aunque con diferencias no tan marcadas entre el Caribe (11,9%) y el país (11,0%). Todo esto indica que la región está recibiendo unos recursos sustanciales por concepto de la explotación de recursos naturales no-renovables, y que estos montos crecieron más que en el resto del país.

Gráfico 2. Regalías de los GSN, 2002 - 2015
(Millones de pesos constantes de 2008)



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).



La producción y el precio de los recursos naturales, especialmente de hidrocarburos, alcanzaron su máximo en 2014, con un inicio acelerado en 2012, año a partir del cual se creó el Sistema General de Regalías (SGR). A partir de 2015, a causa de la caída del precio internacional del petróleo y la consecuente caída en la producción nacional, los montos de las regalías iniciaron un descenso significativo. La Tabla 2 muestra la distribución del SGR a partir de su creación en 2012.

Son evidentes los periodos de auge y reducción de las asignaciones de regalías desde 2012, con una caída en el último bienio de cerca de \$5,5 billones, lo cual afectará las inversiones del gobierno central y de los GSN. Sin embargo, es importante mencionar que según el informe de la Contraloría General de la República (CGR), las entidades territoriales han dejado de ejecutar cerca del 57% de los recursos de inversión y funcionamiento del SGR (CGR, 2017). En total son \$10 billones a diciembre de 2016, de los cuales \$6,1 billones corresponden a la diferencia entre la apropiación presupuestal y los pagos, y los restantes \$3,9 billones son recursos sin apropiaciones que se encuentran en cuentas del gobierno central. Entre los departamentos de la región, el último lugar lo ocupa San Andrés, con un porcentaje de ejecución del 10%.



Tabla 2. Distribución de los ingresos del SGR según fondo y bienio
(Billones de pesos corrientes)

Fondos	2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Fondo de ahorro pensional territorial (Fonpet)	0,8	1,7	1,7	1,1
Fondo de ahorro y estabilización (FAE)	1,6	3,2	3,8	0,7
Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTI)	0,8	1,7	1,7	1,1
Asignaciones directas	2,8	3,6	1,9	1,6
Fondo de compensación regional (FCR)	1,3	4	4,5	3,9
Fondo de desarrollo regional (FDR)	0,7	2,6	3	2,6
Total	7,9	16,8	16,6	11,1

Fuente: Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR), Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se prevé para los próximos años que se mantenga, en el mediano plazo, el presente escenario de menores recursos provenientes del SGR. La Tabla 3 muestra las proyecciones anuales y por fuente según cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda para el periodo 2017-2026. Estos resultados, junto con los saldos sin ejecutar por parte de las entidades territoriales, hacen pensar que los municipios y departamentos, aún en época de recortes, tienen un potencial de recursos que, si se combina con eficiencia en el gasto, responsabilidad y transparencia, podrán contribuir al financiamiento de las inversiones necesarias para reducir la pobreza y las desigualdades en la región.



Tabla 3. Proyecciones de ingresos del SGR por fuente, 2017-2026
 (Miles de millones de pesos corrientes)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Hidrocarburos	4.227	4.958	5.269	5.323	4.990	4.355	4.180	4.199	3.882	3.924	3.734	3.554	3.382	3.218
Crudo	3.289	4.120	4.417	4.474	4.147	3.544	3.396	3.437	3.152	3.251	3.089	2.934	2.788	2.649
Gas	938	838	852	849	843	811	784	762	730	673	648	623	600	577
Minería	1.279	1.297	1.405	1.497	1.528	1.581	1.595	1.585	1.589	1.512	1.515	1.518	1.521	1.524
Carbón	1.026	1.048	1.154	1.241	1.271	1.324	1.336	1.326	1.329	1.249	1.251	1.253	1.255	1.257
Níquel	37	27	26	26	25	24	24	23	21	22	21	21	20	20
Metales	203	208	211	215	217	218	220	221	223	224	226	227	229	230
Sal	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	6	6
Esmeraldas	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hierro	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Caliza, roca fosfórica, yeso y materiales	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Total	5.506	6.255	6.674	6.820	6.518	5.936	5.775	5.784	5.471	5.436	5.249	5.072	4.903	4.743

Fuente: Tomado de la exposición de motivos proyecto bienal SGR 2017-2018. Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional Minera (ANM).

2.3. Sistema General de Participaciones (SGP)

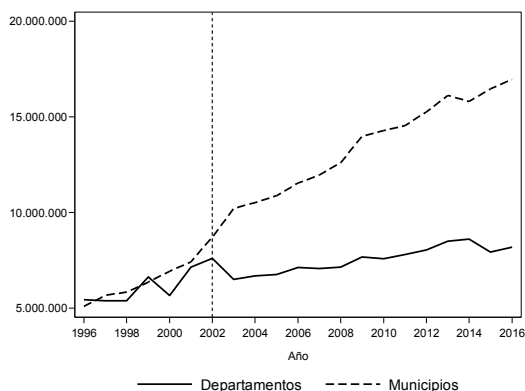
Estos recursos, que corresponden a las transferencias que hace la nación a las entidades territoriales, tienen la característica de tener una destinación específica. En particular, la mayor parte de los recursos deben ser invertidos por las entidades territoriales en educación, salud y APSB (Bonet *et al.*, 2016)⁷. Al igual que en los demás casos, los montos por transferencias nacionales hacia la región Caribe han venido aumentando, incluso más rápidamente que el promedio nacional. Al calcular la tasa de crecimiento promedio anual para el periodo 2002-2015 se observó, en el caso de los gobiernos departamentales, que este fue del 5,0% en el Caribe y de 2,8% a nivel nacional. En el caso de los gobiernos municipales las transferencias en la región Caribe han crecido más rápidamente (9,4%) que en el promedio nacional (7,2%).

⁷ Es importante anotar que dentro de los sectores en los que busca hacer aportes la iniciativa Casa Grande Caribe, la nutrición es el único que no cuenta como tal con destinación específica dentro del SGP.

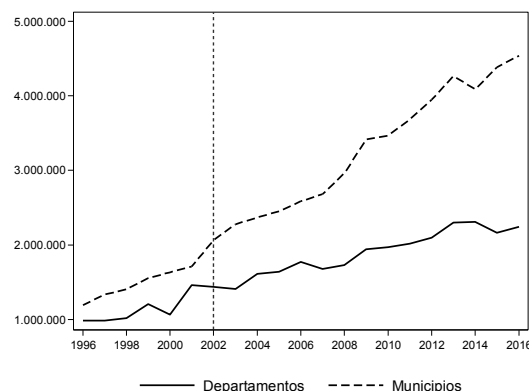


Gráfico 3. Transferencias nacionales a los GSN, 2002 - 2015
(Millones de pesos constantes de 2008)

Panel a. Total nacional



Panel b. Región Caribe



Fuente: Cálculos de los autores con base en información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Como se puede observar, los crecimientos son mayores en los municipios, brecha que se ha ido aumentando a partir de la creación del SGP en 2002. Bajo el esquema actual, y tal como quedó establecido en la reforma constitucional, a partir de 2017 los montos por transferencias aumentarán de acuerdo al crecimiento promedio de los ingresos corrientes de la nación (ICN) de los últimos cuatro años. Según esta nueva fórmula de cálculo de las transferencias, y tal como está establecido en el PGN para 2018, estos recursos crecerán en 0,5%, cuando con la fórmula anterior, que utilizaba la inflación como referente, los crecimientos eran superiores.

Lo que implican estos cambios, y el hecho de que los recursos de esta fuente son condicionados, es que las entidades territoriales no tendrán margen de maniobra para invertir recursos adicionales con el SGP. Según lo previsto en el PGN, el SGP aumentará en cerca de \$200.000 millones en términos nominales, lo cual implicará ajustes a la baja por parte de las entidades territoriales, especialmente con los gastos de nómina con crecimientos año a año en



términos reales. Por esta razón, no va a ser posible esperar recursos adicionales a los que ya se tienen. Sin embargo, y como se ha mencionado anteriormente, se ha demostrado que municipios y departamentos tienen espacio para hacer mejoras en la eficiencia de los gastos en salud y educación (Galvis, 2016). Adicionalmente, existe un rubro para mejoramiento en calidad a la educación que es de uso discrecional de los mandatarios locales que pueden ser utilizados para los proyectos educación propuestos por Casa Grande Caribe.

2.4. Presupuesto General de la Nación (PGN)

Una cuarta alternativa de recursos son los del PGN. Cada año el gobierno central destina montos específicos destinados a realizar inversiones en sectores y regiones que son estratégicos y de interés nacional. El PGN debe ser aprobado cada año por el Congreso de la República, en donde se aprueba tal como lo presentó el gobierno nacional, o si se le hacen modificaciones.

Para la vigencia de 2018, inicialmente el gobierno nacional lo presentó con una reducción sustancial en el rubro de inversiones (cerca del 17% con respecto a 2017), que es el que potencialmente podría contribuir a las inversiones de desarrollo planteados por Casa Grande Caribe. Sin embargo, el Senado realizó observaciones que dieron como resultado aumentos al rubro de inversiones por cerca de \$5,5 billones, con lo cual la reducción, con respecto al presente año, no sería tan significativa (3,5%).

A pesar de este cambio, según datos de las vigencias 2016 y 2017 del PGN, la región Caribe cuenta regularmente con cerca de \$7,5 billones para inversión por parte del gobierno nacional. Si bien parte de este monto tiene compromisos con sectores específicos distintos a los planteados por Casa Grande Caribe, la otra parte (cerca de \$3,5 billones) puede ser utilizada en proyectos



relacionados con los sectores de educación, salud, APSB y nutrición. Posiblemente estos recursos tendrán cambios menores, hacia arriba o hacia abajo, en los próximos años, pero se espera que en el mediano plazo fluctúen alrededor de montos similares. Dependiendo de la recuperación del ciclo económico, se podría prever que existan mayores recursos destinados a la inversión.

2.5. Eficiencia en el uso de los recursos

La disponibilidad de más recursos por parte de las entidades territoriales no necesariamente implica aumentar los ingresos. Esto también es posible a través de una mayor eficiencia en el uso de los recursos o, en otras palabras, es posible alcanzar mejores resultados con los recursos existentes. Algunos estudios han demostrado que los municipios y departamentos en Colombia tienen aún espacio para mejorar en la eficiencia del gasto. En particular, Galvis (2016) realizó cálculos de eficiencia en cobertura y calidad en el uso de los recursos de educación y salud provenientes del SGP para el año 2012. Los Mapas 1 y 2 muestran, para los municipios de la región Caribe, los indicadores de eficiencia en el gasto en educación y salud, respectivamente.

En los mapas, los colores más oscuros representan mayor eficiencia en el gasto en cada uno de los municipios. Así, para el caso de educación (Mapa 1) se puede observar que la región Caribe lo ha hecho mejor en cobertura (panel a) que en calidad (panel b). Como era de esperarse, en ambos casos los mejores resultados de eficiencia se presentan en las capitales de departamento. Estos, junto con algunos pocos municipios, que suman menos de veinte, tienen eficiencias en cobertura por encima del 80%. En los demás casos las eficiencias están en un rango entre el 40% y el 79%, lo que significa que existe un enorme potencial para una mejor utilización de los recursos. En calidad, la situación es

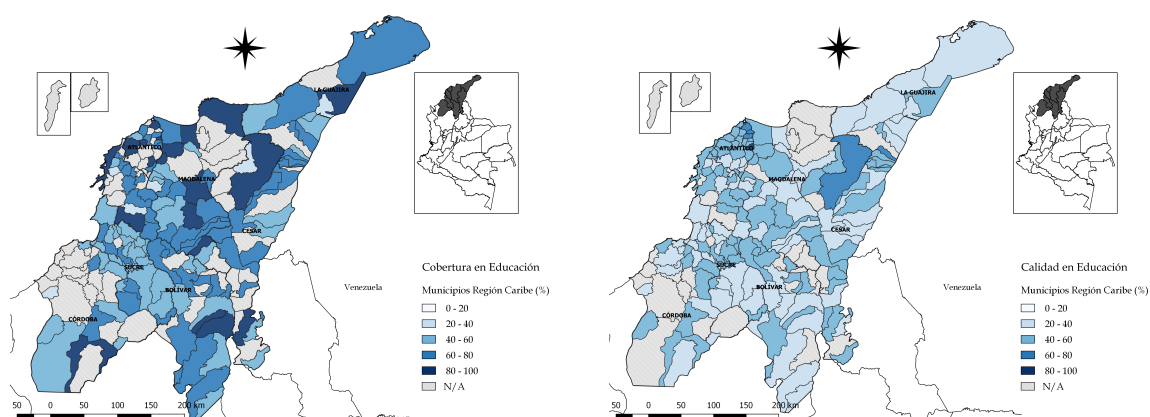


más preocupante porque no hay municipios en la región con eficiencia por encima del 80%, la mayoría se encuentra en rangos entre el 20% y el 60%.

Mapa 1. Indicadores de eficiencia en el gasto en educación, 2012 (porcentaje)

Panel a. Cobertura en educación

Panel b. Calidad en educación



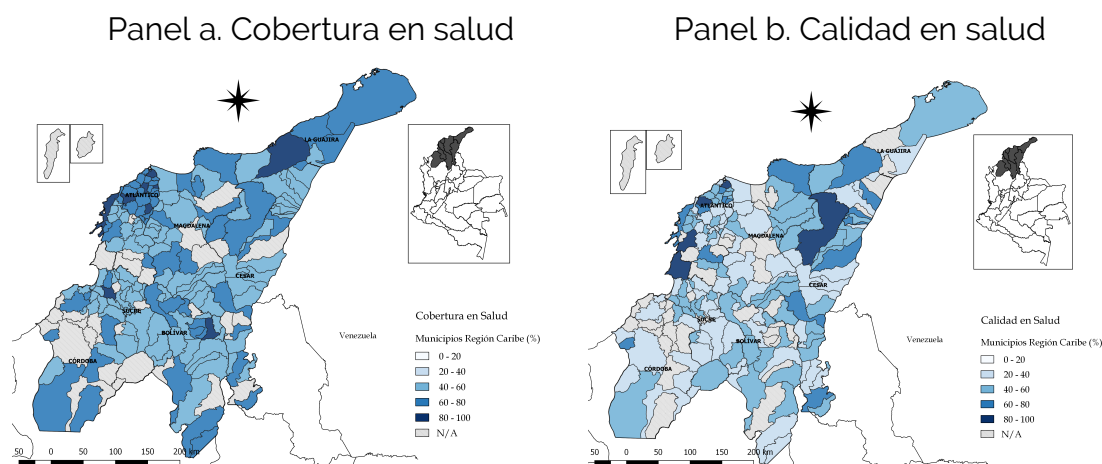
Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Galvis (2016).

En el caso de la salud (Mapa 2), los resultados son similares, con una mayor eficiencia en cobertura que en educación, y también con muy pocos municipios con altos niveles de eficiencia, predominando aquellos entre el 40% y el 80%. En calidad los resultados muestran menores indicadores de eficiencia, en su mayoría entre el 20% y el 60%.

Los resultados en los sectores salud y educación no son halagadores para la región, en particular porque están directamente ligados con la calidad de vida de las actuales y las futuras generaciones, y de lo cual depende en gran parte el capital humano de la región en las próximas décadas. Sin embargo, esta situación debe verse también como una oportunidad de mejora. Existe un gran potencial para aumentar calidad y cobertura con los recursos que se tienen actualmente, a través del mejoramiento en la calidad del gasto y un mejor y más eficiente uso de los recursos disponibles.



Mapa 2. Indicadores de eficiencia en el gasto en salud, 2012
(porcentaje)

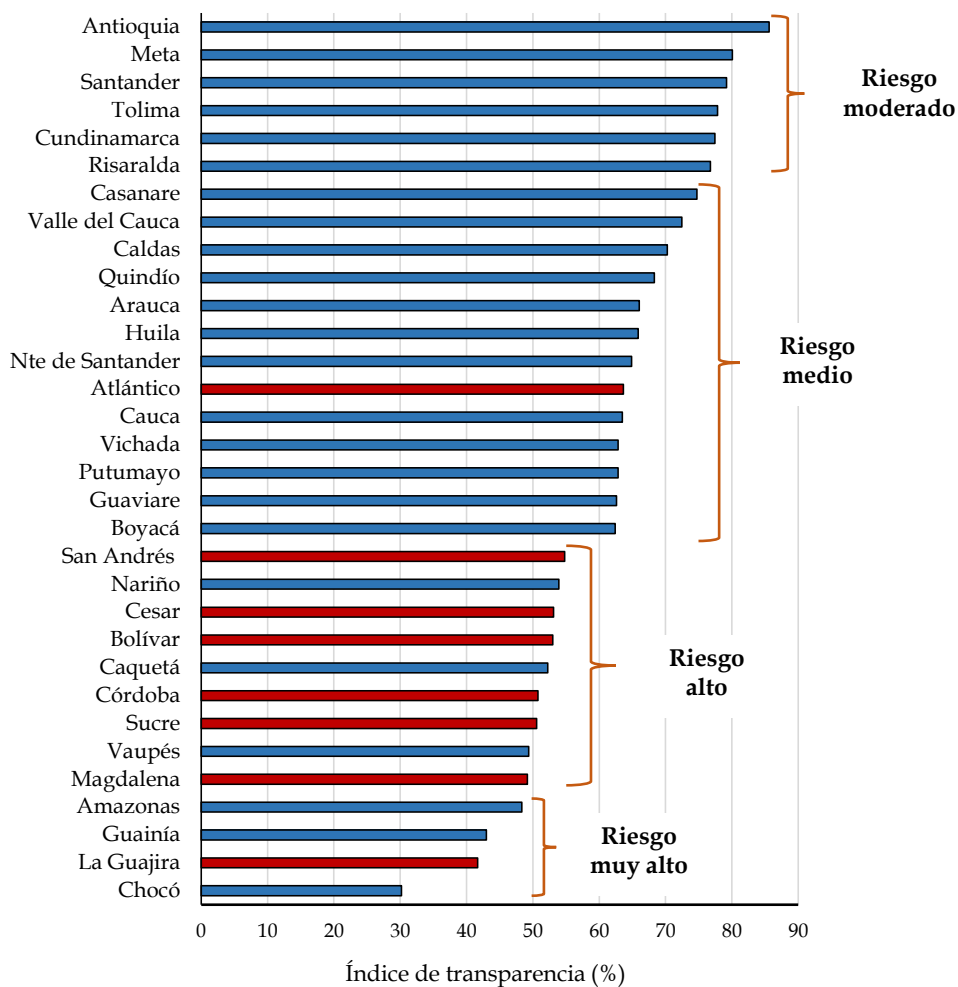


Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Galvis (2016).

Otro tema, no desligado al anterior, y que ha afectado negativamente a las finanzas de las entidades territoriales, es la falta de transparencia. El Gráfico 4 muestra los resultados del índice de transparencia de los departamentos. Lo que se puede ver es que la región Caribe no sale bien librada. Excepto Atlántico, los demás departamentos se encuentran dentro de un rango de riesgo alto o muy alto. El caso más preocupante es La Guajira, ubicada en el penúltimo lugar, superando solamente a Chocó. Por otro lado, se destaca Atlántico que está en la categoría de riesgo medio, por encima de la media nacional, y lejos de los demás departamentos de la región.



Gráfico 4. Índice de transparencia departamental, 2015-2016 (porcentaje)



Fuente: Índice de transparencia de las entidades públicas (ITEP) – Transparencia por Colombia.

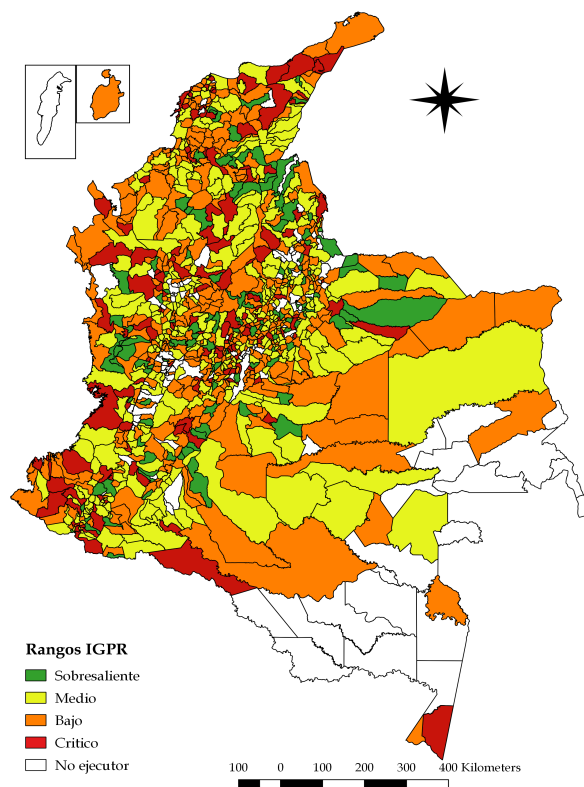
En términos de la ejecución de las regalías, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) reporta el índice de gestión de regalías para cada una de las entidades territoriales del país. El Mapa 3 muestra los resultados para los municipios, en donde es posible notar que en el país son muy pocos aquellos que presentan una gestión sobresaliente en la gestión de proyectos. Este patrón se repite en los municipios de la región Caribe, en donde se destaca



nuevamente La Guajira como el departamento que concentra el mayor número de municipios con una gestión de proyectos de regalías crítica.

En síntesis, lo que se puede observar es que la solución a los problemas de pobreza y bajo desarrollo relativo de las entidades territoriales de la región no depende únicamente de la obtención de mayores recursos económicos. Gran parte de los problemas podrían solucionarse con la mejor y más transparente utilización de estos. Inclusive, se podría correr el riesgo de que, aún con mayores recursos, no se tendría un impacto significativo en los indicadores de bienestar de los habitantes de la región, debido al uso ineficiente y poco transparente de los recursos.

Mapa 3. Índice de gestión municipal de proyectos de regalías, 2016



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del DNP-DVR-SMSE.



3. Proyecciones de recursos

Una vez identificadas las posibles fuentes de financiamiento de las inversiones del desarrollo social planteadas por la iniciativa Casa Grande Caribe, esta sección tiene como propósito proyectar los flujos de recursos adicionales, por fuente de financiación, con los que contarían las entidades territoriales de la región Caribe durante el periodo 2019-2030. Como se mencionó anteriormente, solo tres de las cuatro posibles fuentes de recursos son viables, de acuerdo a la coyuntura de recortes que enfrenta la economía del país y la incertidumbre sobre el comportamiento de esta.

Específicamente, esta sección incluye proyecciones para los flujos de ingresos propios adicionales que se obtendrían bajo el escenario de la maximización del potencial recaudatorio de los municipios y departamentos de la región. La segunda fuente posible de recursos son las regalías. Estas representan no solo montos significativos de recursos que pueden ser utilizados para las inversiones en proyectos de infraestructura, sino que han sido desaprovechados por las entidades territoriales. La tercera corresponde a los recursos del PGN a través del presupuesto de inversiones que, a pesar de los recortes, continúan siendo una de las principales fuentes de recursos de inversión de la región.

El mejoramiento significativo en educación, salud, APSB y nutrición, o el cumplimiento de las condiciones mínimas de necesidades básicas en cada uno, requerirá un flujo importante de recursos en los próximos años por parte de los GSN. Por esto es necesario buscar alternativas de fuentes de recursos adicionales que les permita a los municipios y departamentos del Caribe reducir la pobreza y cerrar las brechas con las regiones más prósperas del país.



3.1. Ingresos propios

Como se observó en la sección anterior, los recursos tributarios y no-tributarios de los gobiernos municipales y departamentales aumentaron sostenidamente durante las dos últimas décadas. Sin embargo, como lo muestran Bonet y Ayala (2016), existe un significativo potencial recaudatorio en municipios y departamentos de la región Caribe.

Con el fin de aproximar un monto de recursos específico, adicional a los que se recaudan actualmente se realizaron, para cada departamento y para cada año, entre 2019 y 2030, estimaciones del recaudo adicional que resultaría de reducir las diferencias entre el recaudo efectivo y su potencial. La Tabla 4 muestra los escenarios con los que inician estas diferencias en 2019 y en la situación en que terminarían luego de una reducción paulatina de 5 puntos porcentuales (pp) por año hasta llegar a una meta del 100% para los departamentos y al 75% en el caso de los municipios.

Tabla 4. Escenarios actual y proyectado de la diferencia entre el recaudo efectivo y el potencial recaudatorio, 2019 versus 2030

Panel a. Gobiernos departamentales

Departamento	Recaudo efectivo / potencial recaudatorio (porcentaje, 2019)	Recaudo efectivo / potencial recaudatorio (porcentaje, 2030)
Atlántico	100	100
Bolívar	51	100
Cesar	52	100
Córdoba	53	100
La Guajira	41	100
Magdalena	100	100
Sucre	73	100

Panel b. Gobiernos municipales

Departamento	Recaudo efectivo / potencial recaudatorio (porcentaje, 2019)	Recaudo efectivo / potencial recaudatorio (porcentaje, 2030)
Atlántico	49	75
Bolívar	37	75
Cesar	29	75
Córdoba	18	75
La Guajira	19	75
Magdalena	24	75
Sucre	16	75
San Andrés	23	75

Fuente: Cálculos de los autores con base en las Ejecuciones presupuestales de los GSN y en Bonet y Ayala (2016).

Es evidente que los gobiernos departamentales son quienes más cerca del potencial recaudatorio se encuentran, incluso dos de ellos, Atlántico y Magdalena, lograron el máximo posible (o muy cerca de este) según sus



características particulares. Los demás departamentos lograrían, a lo largo de los 12 años, reducir la diferencia alcanzando niveles cercanos al potencial. La situación de los municipios es más compleja, toda vez que actualmente se encuentran más lejos de los niveles óptimos de recaudación.

En un escenario conservador de aumentos razonables pero sostenidos en el tiempo, es posible que, en promedio, los municipios de cada departamento se aproximen a niveles cercanos al 75% del potencial recaudatorio, umbral que se escogió discrecionalmente por los autores con base en lo que actualmente recaudan los municipios que mejor lo hacen. Una meta del 100% para los municipios sería poco razonable, al menos en el mediano plazo.

Bajo estos escenarios de reducción de diferencias entre el recaudo efectivo y el potencial, se realizaron los cálculos correspondientes a los recursos adicionales, para cada departamento y año, que se generarían entre 2019 y 2030. La Tabla 5 muestra los resultados de las proyecciones para los gobiernos departamentales y los municipales. Los cálculos se realizaron suponiendo que el recaudo efectivo crecería año a año con la meta de inflación de largo plazo establecida por el Banco de la República (3%). Se asumió además que la tasa de cambio de largo plazo es de \$3.000 por dólar. De igual forma se descontó el 10% que corresponde a compromisos programados y no-programados de los que deben disponer los GSN cada año.

Los resultados muestran que los GSN tienen un potencial recaudatorio significativo (cercano a los US\$23.000), que si se aprovecha adecuadamente puede contribuir con varios de los proyectos de inversión. Una ventaja adicional de estos recursos es que pueden ser utilizados discrecionalmente por parte de los mandatarios locales por ser recursos obtenidos por esfuerzo propio. Además, algunos estudios, tal y como lo prevé la teoría de federalismo



fiscal, han demostrado que a mayor recaudación propia existe mejor uso de los recursos (Ramírez *et al.*, 2016; Ardanaz y Tolsa, 2017; y Martínez, 2017).

Tabla 5. Recursos adicionales por aprovechamiento del potencial recaudatorio, 2019-2030
 (Millones de dólares)

Panel a. Gobiernos departamentales

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total (2019-2030)
Atlántico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bolívar	15,7	33,0	48,6	63,0	76,5	89,2	101,3	113,0	124,4	135,5	139,5	143,7	1.083,4
Cesar	4,6	13,0	20,6	27,6	34,0	40,2	46,0	51,6	57,1	62,4	64,3	66,2	487,7
Córdoba	4,8	15,2	24,6	33,2	41,2	48,8	56,1	63,0	69,8	76,4	78,7	81,0	592,8
La Guajira	5,7	12,4	18,3	23,5	28,3	32,8	37,0	41,0	44,9	48,7	52,4	56,0	400,9
Magdalena	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sucre	1,9	5,9	9,6	13,1	16,5	19,8	20,4	21,0	21,6	22,3	22,9	23,6	198,6
Total	32,8	79,5	121,7	160,4	196,6	230,7	260,7	289,6	317,7	345,2	357,8	370,6	2.763,5

Panel b. Gobiernos municipales

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total (2019-2030)
Atlántico	83,6	140,2	191,5	238,8	283,1	291,6	300,3	309,3	318,6	328,2	338,0	348,1	3.171,2
Bolívar	40,7	110,4	170,1	222,7	270,2	313,9	354,7	393,3	405,1	417,3	429,8	442,7	3.571,0
Cesar	57,4	93,0	122,8	148,9	172,1	193,4	213,3	232,1	250,2	257,7	265,4	273,4	2.279,9
Córdoba	50,6	151,1	223,5	280,2	327,2	368,0	404,5	438,1	469,7	499,9	529,0	557,6	4.299,4
La Guajira	5,4	41,7	67,8	88,0	104,8	119,2	132,1	143,9	154,9	165,5	175,6	185,5	1.384,5
Magdalena	73,9	117,2	152,5	182,5	209,0	232,9	255,1	276,0	295,9	315,2	324,7	334,4	2.769,3
Sucre	53,7	107,5	146,5	177,2	202,8	225,2	245,4	264,1	281,7	298,6	315,1	331,2	2.649,1
San Andrés	0,2	0,6	0,9	1,2	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	18,3
Total	365,7	761,6	1.075,6	1.339,5	1.570,6	1.745,8	1.907,1	2.058,8	2.178,2	2.284,5	2.379,9	2.475,3	20.142,7

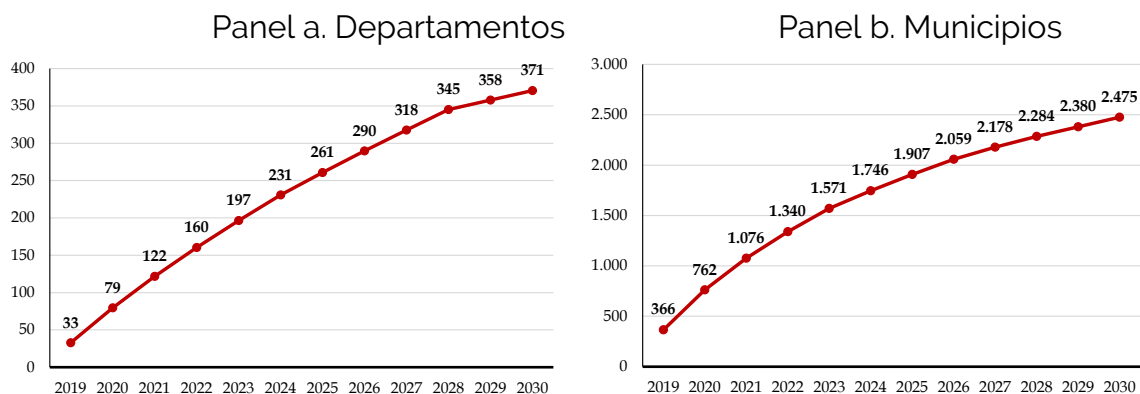
Nota: Los cálculos se hicieron proyectando el recaudo efectivo con la meta de largo plazo de la inflación del Banco de la República. Además se toma como tasa de cambio de largo plazo 3.000 pesos por dólar. A los valores proyectados se les descontó el 10% que usualmente destinan los GSN para atender compromisos no programados.

Fuente: Cálculos de los autores con base en Bonet & Ayala (2016).

Para los agregados de los gobiernos departamentales y municipales, el Gráfico 5 muestra la evolución de los recursos en el tiempo. En particular se observa que los primeros años a partir de los cuales se inicia un aprovechamiento del potencial recaudatorio, el aumento de los montos será significativo e irá disminuyendo a medida que el recaudo efectivo se va acercando al potencial.



Gráfico 5. Agregado de los recursos adicionales por el aprovechamiento del potencial recaudatorio, 2019-2030 (millones de dólares)



Fuente: Cálculos de los autores.

Tabla 6. Recaudo efectivo y capacidad fiscal, 2019-2030 (Millones de dólares)

	Municipios		Departamentos	
	2019	2030	2019	2030
Recaudo efectivo	1.048	1.451	657	910
Capacidad fiscal	3.164	4.380	860	1.191
Brecha	2.116	2.929	203	281
Recursos adicionales por aprovechamiento del potencial recaudatorio	366	2.475	33	371

Fuente: Cálculos de los autores.

Una forma de ver más claramente la oportunidad que tienen los gobiernos subnacionales de la región Caribe al aprovechar el potencial recaudatorio, es comparar lo que recaudarían si aprovechan dicho potencial, con el escenario contrafactual de no hacerlo y seguir como hasta ahora lo han hecho. Esto se puede ver reflejado en la Tabla 6. La primera característica de estos resultados es que existe una diferencia significativa entre lo que están recaudando los GSN de la región y lo que podrían recaudar si explotaran todo su potencial, y como esta diferencia tiende a crecer en el tiempo. Por ejemplo, para los municipios la brecha pasaría de cerca de los US\$2.000 millones a los US\$3.000



millones entre el 2019 y el 2030. En el caso de los departamentos el aumento de la diferencia en el mismo periodo sería de cerca de US\$80 millones.

La segunda característica, que también se ve reflejada en el Gráfico 5, tiene que ver con los recursos que se pueden obtener por una mayor y más eficiente gestión recaudatoria. Los municipios de la región empezarían obteniendo un monto adicional cercano a los US\$366 millones en 2019 y llegarían hasta los US\$2.475 millones en 2030, aproximándose al monto que igualaría el recaudo efectivo sin mejorar el recaudo y el potencial. Una historia similar se observa en el caso de los departamentos.

3.2. Sistema General de Regalías (SGR)

Los recursos de regalías son la segunda fuente para una inversión en el desarrollo social del Caribe. Como se mencionó, esta fuente ha venido sufriendo recortes importantes por cuenta de la caída del precio y la producción del petróleo, de modo que los recursos disponibles provenientes de la explotación de los recursos naturales no-renovables serán menores en el futuro. Todo esto manteniendo el supuesto de que el precio y la producción continúen la senda asumida en el mediano/largo plazo. La Tabla 7 presenta los resultados de las proyecciones para cada departamento de la costa Caribe en el periodo 2019-2030, tanto para los gobiernos departamentales como para los municipales (agregados por departamento)⁸.

Las proyecciones tomaron como fuente las proyecciones globales realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en información de la

⁸ Es importante señalar que las proyecciones se realizaron sobre el 94,5% de los ingresos de regalías, ya que el 5,5% restante corresponde a los fondos de operación del SGR: fiscalización, yacimientos y cartografía; municipios del río Magdalena y Canal del Dique; monitoreo, seguimiento, control y evaluación; y funcionamiento. Estas distribuciones según las reglas establecidas en el artículo 361 de la Constitución, en la Ley 1530 y en el decreto único reglamentario 1082 de 2015.



Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional Minera (ANM). Adicionalmente, se tomó información histórica de las ejecuciones presupuestales por departamento en cada GSN. Para el cálculo de las proyecciones primero se tomó la participación en 2015 de cada tipo de GSN, y se calculó cuánto del total para cada año de las regalías le corresponde a los departamentos y cuánto a los municipios. Posteriormente, para cada departamento de la región, a nivel de cada GSN, se calculó la participación promedio entre 2013-2015 en el total de regalías, la cual se utilizó para calcular los montos por año, por departamento y por tipo de GSN entre 2019 y 2030.

Tabla 7. Proyección de recursos de regalías, 2019-2030
 (Millones de dólares)

Panel a. Gobierno departamentales

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total (2019-2030)
Atlántico	37,8	38,6	36,9	33,6	32,7	32,8	31,0	30,8	29,7	28,7	27,8	26,9	387,4
Bolívar	42,2	43,1	41,2	37,5	36,5	36,5	34,6	34,3	33,2	32,0	31,0	30,0	432,0
Cesar	91,4	93,4	89,3	81,3	79,1	79,2	74,9	74,4	71,9	69,5	67,1	64,9	936,4
Córdoba	65,8	67,2	64,2	58,5	56,9	57,0	53,9	53,6	51,7	50,0	48,3	46,7	673,8
La Guajira	79,0	80,7	77,1	70,3	68,4	68,5	64,8	64,3	62,1	60,0	58,0	56,1	809,4
Magdalena	32,4	33,1	31,7	28,8	28,0	28,1	26,6	26,4	25,5	24,6	23,8	23,0	332,1
Sucre	36,6	37,4	35,7	32,5	31,7	31,7	30,0	29,8	28,8	27,8	26,9	26,0	374,9
San Andrés	10,1	10,4	9,9	9,0	8,8	8,8	8,3	8,2	8,0	7,7	7,4	7,2	103,8
Total	395,3	403,9	386,0	351,6	342,0	342,6	324,0	321,9	310,9	300,4	290,4	280,9	4.049,8

Panel b. Gobiernos municipales

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total (2019-2030)
Atlántico	11,3	11,5	11,0	10,0	9,8	9,8	9,3	9,2	8,9	8,6	8,3	8,0	115,6
Bolívar	38,6	39,5	37,7	34,4	33,4	33,5	31,7	31,5	30,4	29,4	28,4	27,5	396,0
Cesar	64,9	66,3	63,4	57,7	56,2	56,3	53,2	52,9	51,1	49,3	47,7	46,1	665,1
Córdoba	64,5	65,9	63,0	57,4	55,8	55,9	52,9	52,5	50,7	49,0	47,4	45,8	660,8
La Guajira	41,0	41,9	40,1	36,5	35,5	35,6	33,6	33,4	32,3	31,2	30,1	29,2	420,4
Magdalena	18,1	18,5	17,7	16,1	15,7	15,7	14,9	14,8	14,3	13,8	13,3	12,9	185,9
Sucre	44,2	45,1	43,1	39,3	38,2	38,3	36,2	36,0	34,7	33,6	32,4	31,4	452,5
San Andrés	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	5,0
Total	283,2	289,4	276,5	251,9	245,0	245,4	232,1	230,6	222,7	215,2	208,0	201,2	2.901,3

Nota: Para los cálculos se realizaron los siguientes supuestos: (1) La participación de regalías de cada departamento (tanto para los gobiernos departamentales como los municipales) es el resultado del promedio de la participación del monto de regalías de cada departamento en el total nacional entre 2013-2015. Se escogió este periodo ya que en 2012 el SGR apenas iniciaba y los montos de recursos no estaban regularizados; (2) La participación de cada departamento y municipio en el monto total de cada año, se supone que es estable e igual a la del 2015, que es el último año disponible para esa desagregación; (3) Se supone además que la tasa de cambio de largo plazo es de 3.000 pesos por dólar.



Fuente: Cálculos de los autores con base en la información de la exposición de motivos al proyecto de ley "Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018".

Los resultados muestran, como ocurre para los agregados regional y nacional, que los mayores montos de regalías están previstos para los departamentos. Los montos futuros de recursos tendrán algunas variaciones temporales, es decir, que no se prevén aumentos anuales sostenidos. Lo que se espera al final del periodo es una cifra cercana a los US\$4.050 millones para los gobiernos departamentales y US\$2.900 millones para los municipios. De acuerdo a lo previsto por ley, estos recursos tienen como fin proyectos de inversión en varios sectores según el fondo de destino específico. Es importante recordar que las entidades territoriales que busquen financiar proyectos de desarrollo social a través de regalías, tendrán la limitación de no poder incluir proyectos de sostenimiento a través de este rubro, eso debe financiarse con recursos propios.

3.3. Presupuesto General de la Nación (PGN)

Para la tercera fuente de recursos es importante anotar que, de acuerdo a las vigencias 2016 y 2017 del presupuesto de inversión, en la región se han destinado montos cercanos a los \$7,7 billones y \$7,5 billones, respectivamente, lo cual representó el 21% y el 23% del presupuesto total de inversión. La Tabla 8 muestra los recursos para 2017 por departamento de la región y la participación de cada uno en el total regional.

Sin embargo, es importante anotar que no todos estos recursos provenientes del PGN estarían alineados con las propuestas de la iniciativa Casa Grande Caribe. La razón es que el gobierno central tiene inversiones estratégicas en cada sector social y económico, por región y departamento, según la necesidad específica en cada uno de ellos, en la que ya tiene recursos



comprometidos en el sostenimiento de programas específicos. Si esto se tiene en cuenta, y con el fin de determinar montos realistas con los que contaría la región para llevar a cabo las iniciativas, del monto total de \$7,5 billones, se descontaron los recursos destinados a sectores ajenos a las iniciativas de Casa Grande Caribe.

Tabla 8. Presupuesto de inversión del gobierno central, vigencia 2017
(Región Caribe)

Departamento	Montos (millones de \$)	Montos (millones de US\$)	Participación (%)
Bolívar	1.491.167	497	19,8
Atlántico	1.435.399	478	19,1
Córdoba	919.422	306	12,2
Magdalena	1.064.940	355	14,2
Cesar	1.108.882	370	14,8
La Guajira	707.839	236	9,4
Sucre	575.926	192	7,7
San Andrés	211.313	70	2,8
Total	7.514.888	2.505	100,0

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Regionalización del Presupuesto de Inversión – Vigencia 2017.

De este modo, se incluyeron solamente los recursos provenientes del gobierno nacional con destino a los siguientes sectores: inclusión social y reconciliación (no incluye “obras para la prosperidad”), vivienda ciudad y territorio, educación, hacienda (no incluye “Fondo de Adaptación”), deporte y recreación, salud y protección social, y ciencia y tecnología. Es importante mencionar que parte de estos recursos ya están destinados al sostenimiento de programas relacionados a los que se quiere impulsar a través de Casa Grande Caribe, pero que están alineados con estas iniciativas.

Así, el monto total no necesariamente significa recursos adicionales para la región que podrían ser invertidas en los proyectos aquí planteados. Lo que sí



pueden hacer los GSN de la región, y que busca esta iniciativa, es que municipios y gobernaciones incluyan las propuestas en educación, salud, APSB y nutrición, en sus planes de desarrollo. Esto le permitiría al gobierno central alinear sus inversiones con estas propuestas, y así sacar el mayor provecho para reducir la pobreza y desigualdades de la región.

Con el fin de contar con un estimado por año y por departamento para el periodo 2019-2030 del presupuesto de inversión en la región, se asumirá que los montos de 2017 se mantendrán durante todo el periodo. Este supuesto es razonable ya que tiene en cuenta las futuras fluctuaciones del ciclo económico. Lo importante en este caso es tener idea de un monto aproximado con el que contarán los departamentos de la región en los próximos años. La Tabla 9 muestra los resultados al final del periodo si las condiciones promedio actuales se mantienen.

Tabla 9. Presupuesto de inversión del gobierno central, 2019-2030
(Región Caribe)

Departamento	Montos (millones de US\$) (2017)	Montos (millones de US\$) (2019-2030)
Bolívar	216,6	2.599,2
Atlántico	218,5	2.622,2
Córdoba	128,6	1.542,9
Magdalena	186,1	2.232,8
Cesar	125,2	1.502,5
La Guajira	149,1	1.788,9
Sucre	110,3	1.323,7
San Andrés	16,0	191,8
Total	1.150,3	13.804,1

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Regionalización del Presupuesto de Inversión – Vigencia 2017. Estos montos contienen únicamente inversiones del gobierno central en los siguientes sectores: inclusión social y reconciliación (no incluye "obras para la prosperidad"), vivienda ciudad y territorio, educación, hacienda (no incluye "fondo de adaptación"), deporte y recreación, salud y protección social, y ciencia y tecnología.



Los resultados muestran que si las condiciones actuales de inversión por parte del gobierno central se mantienen relativamente estables a las actuales, la región recibiría inversiones cercanas a los US\$14.000 millones durante el periodo 2019-2030 por cuenta del PGN, en proyectos alineados a las propuestas de Casa Grande Caribe. Aunque el ciclo económico es incierto en un periodo de tiempo tan largo se quiere resaltar que, aún bajo un escenario como el que se plantea en donde no habrá aumentos en las inversiones por cuenta del PGN, los recursos recibidos por la región serán significativos y, bien utilizados, pueden contribuir con los objetivos planteados en la iniciativa Casa Grande Caribe.

3.4. Consolidado de proyecciones de ingresos propios y regalías en las entidades territoriales de la región Caribe

Luego de presentar individualmente las proyecciones de cada una de las posibles fuentes de financiación, en esta sección se presentan los valores agregados con los que contaría la región Caribe en su propósito por propender por la inclusión y la transformación social. La Tabla 10 presenta los montos consolidados por departamento y por año para el periodo 2019-2030.

Tabla 10. Consolidado de la proyección de ingresos propios, regalías y recursos del PGN en la región Caribe, 2019-2030
 (Millones de dólares)

Panel a. Ingresos propios

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total (2019-2030)
Atlántico	83,6	140,2	191,5	238,8	283,1	291,6	300,3	309,3	318,6	328,2	338,0	348,1	3.171,2
Bolívar	56,4	143,4	218,7	285,8	346,7	403,0	456,0	506,3	529,5	552,8	569,4	586,4	4.654,4
Cesar	62,1	106,0	143,4	176,4	206,2	233,6	259,3	283,8	307,3	320,1	329,8	339,6	2.767,6
Córdoba	55,4	166,2	248,1	313,4	368,5	416,8	460,6	501,1	539,5	576,3	607,7	638,6	4.892,2
La Guajira	11,2	54,1	86,0	111,6	133,1	152,0	169,1	184,9	199,8	214,1	228,0	241,5	1.785,4
Magdalena	73,9	117,2	152,5	182,5	209,0	232,9	255,1	276,0	295,9	315,2	324,7	334,4	2.769,3
Sucre	55,7	113,4	156,1	190,3	219,4	245,0	265,8	285,1	303,3	320,9	338,0	354,8	2.847,7
San Andrés	0,2	0,6	0,9	1,2	1,4	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	18,3
Total	398,5	841,1	1.197,3	1.500,0	1.767,2	1.976,5	2.167,9	2.348,4	2.496,0	2.629,7	2.737,8	2.845,9	22.906,2



Panel b. Regalías

Departamento	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total (2019-2030)
Atlántico	49,1	50,2	47,9	43,7	42,5	42,5	40,2	40,0	38,6	37,3	36,1	34,9	503,0
Bolívar	80,8	82,6	78,9	71,9	69,9	70,0	66,2	65,8	63,6	61,4	59,4	57,4	828,0
Cesar	156,3	159,7	152,7	139,0	135,3	135,5	128,1	127,3	122,9	118,8	114,8	111,1	1.601,5
Córdoba	130,3	133,1	127,2	115,9	112,7	112,9	106,8	106,1	102,5	99,0	95,7	92,6	1.334,7
La Guajira	120,0	122,7	117,2	106,8	103,9	104,0	98,4	97,8	94,4	91,2	88,2	85,3	1.229,8
Magdalena	50,6	51,7	49,4	45,0	43,7	43,8	41,4	41,2	39,8	38,4	37,1	35,9	518,0
Sucre	80,7	82,5	78,9	71,8	69,9	70,0	66,2	65,8	63,5	61,4	59,3	57,4	827,3
San Andrés	10,6	10,8	10,4	9,4	9,2	9,2	8,7	8,6	8,3	8,1	7,8	7,5	108,7
Total	678,4	693,3	662,6	603,4	587,0	588,0	556,1	552,6	533,6	515,6	498,4	482,1	6.951,1

Panel c. Presupuesto de inversión del gobierno nacional

Departamento	Montos (millones de US\$) (2017)	Montos (millones de US\$) (2019-2030)
Bolívar	216,6	2.599,2
Atlántico	218,5	2.622,2
Córdoba	128,6	1.542,9
Magdalena	186,1	2.232,8
Cesar	125,2	1.502,5
La Guajira	149,1	1.788,9
Sucre	110,3	1.323,7
San Andrés	16,0	191,8
Total	1.150,3	13.804,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en las proyecciones de las Tablas 5, 7 y 8.

Los resultados permiten establecer que, de darse las condiciones de optimización del potencial recaudatorio, de mantenerse las proyecciones de producción y precios proyectados por las ANH y la ANM, y manteniendo niveles cercanos de inversión por parte del gobierno nacional, las entidades territoriales de la región Caribe podrían contar con cerca de US\$ 30.000 millones (panel a y panel b) que los GSN podrían destinar discrecionalmente a los proyectos de inversión de la iniciativa Casa Grande Caribe durante el periodo 2019-2030. Además de esto, un monto adicional cercano a los US\$14.000 millones en el mismo periodo (panel c) por parte del gobierno nacional en programas relacionados con estas iniciativas de reducción de la pobreza y la inclusión social.



4. Fortalecimiento de la hacienda pública territorial

En general, lograr los recursos propios planteados el fortalecimiento de la hacienda pública territorial en dos áreas: la generación de ingresos propios y una mayor eficiencia del gasto. De acuerdo con Bonet (2009), estos dos aspectos permitirían el aumento del espacio fiscal subnacional potenciando grandes beneficios para la gestión del desarrollo regional. Las mejoras efectivas en la recaudación unidas a una mejor planificación financiera y presupuestaria, crearían, además, un ambiente positivo en la comunidad y en las otras instancias del gobierno, generando credibilidad y aceptación de la administración pública de los GSN.

Adicionalmente, se puede crear espacio fiscal si se logra una mejor priorización y una mayor eficiencia del gasto en cualquier nivel de gobierno (Ter-Minassian, 2009). Bonet señala que gran parte de los GSN carecen de una adecuada gestión del gasto, pues no hay unidades de análisis de inversiones ni transparencia en los procesos de contratación. Tampoco existen criterios claros para la toma de decisiones de inversión y muchas veces se invierten en proyectos de muy poca calidad. Nuevamente, una mejora en la gestión fiscal local también ayudaría a generar un espacio fiscal a través de una mayor eficiencia en el gasto.

En el área de ingresos, los gobiernos locales deben mejorar la recaudación de sus ingresos tributarios y no tributarios, a través por ejemplo de la actualización catastral urbana y rural, así como fomentar la transparencia y el cumplimiento las obligaciones por parte de la ciudadanía. Existe una serie de actividades que se pueden implementar en estos aspectos. Para iniciar, como lo sugiere Ciudades y Gobiernos Locales Unidades (CGLU) (2007), los GSN deben diseñar planes de optimización de recursos propios que muestren su compromiso en la búsqueda de fondos para atender sus necesidades de gasto. Lo anterior



implica la dotación de los organismos de hacienda territorial con la infraestructura de equipos y el recurso humano, así como la logística requerida para adelantar adecuadamente sus funciones.

En materia de recaudo, se hace necesario mejorar el cobro y la fiscalización de los tributos asignados, la actualización de las bases tributarias de los principales gravámenes, especialmente del impuesto a la propiedad y a la actividad económica, y simplificar el marco legal vigente, de tal forma que se agilice y facilite el cobro y recolección de los tributos, se establezcan los procedimientos y normas que permitan hacer cumplir la normatividad tributaria y se logre el control de evasión y elusión (Bonet, 2009). Esto último es posible con la definición de estatutos tributarios territoriales que establezcan claramente las reglas de juego para el cobro, recaudo y fiscalización.

El impacto de buenas prácticas en el recaudo tributario suele ser muy positivo. La adopción de herramientas de sistematización de la facturación y cartera de los impuestos locales puede incrementar los ingresos tributarios de manera importante. Para el caso colombiano, Sánchez y España (2014) muestran evidencia de algunos municipios en donde se registraron incrementos importantes en el recaudo del predial gracias al uso de estos mecanismos. Por ejemplo, en el departamento del Atlántico verificaron la experiencia de Piojó y Sabanagrande. El primero adoptó un sistema de facturación para el impuesto predial que era subministrado por el gobierno departamental gratuitamente, mientras que el segundo no lo hizo. Al final, durante el periodo 2000-2009, el recaudo del predial creció a una tasa promedio del 8,6% en Piojó y cayó en -3,1% promedio anual en Sabanagrande.

En materia de transparencia, se han sugerido una serie de prácticas importantes en los gobiernos subnacionales: (i) Mayor visibilidad de la información, los administradores deben publicar periódicamente la información



sobre la situación financiera real del territorio. Se debe involucrar a la ciudadanía explicándole las posibilidades y las limitaciones de desarrollo de la localidad con el presupuesto vigente; (ii) Reforzar las capacidades del personal local, capacitar al recurso humano en las áreas de finanzas y planificación y garantizarles una estabilidad que permita la continuidad y seguimiento de las políticas (CGLU, 2007). Se pueden promover iniciativas dirigidas a formar y capacitar el recurso humano local, que le permita incrementar la capacidad de formulación y toma de decisiones de políticas públicas en los entes subnacionales; y (iii) Impulsar la implementación de sistemas de carrera administrativa y de gestión de talento humano en las entidades territoriales (Bonet, 2009).

Además de las mejoras en el campo tributario, implantar buenas prácticas en el manejo de los presupuestos de los GSN es clave para consolidar la gestión fiscal local. Es necesario involucrar una visión de mediano plazo de los gastos que permita financiar debidamente los proyectos de inversión y reducir la manipulación política a corto plazo del presupuesto. Un primer paso en este frente es la adopción de procedimientos financieros y presupuestarios satisfactorios, especialmente en las grandes ciudades y los departamentos (BID, 2012). Una posible estrategia es la implementación de presupuestos por resultados a nivel local para que facilite el uso eficiente y adecuado de los recursos públicos, así como el control y supervisión del gasto territorial.

Adicionalmente, se debe avanzar en el marco legal y los reglamentos normativos que fueran necesarios para modernizar los sistemas de inversión pública de los GSN, así como en el establecimiento y consolidaciones de unidades de inversión que apoyen el diseño, formulación y evaluación de los proyectos. Se podría, de igual manera, reforzar los mecanismos de control y evaluación que les permita a los municipios y departamentos supervisar y



Casa
Grande
Caribe

CUMBRE CARIBE
POR LA INCLUSIÓN
Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

www.casagrandecaribe.com.co
Twitter: @CasaGrandeCarib
E-Mail: comunicaciones@casagrandecaribe.com.co
logistica@casagrandecaribe.com.co

vigilar sus actividades, aprender de la experiencia e introducir los cambios que sean necesarios. Es importante desarrollar y/o consolidar sistemas de información y estadísticas, de tal manera que faciliten la evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas (Bonet, 2009).

En resumen, con el fin de fortalecer la gestión fiscal local se pueden identificar unas acciones orientadas a aumentar los ingresos propios, a través de mejores prácticas en la tributación territorial, y otras actividades dirigidas a incrementar la eficiencia en el gasto, mediante ajustes en los procesos de presupuesto, control y transparencia. La gestión fiscal eficiente exige un enfoque integral que abarca actividades en materia de políticas y de fortalecimiento institucional (Bonet, 2009).

Es importante insistir en la necesidad que tiene la región Caribe de mejorar la calidad del gasto público. Se pueden lograr mayores recursos, de hecho las cifras muestran que la región lo ha logrado, pero no es necesariamente cierto que un mayor gasto público se traduzca en una mejor provisión de los servicios para los habitantes (Devarajan y Reinikka, 2002). Es por ello que se requiere una mejoría de la gestión fiscal desde sus dos lados: los ingresos y el gasto. En los dos, la transparencia es fundamental. En el país se han iniciado algunas iniciativas que buscan mejorar en este aspecto. Por ejemplo, el establecimiento de pliegos únicos para la contratación, mayor acceso público a la información de los procesos de compras, la igualdad en las reglas de juego y la mayor libertad de proponentes son herramientas que pueden ayudar. Otra herramienta es la utilización de tecnologías para la ejecución del gasto, tales como las subastas electrónicas o el establecimiento de agencias de compras.

Sobre este último aspecto, en el país existe Colombia Compra Eficiente, que viene trabajando en el diseño de Acuerdos Marco para compra de insumos y servicios, que debería potencializarse ya que actualmente solo son de



obligatorio uso para la rama ejecutiva del nivel nacional. Los municipios y departamentos podrían, por ejemplo, usar estos acuerdos marcos para ganar en eficiencia y transparencia en su gasto público. Otra herramienta que Colombia Compra Eficiente ha venido implementando es el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), donde las entidades de la rama ejecutiva nacional deben publicar sus procesos de contratación. Las otras ramas del gobierno, incluyendo los GSN, no están obligados a reportar. Algunos reportan pero si no lo hacen no hay consecuencias. Implementar estos sistemas son algunas de las opciones que existen en el país para mejorar la transparencia en la contratación pública de municipios y departamentos.

Los ahorros por una mayor transparencia no son menores. Fretes (2017) menciona, por ejemplo, que el Estado de Sao Paulo (Brasil) ahorró hasta un 23% (R\$2,5 billones) por la introducción de sistemas electrónicos de compras, mientras que en Argentina varias provincias lograron también buenos resultados al introducir mejores prácticas: en Salta fueron del orden del 17% (ARS\$ 287 millones) por la introducción de gobierno, compras y subastas electrónicas, en Córdoba del 5% (ARS\$ 8,7 millones) por el uso subasta electrónica, y en Buenos Aires del 18% en costo total de vida de bienes por la introducción de estándares de sostenibilidad. También existen ejemplos por ahorros administrativos en la Provincia de Buenos Aires, donde alcanzó hasta el 75% de reducción del presupuesto operativo e incremento del 250% de ofertantes por la introducción de registro electrónico de proveedores, y en la Provincia de Córdoba se registró una reducción del 50% en el presupuesto operativo por introducción de inteligencia de negocios y tablero de control electrónico.

Los mayores recursos propios pueden funcionar para el apalancamiento de recursos de cofinanciación provenientes del PGN y/o para mover créditos del



sector financiero nacional o de multilaterales, que puedan contribuir a financiar los proyectos de inversión sectorial identificados. También, los mayores recursos propios permitirán fortalecer la capacidad institucional de los GSN, ya que aumentarán los ingresos corrientes de libre destinación que sirven de base para determinar los gastos corrientes de los entes territoriales.

5. Comentario finales

Durante varias décadas se ha venido hablando del rezago que enfrenta la región Caribe. Aunque son evidentes los avances en cobertura de los servicios básicos y reducción de la pobreza en las últimas décadas, gracias a la más positiva dinámica económica en el país, también es cierto que la región continúa con grandes retos por reducir las necesidades más básicas de sus habitantes. Con el objetivo de contribuir a la búsqueda e implementación de soluciones a estos problemas, la iniciativa Casa Grande Caribe adelanta una serie de estudios que tienen como fin proponer acciones concretas que contribuyan al mejoramiento en cobertura y calidad de servicios como educación, salud, saneamiento básico y nutrición. De igual forma, se plantean las posibles fuentes de recursos con las que contarían municipios y departamentos para financiar las acciones y obras propuestas en estos cuatro sectores.

En este último aspecto el presente documento hace una contribución a esta iniciativa. Específicamente, se identificaron al menos cuatro fuentes de financiación, siendo tres de ellas las de mayor potencial para aportar recursos adicionales para ser invertidos en las iniciativas que se proponen: recursos propios, regalías y presupuesto nacional. Aunque a través del SGP llegan montos importantes a la región, estos son utilizados para mantener los actuales niveles de cobertura y calidad, especialmente en educación, salud y saneamiento básico.



Casa
Grande
Caribe

CUMBRE CARIBE
POR LA INCLUSIÓN
Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

www.casagrandecaribe.com.co

Twitter: @CasaGrandeCarib

E-Mail: comunicaciones@casagrandecaribe.com.co

logistica@casagrandecaribe.com.co

Luego de identificadas las fuentes de financiamiento, y su proyección hasta 2030 que correspondería a cerca de US\$44.000 millones, junto con el hecho de que el costo de las inversiones propuestas es de alrededor de US\$16.000 millones, se puede concluir que la región tiene pleno potencial económico para solucionar sus problemas y empezar un cierre de brechas con las regiones más prósperas del país. Todo esto siempre y cuando municipios y departamentos inicien cuanto antes la implementación de estrategias para mejorar el recaudo y garantizar una mayor eficiencia en el gasto.

Es importante mencionar, que del total de recursos proyectados disponibles, la mitad tendrían como fuente su propio esfuerzo fiscal, de donde se desprenden dos conclusiones adicionales. La primera es que municipios y departamentos de la región tienen aún un gran potencial de recursos provenientes de la explotación de su capacidad recaudatoria local. La segunda es que gran parte de los problemas socioeconómicos de la región no se resolverá con más recursos, sino con más transparencia y una mayor y mejor eficiencia en su utilización.

Con el fin de avanzar en soluciones concretas, el documento no solo presenta la proyección de cada una de las fuentes de financiamiento, para cada departamento (según su tipo de gobierno subnacional) sino que presenta una serie de acciones que de ser implementadas garantizará en el mediano y largo plazo aumentos sustanciales de recursos y las correspondientes reducciones en pobreza y desigualdad, empezando a cerrar la brecha con las regiones más prósperas del país.



Bibliografía

Ardanaz, M.; Tolsa, N. (2017): "A subnational resource curse? Revenue Windfalls and the Quality of Public Spending in Colombian municipalities", V Jornadas Iberoamericanas de financiamiento local, Santiago de Compostela, España, 5-6 de octubre de 2016.

BID (2012). "Más ingresos propios para más desarrollo local", en A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 123.

Bonet, J. (2009), "¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?", BID, Notas Técnicas No IDB-TN-100, Washington, D.C., descargado de <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35135942.pdf>

Bonet, J.; Ayala, J. (2016). "The Territorial Fiscal Gap in Colombia", *Documentos de trabajo sobre economía regional* No. 251, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Bonet, J.; Pérez, G.J.; Ayala, J. (2016). "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia" en J. Bonet y A. Galvis (eds.) *Sistemas de transferencias nacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Bogotá: Banco de la República – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bonet, J. y A. Galvis (eds.) (2016). *Sistemas de transferencias nacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Bogotá: Banco de la República – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidades (CGLU). (2007). "Documento técnico de CGLU sobre finanzas locales", Documento de apoyo al documento de orientación política sobre finanzas públicas, descargado de http://www.citieslocalgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/local_finance_support_paper_es.pdf

Contraloría General de la República (CGR). (2017). *Informe de la situación de las finanzas del Estado en 2016. Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2016*. Bogotá: Contraloría General de la República.

Devarajan, S.; Reinikka, R. (2002). "Making Services Work for Poor People". Background paper for the *World Development Report 2004*. Washington D.C.: World Bank.

Fretes, V. (2017). "Hacia adelante o hacia atrás: qué depara el futuro de la descentralización en LAC", presentación realizada en el Foro *Autonomía y Coordinación Fiscal para una Descentralización Efectiva*, BID, Washington D.C.



Galvis, L.A. (2016). "Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación" en J. Bonet y A. Galvis (eds.) *Sistemas de transferencias nacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Bogotá: Banco de la República – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Martínez, L. (2017). "Sources of revenue and Government Performance: Evidence from Colombia", Harris School of Public Policy, University of Chicago.

Ramírez, J.M.; Bedoya, J.G.; Díaz, Y. (2016). "Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia", en *Cuadernos de Fedesarrollo* No. 54, Fedesarrollo.

Sánchez, F. y I. España (2014), "Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia", en Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda (editores), *El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington.

Ter-Minassian, T. (2009), "Does decentralization Help Create Fiscal Space?", trabajo presentado en el XXI seminario regional de política fiscal de la CEPAL, Santiago, enero 26 – 29, 2009.

Zapata, J. G. (2010), "Las finanzas territoriales en Colombia", CAF-Fedesarrollo, Debates Presidenciales, Bogotá.