

FINANCIAMIENTO Y CALIDAD DEL GASTO SOCIAL

Jaime Bonet Morón
Gerson Javier Pérez Valbuena

Los autores son, en su orden, gerente e investigador del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Adolfo Meisel, María Victoria Saade, Antonio Hernández Gamarra, César Arismendi, Jorge Elías, Leonardo Bonilla, María Aguilera, Laura Cepeda, Cindy Benedetti y Armando Galvis a una versión preliminar de este capítulo, así como a los demás asistentes a los coloquios en las ciudades de Valledupar, Riohacha y Santa Marta. Se agradece la colaboración de Jorge Montero, estudiante en práctica del CEER.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La inclusión y la transformación social son un gran desafío para la región Caribe, no solo por las acciones requeridas para concretarlas, sino por los recursos que se requerirán para lograrlas. El objetivo de este capítulo es identificar 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. Los sectores que esta iniciativa propone priorizar son: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y nutrición. Los resultados muestran que existe un potencial de recursos cercano a los USD 44.000 millones (m), si se explota el potencial tributario regional, y manejan adecuadamente las regalías y el presupuesto general de la nación. Teniendo en cuenta que la iniciativa Casa Grande Caribe tiene un costo aproximado de USD 16.000 m entre 2019 y 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.

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización en Colombia surgió de la necesidad que tenían los gobiernos subnacionales (GSN) de una mayor autonomía, no solo en lo político y administrativo, sino 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 esta 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 ocurrió gracias a que la mayor parte de los recursos de las transferencias del sistema general de participaciones (SGP)

tiene 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, aún existen disparidades significativas urbano-rurales y regionales, en donde la región Caribe es una de las más rezagadas¹.

Con el fin de contribuir a solucionar el atraso relativo de la región Caribe colombiana, este capítulo 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 saneamiento básico (APSB) y nutrición². Se resalta que el mejoramiento en estos aspectos del desarrollo son sin duda 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 para cada departamento de la región Caribe. Además de identificar las alternativas de política para cerrar las brechas regionales, es clave determinar las posibles fuentes de financiación. 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 superiores (Galvis, 2016).

En este orden de ideas, el objetivo de este capítulo es identificar las posibles fuentes de financiamiento de que dispone la región Caribe para fomentar el desarrollo social, así como las estrategias que puedan mejorar el recaudo y la calidad del gasto público regional.

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

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

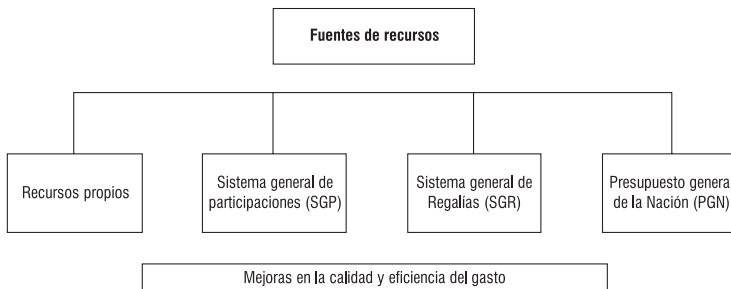
³ La región Caribe enfrenta una de las mayores brechas fiscales (Bonet y Ayala, 2016), por lo cual es necesario implementar estrategias que permitan aumentar el recaudo y hacer un uso transparente y eficiente de los recursos.

El trabajo está conformado por cinco secciones. La siguiente revisa el comportamiento de las distintas fuentes de financiamiento identificadas en los últimos años. La tercera presenta las proyecciones de los recursos potenciales con que contaría la región durante el período 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, se identifican al menos cuatro fuentes potenciales de recursos para financiar los proyectos de inversión social: recursos propios, regalías, SGP y el PGN (Diagrama 1). Adicionalmente, existe espacio para alcanzar mejores resultados con los actuales recursos, y con aquellos adicionales que se obtengan por medio 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.

DIAGRAMA 1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN CARIBE



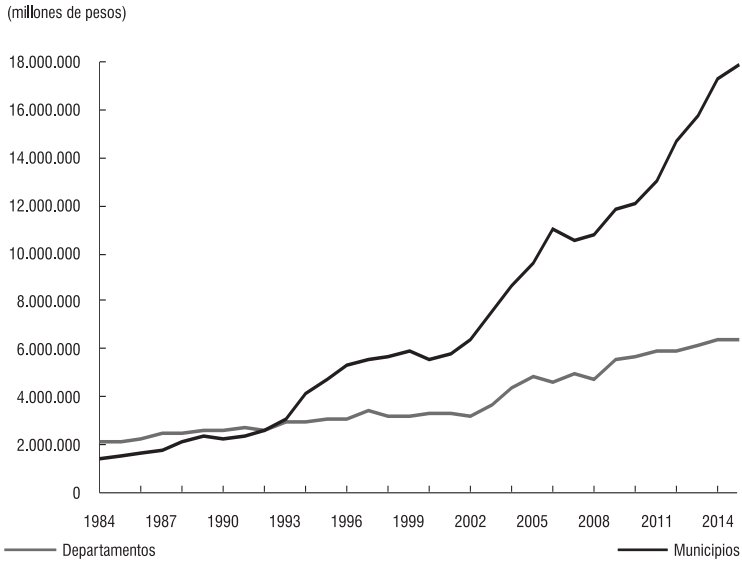
Fuente: elaboración de los autores.

2.1 RECURSOS PROPIOS

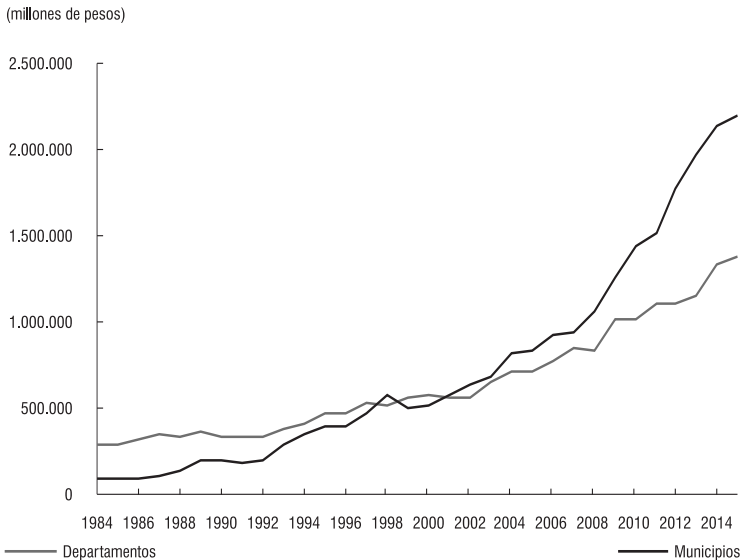
Con respecto a la primera fuente, los ingresos propios de las entidades territoriales han venido aumentando sostenidamente a lo largo de las tres últimas décadas en todo el país. Esto se puede observar en el Gráfico 1 para el total nacional (panel A) y para la región Caribe (panel B).

GRÁFICO 1. INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1984-2014
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)

A. TOTAL NACIONAL



B. REGIÓN CARIBE



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

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, pero en los primeros eran 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 tiempo⁴. 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 rápido. 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 tras año, las entidades territoriales tienen aún un significativo potencial. Esto lo demuestran Bonet y Ayala (2016), quienes aproximaron el potencial recaudatorio con la capacidad fiscal de cada entidad territorial⁵. El Cuadro 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 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 USD 3.169 m en 2014 (USD 356 m los departamentos y USD 2.812 m los municipios).

⁴ 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 autoavalúo 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.

⁵ La capacidad fiscal se estima mediante un modelo envolvente de datos (DEA, por su sigla en inglés), el cual mide el monto de recursos fiscales por habitante que un ente territorial puede recaudar dado su nivel de actividad económica, el tamaño de su población y el tamaño del estado subnacional.

CUADRO 1. POTENCIAL RECAUDATORIO DE LOS GSN EN LA REGIÓN CARIBE, 2014**A. GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**

DEPARTAMENTOS	CAPACIDAD FISCAL (MILLONES DE PESOS)	INGRESOS TRIBUTARIOS + NO TRIBUTARIOS (MILLONES DE PESOS)	POTENCIAL RECAUDATORIO (MILLONES DE PESOS)	POTENCIAL RECAUDATORIO (MILLONES DE DÓLARES)
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

B. GOBIERNOS MUNICIPALES

DEPARTAMENTOS	CAPACIDAD FISCAL (MILLONES DE PESOS)	INGRESOS TRIBUTARIOS + NO TRIBUTARIOS (MILLONES DE PESOS)	POTENCIAL RECAUDATORIO (MILLONES DE PESOS)	POTENCIAL RECAUDATORIO (MILLONES DE DÓLARES)
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

Nota: los valores se encuentran expresados en millones de pesos de 2014.

Fuente: los datos de ingresos de las entidades territoriales fueron extraídos de las bases de ejecuciones presupuestales publicadas por el DNP. Los cálculos de la capacidad fiscal fueron estimados por Bonet y Ayala (2016).

Es importante tener en cuenta que, en general, no todos los impuestos han mostrado ser fiscalmente productivos, de modo que la propuesta no es crear nuevos impuestos, sino maximizar el recaudo de los existentes. Acciones tan sencillas, como emitir la factura de cobro del impuesto predial, muchas veces no se realiza, incluso en algunas de las principales ciudades de la región y el país. El otro tema que debe tenerse en cuenta es que a lo largo de los doce años que se proyectan los ingresos, vendrán simultáneamente otras iniciativas que impondrán presiones presupuestarias en forma de deudas de las entidades territoriales, que deberán tenerse en cuenta por parte de los mandatarios locales. Sin embargo, como se observa en los resultados, una combinación de maximizar el potencial recaudatorio y la eficiencia y transparencia en el gasto generará recursos suficientes para afrontar dichas inflexibilidades.

Otro aspecto que podría tener un efecto dinamizador de la economía de las regiones, en especial aquellas más golpeadas por el conflicto, es la creación de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac), Decreto 1650 de 2017. En estas zonas se busca impulsar el crecimiento mediante tarifas progresivas del impuesto a la renta, beneficios tributarios que dependerían del tamaño de la empresa, y que durarían diez años a partir de 2017.

2.2 SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)

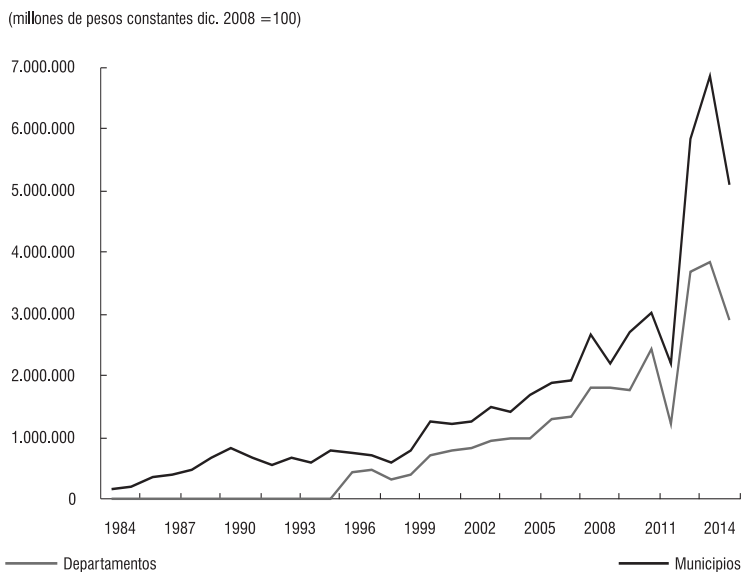
Los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables también han venido aumentando (Gráfico 2), no solo para el total nacional (panel A) sino en la región Caribe (panel B). Esto fue particularmente evidente a partir de 2002, cuando inició el auge mineroenergético en el 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.

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 contracción en la producción nacional, los montos de las regalías iniciaron un descenso significativo. El Cuadro 2 muestra la distribución del SGR a partir de su creación en 2012.

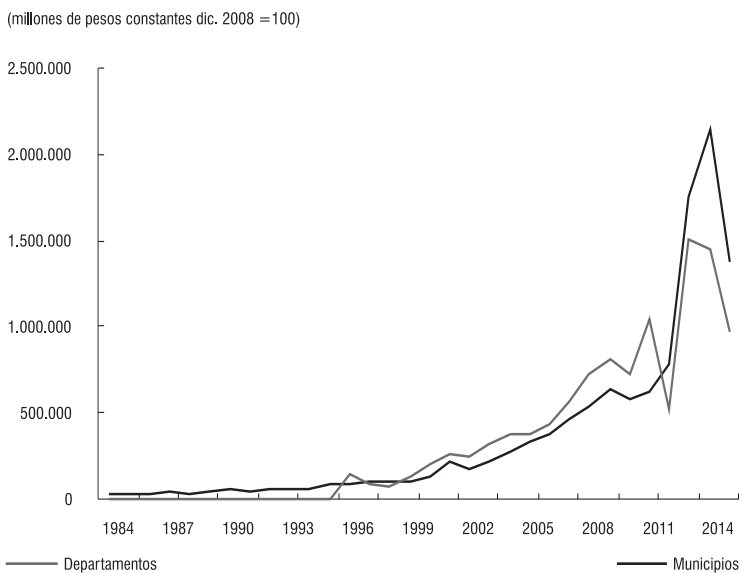
Son evidentes los períodos de auge y reducción de las asignaciones de regalías desde 2012, con una caída en el último bienio de cerca de pesos colombianos (COP) 5,5 billones (b), lo cual afectará las inversiones del gobierno central y de los GSN. Sin embargo, es importante mencionar que, según el informe 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 COP 10 b a diciembre de 2016, de los cuales COP 6,1 b corresponden a la diferencia entre la apropiación presupuestal y los pagos, y los restantes COP 3,9 b 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%.

GRÁFICO 2. REGALÍAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, 1984-2014 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)

A. TOTAL NACIONAL



B. REGIÓN CARIBE



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP); cálculos de los autores.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SGR SEGÚN FONDO Y BIENIO, 2012-2018
(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

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

Se prevé que en el mediano plazo se mantenga el presente escenario de menores recursos provenientes del SGR. El Cuadro 3 muestra las proyecciones anuales y por fuente según cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para el período 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.

CUADRO 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

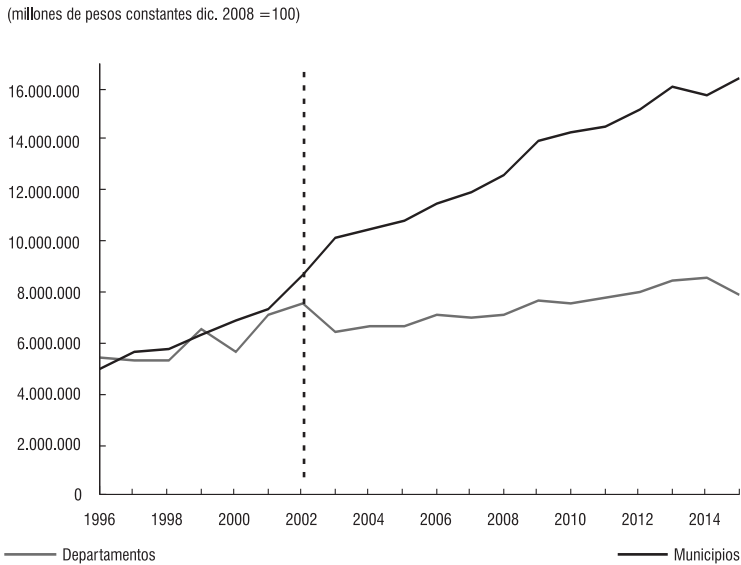
Fuente: tomado de la exposición de motivos proyecto bienal SGR 2017-2018; cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional Minera (ANM).

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)⁶. Al igual que en los demás casos, los montos por transferencias nacionales hacia la región Caribe han venido aumentando, incluso más rápido que el promedio nacional. Al calcular la tasa de crecimiento promedio anual para el período 2002-2015 se observó, en el caso de los gobiernos departamentales, que este fue del 5,0% en el Caribe y de 2,8% para el total nacional. En el caso de los gobiernos municipales las transferencias en la región Caribe han crecido más rápido (9,4%) que en el promedio nacional (7,2%).

GRÁFICO 3. TRANSFERENCIAS NACIONALES A LOS GSN, 2002-2015
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)

A. TOTAL NACIONAL

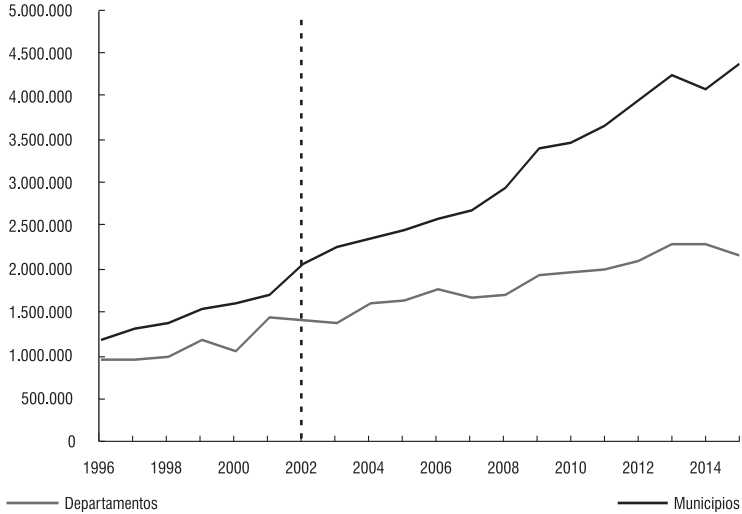


⁶ Es importante anotar que dentro de los sectores en los que busca hacer aportes la iniciativa Casa Grande Caribe, la nutrición es el único que no cuenta como tal con destinación específica dentro del SGP.

GRÁFICO 3. TRANSFERENCIAS NACIONALES A LOS GSN, 2002-2015 (CONTINUACIÓN)
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2008)

B. REGIÓN CARIBE

(millones de pesos constantes dic. 2008 = 100)



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Como se puede observar, los crecimientos son mayores en los municipios, brecha que ha ido aumentando a partir de la creación del SGP en 2002. En el esquema actual, y tal como quedó establecido en la reforma constitucional, a partir de 2017 los montos por transferencias aumentarán de acuerdo con el 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 de acuerdo con el PGN para 2018, estos recursos crecerán en 0,5%, cuando con la fórmula anterior, que utilizaba la inflación como referente, los aumentos eran superiores.

Lo que implican estos cambios, y teniendo en cuenta 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 COP 200.000 m en términos nominales, lo cual implicará ajustes a la baja por parte de las entidades territoriales, en especial con los gastos de nómina con crecimientos año tras 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, 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 de la educación, que es de uso discrecional de los mandatarios locales y que puede ser utilizado para los proyectos de 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 para realizar inversiones en sectores y regiones que son estratégicos y de interés nacional. Cada año el PGN debe tramitarse en el Congreso de la República, en donde se aprueba tal como lo presentó el GNC, o con algunas modificaciones sugeridas.

Para la vigencia de 2018, inicialmente el GNC presentó el PGN 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 resultaron en aumentos al rubro de inversiones por cerca de COP 5,5 b, 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 COP 7,5 b para inversión. Si bien parte de este monto tiene compromisos con sectores específicos distintos a los planteados por Casa Grande Caribe, la otra parte (cerca de COP 3,5 b) 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 mediante 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.

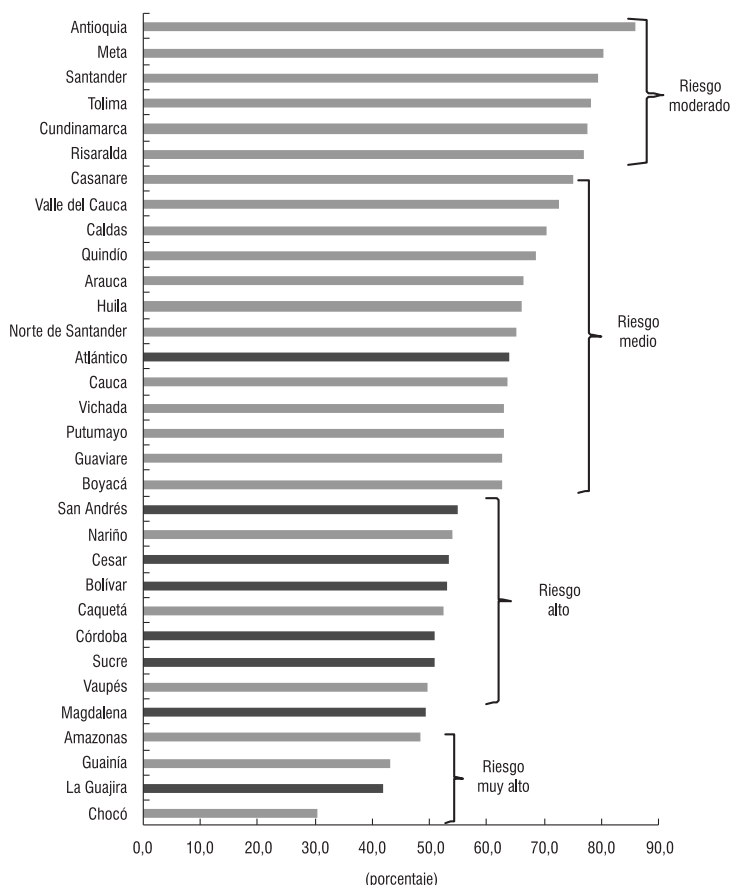
En los mapas los colores más oscuros representan mayor eficiencia en el gasto en cada uno de los municipios. Así, para el caso de educación (Mapa 1) se puede observar que la región Caribe lo ha hecho mejor en cobertura (panel A) que en calidad (panel B). Como era de esperarse, en ambos casos los mejores 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%.

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, donde predominan 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, mediante el mejoramiento en la calidad del gasto y un mejor y más eficiente uso de los recursos disponibles.

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)

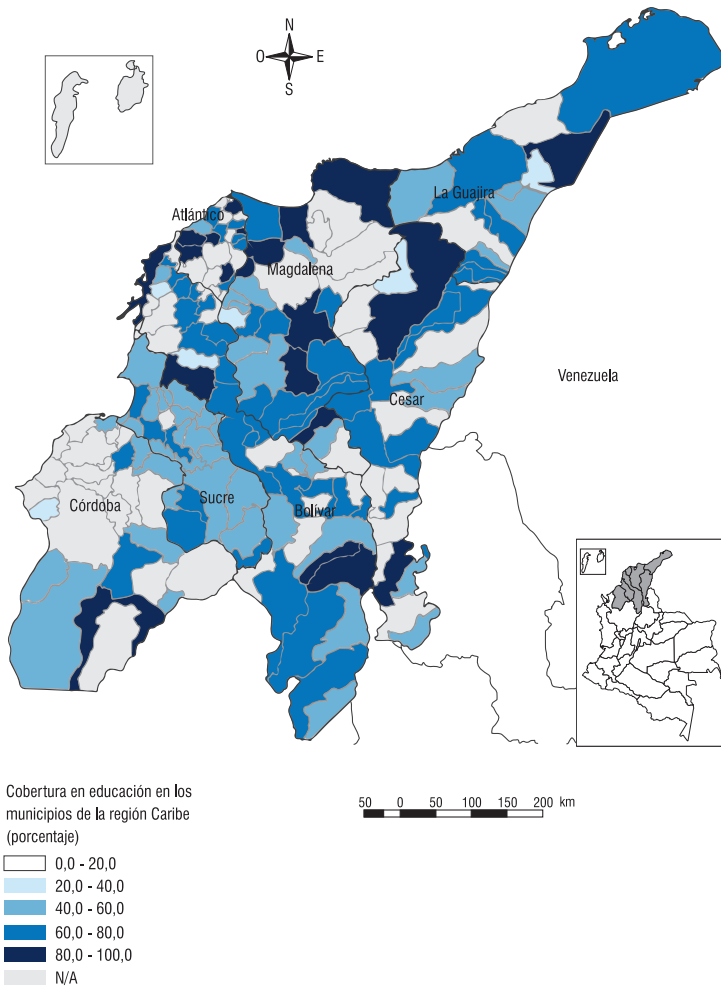


Fuente: Índice de transparencia de las entidades públicas (ITEP, Transparencia por Colombia).

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

MAPA 1. INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL GASTO EN EDUCACIÓN, 2012 (PORCENTAJE)

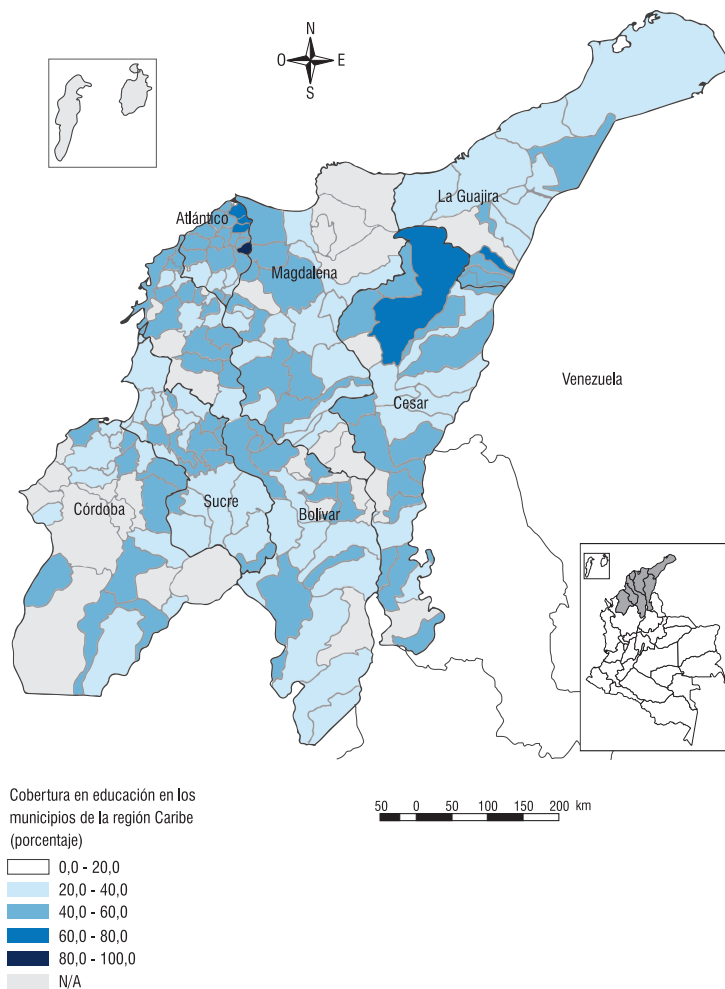
A. COBERTURA EN EDUCACIÓN



Fuente: Galvis (2016); cálculos de los autores.

MAPA 1. INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL GASTO EN EDUCACIÓN, 2012 (PORCENTAJE)

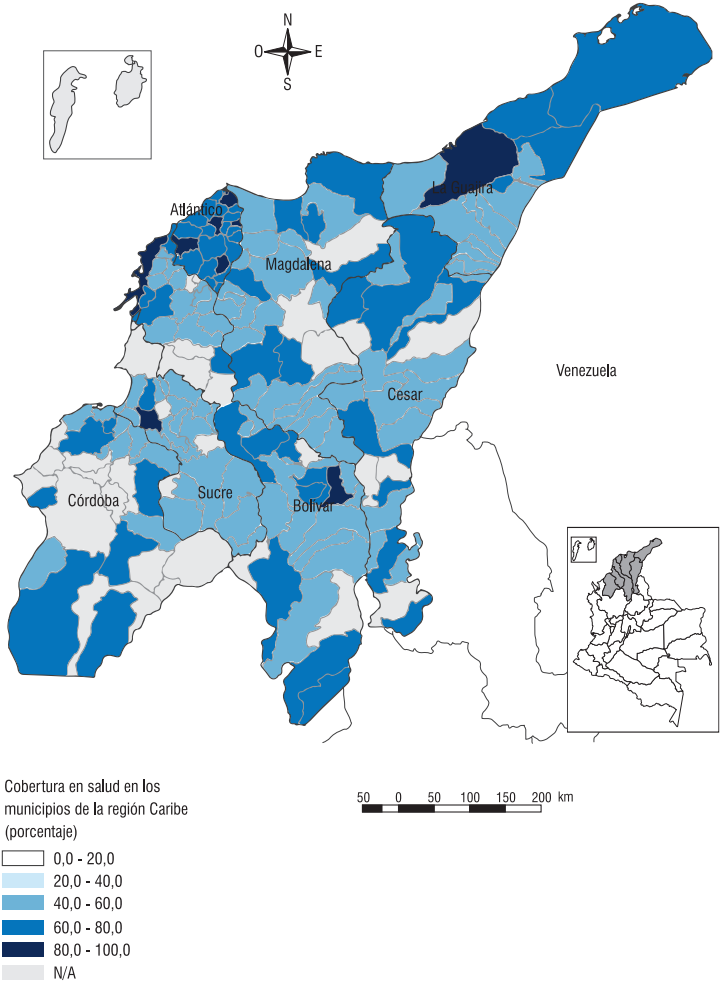
B. CALIDAD EN EDUCACIÓN



Fuente: Galvis (2016); cálculos de los autores.

MAPA 2. INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL GASTO EN SALUD, 2012 (PORCENTAJE)

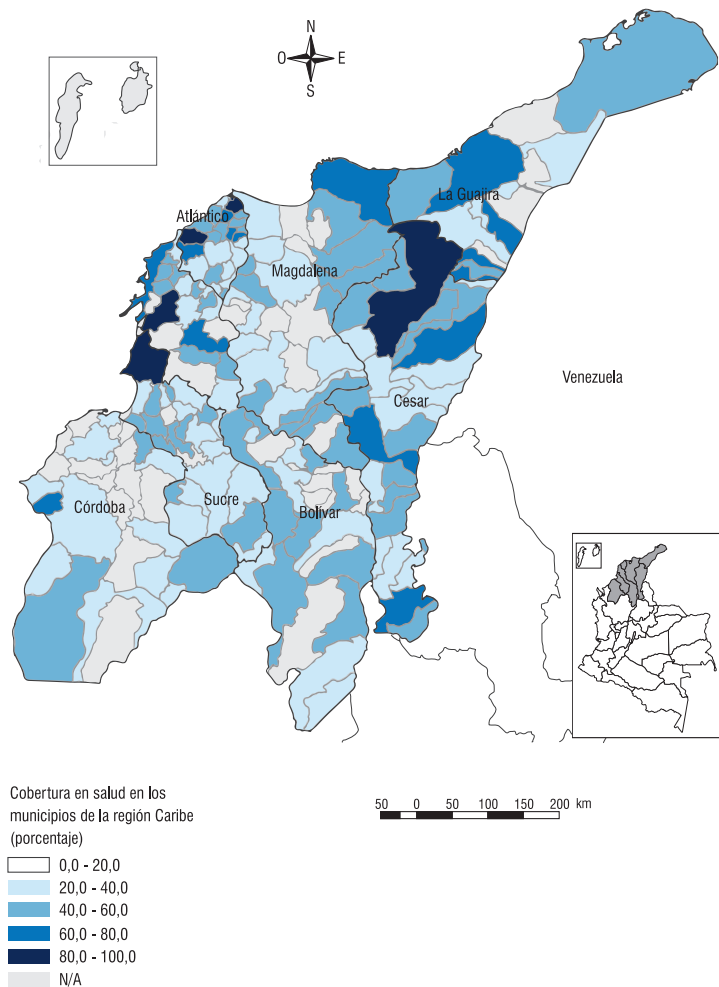
A. COBERTURA EN SALUD



Fuente: Galvis (2016); cálculos de los autores.

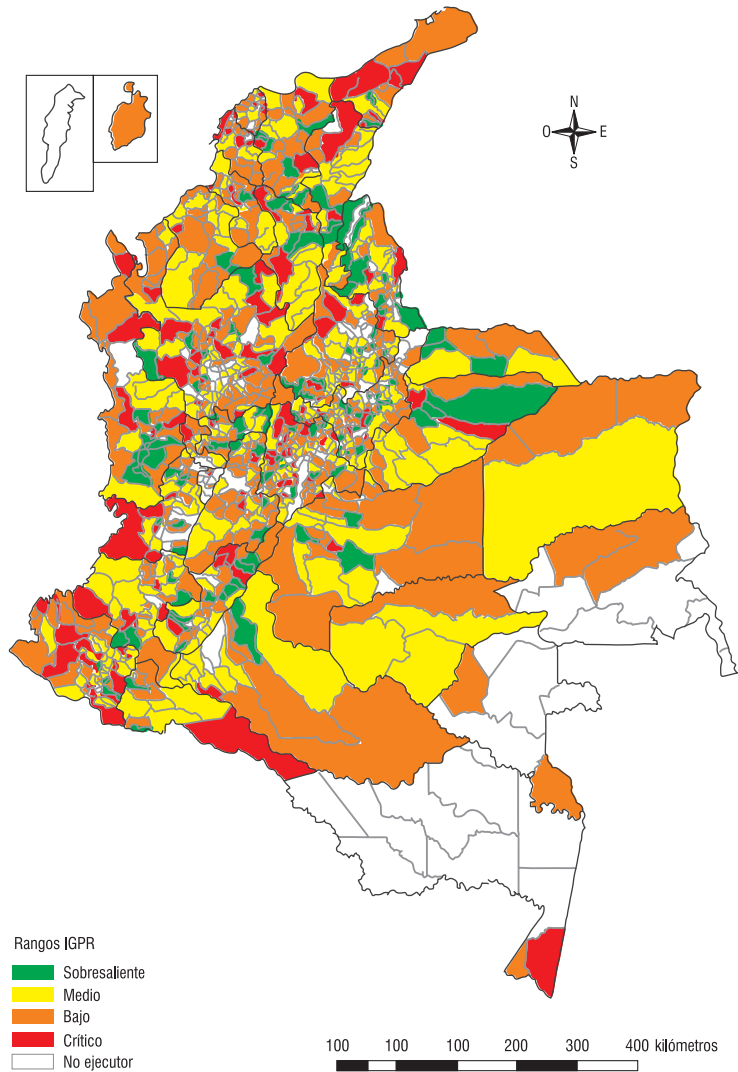
MAPA 2. INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL GASTO EN SALUD, 2012 (PORCENTAJE)

B. CALIDAD EN SALUD



Fuente: Galvis (2016); cálculos de los autores.

MAPA 3. ÍNDICE DE GESTIÓN MUNICIPAL DE PROYECTOS DE REGALÍAS, 2016



Fuente: DNP (DVR y SMSE); cálculos de los autores.

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 obtener mayores recursos económicos. Gran parte de los problemas podrían solucionarse con su mejor y más transparente utilización. 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.

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 período 2019-2030. Como se mencionó, solo tres de las cuatro posibles fuentes de recursos son viables, de acuerdo con la coyuntura de recortes que enfrenta la economía del país y la incertidumbre sobre su comportamiento.

Específicamente, esta sección incluye proyecciones para los flujos de ingresos propios adicionales que se obtendrían en un escenario de 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 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 por medio del presupuesto de inversiones que, a pesar de los recortes, continúa 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 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, para cada departamento y para cada año entre 2019 y 2030, se realizaron estimaciones del recaudo adicional que resultaría de reducir las diferencias entre el recaudo efectivo y su potencial. El Cuadro 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.

CUADRO 4. ESCENARIOS ACTUAL Y PROYECTADO DE LA DIFERENCIA ENTRE EL RECAUDO EFECTIVO Y EL POTENCIAL RECAUDATORIO, 2019 VERSUS 2030

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

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

Fuentes: Ejecuciones presupuestales de los GSN; Bonet y Ayala (2016); cálculos de los autores.

Es evidente que los gobiernos departamentales son los que más cerca del potencial recaudatorio se encuentran. Incluso dos de ellos, Atlántico y Magdalena, lograron el máximo posible (o muy cerca de este) gracias a sus características. A lo largo de los doce años los demás departamentos lograrían 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 con base en lo que en la actualidad recaudan los municipios que mejor lo hacen. Una meta del 100% para los municipios sería poco razonable, al menos en el mediano plazo.

Sobre 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. El Cuadro 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 tras 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 COP 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 USD 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; Martínez, 2017).

CUADRO 5. RECURSOS ADICIONALES POR APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL RECAUDATORIO, 2019-2030 (MILLONES DE DÓLARES)

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

**CUADRO 5. RECURSOS ADICIONALES POR APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL RECAUDATORIO, 2019-2030
(MILLONES DE DÓLARES) (CONTINUACIÓN)**

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 COP 3.000 por dólar. A los valores proyectados se les descontó el 10% que usualmente destinan los GSN para atender compromisos no programados.

Fuente: Bonet y Ayala (2016); cálculos de los autores.

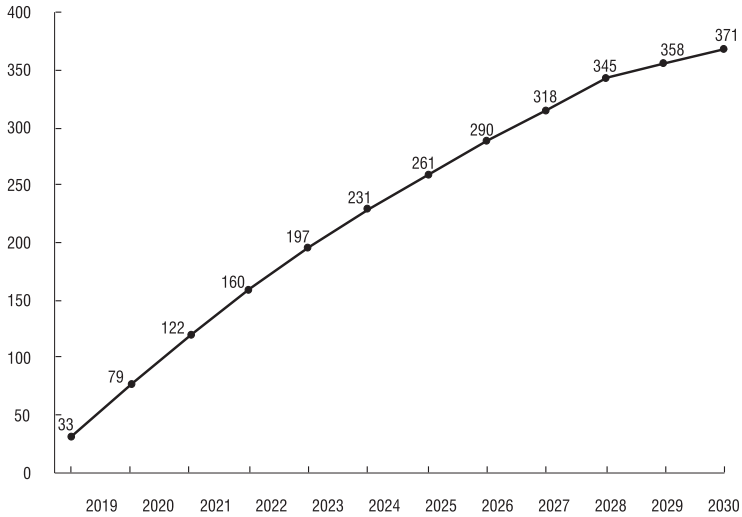
Para los agregados de los gobiernos departamentales y municipales, el Gráfico 5 muestra la evolución de los recursos en el tiempo. En particular se observa que los primeros años a partir de los cuales se inicia un aprovechamiento del potencial recaudatorio, el aumento de los montos será significativo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

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 el Cuadro 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 cómo esta diferencia tiende a crecer en el tiempo. Por ejemplo, para los municipios la brecha pasaría de cerca de los USD 2.000 m a los USD 3.000 m entre el 2019 y 2030. En el caso de los departamentos, el aumento de la diferencia en el mismo período sería de cerca de USD 80 m.

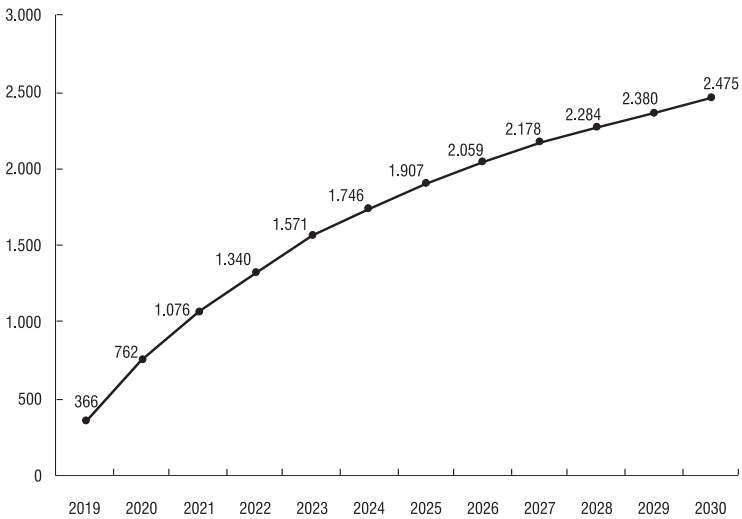
La segunda característica, que también se ve reflejada en el Gráfico 5, tiene que ver con los recursos que se pueden obtener por una mayor y más eficiente gestión recaudatoria. Los municipios de la región empezarían obteniendo un monto adicional cercano a los USD 366 m en 2019 y llegarían hasta los USD 2.475 m 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.

**GRÁFICO 5. AGREGADO DE LOS RECURSOS ADICIONALES POR EL APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL RECAUDATORIO, 2019-2030
(MILLONES DE DÓLARES)**

A. DEPARTAMENTOS



B. MUNICIPIOS



Fuente: cálculos de los autores.

CUADRO 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.

3.2 SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)

Los recursos de regalías son la segunda fuente de 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 y largo plazos. El Cuadro 7 presenta los resultados de las proyecciones para cada departamento de la costa Caribe en el período 2019-2030, tanto para los gobiernos departamentales como para los municipales (agregados por departamento)⁷.

Las proyecciones tomaron como fuente las realizadas por el MHCP, con base en información de la 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 calcular 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, por 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.

⁷ 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.

CUADRO 7. PROYECCIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS, 2019-2030 (MILLONES DE DÓLARES)

A. GOBIERNOS 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

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 período 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 COP 3.000 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 período es una cifra cercana a los USD 4.050 m para los gobiernos departamentales y USD 2.900 m para los municipios. De acuerdo con lo previsto por la 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 usando regalías tendrán la limitación de no poder incluir proyectos de sostenimiento con este rubro, pues 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 con las vigencias 2016 y 2017 del presupuesto de inversión, en la región se han destinado montos cercanos a los COP7,7 b y COP7,5 b, respectivamente, lo cual representó el 21% y el 23% del presupuesto total de inversión. El Cuadro 8 muestra los recursos para 2017 por departamento de la región y la participación de cada uno en el total regional.

CUADRO 8. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, VIGENCIA 2017 (REGIÓN CARIBE)

DEPARTAMENTO	MONTOS (MILLONES DE PESOS)	MONTOS (MILLONES DE DÓLARES)	PARTICIPACIÓN (PORCENTAJE)
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: Regionalización del Presupuesto de Inversión (Vigencia 2017); cálculos de los autores.

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, por lo 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 realizar las iniciativas, del monto total de COP7,5 b, se descontaron los recursos destinados a sectores ajenos a las iniciativas de Casa Grande Caribe.

De este modo, se tomaron solamente los recursos provenientes del gobierno nacional con destino a los siguientes sectores: inclusión social y reconciliación (sin 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 con los propuestos por Casa Grande Caribe, y que están alineados con estas iniciativas.

Así, el monto total no necesariamente significa recursos adicionales para la región que podrían ser invertidos 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 período 2019-2030 del presupuesto de inversión en la región, se asumirá que los montos de 2017 se mantendrán durante todo el período. 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. El Cuadro 9 muestra los resultados al final del período si las condiciones promedio actuales se mantienen.

CUADRO 9. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, 2019-2030 (REGIÓN CARIBE)

DEPARTAMENTO	MONTOS (MILLONES DE DÓLARES) (2017)	MONTOS (MILLONES DE DÓLARES) (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: Regionalización del Presupuesto de Inversión (Vigencia 2017); cálculos de los autores. 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 USD 14.000 m durante el período 2019-2030 por cuenta del PGN, en proyectos que concuerdan con las propuestas

de Casa Grande Caribe. Aunque el ciclo económico es incierto para un período tan prolongado, se quiere resaltar que, aún en 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. El Cuadro 10 presenta los montos consolidados por departamento y por año para el período 2019-2030.

CUADRO 10. CONSOLIDADO PROYECCIÓN DE INGRESOS PROPIOS, REGALÍAS Y RECURSOS DEL PGN EN LA REGIÓN CARIBE, 2019-2030 (MILLONES DE DÓLARES)

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

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

CUADRO 10. CONSOLIDADO PROYECCIÓN DE INGRESOS PROPIOS, REGALÍAS Y RECURSOS DEL PGN EN LA REGIÓN CARIBE, 2019-2030 (CONTINUACIÓN)
(MILLONES DE DÓLARES)

C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL

DEPARTAMENTO	MONTOS (MILLONES DE DÓLARES) (2017)	MONTOS (MILLONES DE DÓLARES) (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 los cuadros 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 USD 30.000 m (paneles A y B), que los GSN podrían destinar discrecionalmente a los proyectos de inversión de la iniciativa Casa Grande Caribe durante el período 2019-2030. También, con un monto adicional cercano a los USD 14.000 m en el mismo período (panel C) por parte del gobierno nacional en programas relacionados con iniciativas de reducción de la pobreza e inclusión social.

4. FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL

En general, Casa Grande Caribe propone lograr los recursos propios planteados para fortalecer 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, logrando una mejor gestión del desarrollo regional. Las mejoras efectivas en la recaudación, unidas a una mejor planeación 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 (2006) señala que gran parte de los GSN carece 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 los recursos se invierten en proyectos de muy poca calidad. De nuevo, una mejora en la gestión fiscal local también ayudaría a generar un espacio fiscal mediante 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, por ejemplo, mediante la actualización catastral urbana y rural, así como fomentar la transparencia y el cumplimiento de 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 Unidos (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, es 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. Adoptar herramientas de sistematización para 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 contrastaron la experiencia entre Piojó y Sabanagrande. El primero adoptó un sistema de facturación para el impuesto predial que era suministrado por el gobierno departamental gratuitamente, mientras que el segundo no lo hizo. Al final, durante el período 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 ha sugerido una serie de prácticas importantes en los gobiernos subnacionales, como: 1) 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; 2) 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 3) 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, lo cual permita financiar debidamente los proyectos de inversión y reducir la manipulación política a corto plazo del presupuesto. Un primer paso en este frente es adoptar 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 en lo local para que se 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 vigilar sus actividades, aprender de la experiencia e introducir los cambios que sean necesarios. Es importante desarrollar 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, por medio 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. De hecho, se pueden lograr mayores recursos: 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 mejorar la gestión fiscal desde sus dos lados: los ingresos y el gasto. En los dos la transparencia es fundamental. En el país han comenzado algunas iniciativas que buscan mejorar en este aspecto; por ejemplo, el establecimiento de pliegos marco 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 iniciativa es la utilización de tecnologías para la ejecución del gasto, tales como las subastas electrónicas o el establecimiento de agencias de compras.

Sobre esto último, en el país existe el programa Colombia Compra Eficiente, que viene trabajando en el diseño de acuerdos marco para compra de insumos y servicios, los cuales deberían 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 marco 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, pero las otras ramas del gobierno, incluyendo los GSN, no están obligados a reportar. Aunque algunos lo hacen, si lo omiten 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 São Paulo (Brasil) ahorró hasta un 23% (real brasileño, BRL 12,5 b) por introducir sistemas electrónicos de compras; y en Argentina varias provincias también lograron buenos resultados al implementar mejores prácticas: en Salta fueron del orden del 17% (pesos argentinos, ARS 287 m) por la introducción de gobierno compras y subastas electrónicas; en Córdoba del 5% (ARS 8,7 m) por el uso de la subasta electrónica, y en Buenos Aires del 18% en costo total de vida de bienes por la introducción de estándares de sostenibilidad. Igualmente, 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 del 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 el tablero de control electrónico.

Los mayores recursos propios pueden funcionar para apalancar recursos de cofinanciación provenientes del PGN o para mover créditos del sector financiero nacional o de multilaterales, los cuales 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. COMENTARIOS 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 de reducción de la pobreza en las últimas décadas, gracias a la más positiva dinámica económica en el país. Sin embargo, 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 capítulo contribuye 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 necesidades que se identificaron: recursos propios, regalías y presupuesto nacional. Aunque mediante el SGP llegan montos importantes a la región, estos son utilizados para mantener los actuales niveles de cobertura y calidad; en especial en educación, salud y saneamiento básico.

Luego de identificadas las fuentes de financiamiento, y su proyección hasta 2030, que correspondería a cerca de USD 44.000 m, junto con el hecho de que el costo de las inversiones propuestas es de alrededor de los USD 16.000 m, 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 implementen de inmediato 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 tendría 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 de recaudo 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 capítulo no solo presenta la proyección de cada una de las fuentes de financiamiento, para cada departamento (según su tipo de gobierno subnacional), sino que expone una serie de acciones que, de ser implementadas, garantizará en el mediano y largo plazos aumentos sustanciales de recursos y las correspondientes reducciones en pobreza y desigualdad, empezando a cerrar la brecha con las regiones más prósperas del país.

REFERENCIAS

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

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidades (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 (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.
- Frete, 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 y 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*, núm. 54, Fedesarrollo.
- Sánchez, F.; España, I. (2014). “Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia”, en Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda (eds.), *El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria*, Banco Interamericano 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, 26 al 29 de enero.
- Zapata, J. G. (2010), “Las finanzas territoriales en Colombia”, CAF-Fedesarrollo, Debates Presidenciales, Bogotá.