

**INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS POR RECURSOS DE REGALÍAS
SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN EL DISTRITO CARTAGENA DE
INDIAS (2006-2012).**

JOSÉ DANIEL HERRERA GÓMEZ

KAREN MELISSA MARRUGO VITOLA

PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR EL TITULO DE ECONOMISTA

ASESOR

GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑAN

ECONOMISTA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

PROGRAMA ACADÉMICO DE ECONOMÍA

2014

RESUMEN

Este trabajo estudia el impacto de la explotación de hidrocarburos y minerales sobre el desarrollo local reciente en Cartagena de indias. Examina si los recursos por regalías, han crecido más o presentan mayores niveles de PIB per cápita en comparación con los departamentos que no se han beneficiado de éstos recursos. Asimismo, explora si hay diferencias en el comportamiento fiscal entre las variables de inversión social y de regalías. Además se estudia el cambio de marco legal al pasar de la ley 141 de 1994 y la ley 1530 de 2012. Por otro lado, analiza si la disponibilidad de regalías tiene efectos sobre el crecimiento, el comportamiento fiscal y el bienestar de sus habitantes. Por último, el trabajo presenta alguna evidencia parcial, con estudios de casos, del impacto de la regalías mineras y su impacto sobre otras variables claves tales como la educación, la salud y la infraestructura pública.

Palabras claves: recursos naturales, instituciones, Cartagena de Indias, regalías, carbón, petróleo, inversión social.

ABSTRAC

This paper studies the impact of the exploitation of hydrocarbons and minerals on the recent local development in Cartagena de Indias. Examines whether resources royalties, have grown more or have higher levels of GDP per capita compared to the departments that have not benefited from these resources. It also explores whether there are differences in fiscal behavior between the variables of social investment and royalties. Besides changing legal framework passing of the law 141 of 1994 and Law 1530 of 2012 is studied. On the other hand, examines whether the availability of royalties has effects on growth, fiscal behavior and welfare of its inhabitants. Finally, the paper presents some partial evidence, case studies, the impact of mining royalties and royalties on other key variables such as education, health and public infrastructure.

Keywords: natural resources, institutions, Cartagena de Indias, royalties, coal, oil, social investment.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 PROGRAMA DE ECONOMÍA



REMISIÓN DE TRABAJO DE GRADO

FECHA : Cartagena, 22 de octubre de 2014.
 DE : COMITÉ DE GRADUACIÓN
 PARA : Doctor(es):
 RAMÓN EDGARDO BAÑOS GONZÁLEZ_RUBIO
 JOSÉ ÁNGEL VILLALBA HERNÁNDEZ

Cordial saludo:

Para su consideración y estudio remito a usted(es) Trabajo de Grado titulado: "INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS POR RECURSOS DE REGALÍAS SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN EL DISTRITO CARTAGENA DE INDIAS (2006 - 2012)".

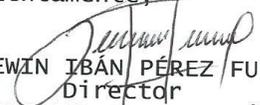
AUTOR(ES) : JOSÉ DANIEL HERRERA GÓMEZ
 KAREN MELISSA MARRUGO VITOLA

ASESOR(A) : GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑÁN

Sírvase remitir el concepto respectivo marcando con una X los términos de:

APROBADO	<input checked="" type="checkbox"/>	NO APROBADO	<input type="checkbox"/>
APLAZADA	<input type="checkbox"/>	MERITORIA	<input type="checkbox"/>

Atentamente,


 DEWIN IBÁN PÉREZ FUENTES
 Director
 PROGRAMA DE ECONOMÍA

Recibe Evaluadores:

1. JOSÉ Á. VILLALBA HERNÁNDEZ

FIRMAS - FECHA




P.D: El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el 4 de Noviembre de 2014.

Correcciones.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 PROGRAMA DE ECONOMÍA



REMISIÓN DE TRABAJO DE GRADO

FECHA : Cartagena, 22 de octubre de 2014.
 DE : COMITÉ DE GRADUACIÓN
 PARA : Doctor(es):
 RAMÓN EDGARDO BAÑOS GONZÁLEZ RUBIO
 JOSÉ ÁNGEL VILLALBA HERNÁNDEZ

Cordial saludo:

Para su consideración y estudio remito a usted(es) Trabajo de Grado titulado: "INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS POR RECURSOS DE REGALÍAS SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN EL DISTRITO CARTAGENA DE INDIAS (2006 - 2012)".

AUTOR(ES) : JOSÉ DANIEL HERRERA GÓMEZ
 KAREN MELISSA MARRUGO VITOLA

ASESOR(A) : GERARDO RODRÍGUEZ ESTUPIÑÁN

Sírvase remitir el concepto respectivo marcando con una X los términos de:

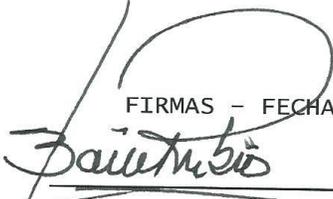
APROBADO	<input checked="" type="checkbox"/>	NO APROBADO	<input type="checkbox"/>
APLAZADA	<input type="checkbox"/>	MERITORIA	<input type="checkbox"/>

Atentamente,


 DEWIN IBAN PÉREZ FUENTES
 Director
 PROGRAMA DE ECONOMÍA

Recibe Evaluadores:

1. RAMÓN E. BAÑOS GONZÁLEZ RUBIO

FIRMAS - FECHA


P.D: El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el 4 de Noviembre de 2014.

Correcciones.

Cartagena de Indias D, T y C, 20 de octubre de 2014

Señores
Comité de graduación
Programa de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Cartagena.

Ref.: **Entrega correcciones proyecto grado**

Respetados señores,

Por medio de la presente me permito presentar a ustedes las correcciones del proyecto de trabajo grado titulado **"INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS POR RECURSOS DE REGALÍAS SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN EL DISTRITO CARTAGENA DE INDIAS (2006-2012)"**, elaborado por los estudiantes JOSE DANIEL HERRERA GOMEZ y KAREN MELISSA MARRUGO VITOLA, a quienes asesoré en su elaboración con el fin de optar el título profesional de economista.

Atentamente,



Gerardo Rodríguez Estupiñán
Asesor

Cartagena de Indias, 20 de octubre de 2014

Señores
Comité de graduación
Programa de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Cartagena.

Ref.: Entrega correcciones proyecto grado

Respetados señores:

Por medio de la presente nos permitimos hacerles entrega del proyecto de trabajo de grado titulado **"INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS POR RECURSOS DE REGALÍAS SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN EL DISTRITO CARTAGENA DE INDIAS (2006-2010)"**, elaborado por los estudiantes JOSE DANIEL HERRERA GOMEZ y KAREN MELISSA MARRUGO VITOLA investigación que se encuentra bajo la asesoría del profesor Gerardo Rodríguez Estupiñan, con el fin de someterlo a su aprobación y/o comentarios.

Atentamente,



JOSE DANIEL HERRERA G.
Cod. 0430810018



KAREN MARRUGO VITOLA
Cod.0430810016

Gracias Dios porque he logrado culminar con éxito uno de mis mayores propósitos. Cada vez que me caí o me sentí atrapada, siempre me mostraste la luz que me guiaría a la salida.

Gracias por el amor que me das todos los días, por no criticar mis pasos, por siempre esperar lo mejor de mí y por guiar mi vida hacia un futuro mejor.

La disciplina, perseverancia y constancia fueron claves para obtener mi título profesional de economista el cual dedico a todas las personas que me impulsaron para alcanzarlo, especialmente mis padres Leobardo Marrugo Muñoz y Ledy Vitola Reyno, quienes con su dedicación, ejemplo y apoyo permanente me llenaron de fuerzas para seguir adelante y poder posicionarme en el estatus de profesional universitario. A mi abuela Nachy que día tras día me inculcó el cumplimiento del deber y la responsabilidad.

Agradezco a todos mis profesores, quienes me orientaron con una formación sólida y me ayudaron a esforzarme y sentirme comprometida hasta cumplir mi objetivo; destacando la colaboración y el empeño de nuestro asesor de tesis de grado, el profesor Gerardo Rodríguez Estupiñan; de mi tío Asdrúbal Recuero Marrugo y mi tía María Auxiliadora Vitola, pero sobre todo de mi compañero de tesis José Daniel Herrera, quienes aunaron esfuerzos para hacer realidad mi sueño.

A mis hermanas Katherine, Ketty Elena y a todos mis familiares y amigos les agradezco su voz de aliento y confianza para llegar a la meta. Me siento inmensamente feliz y orgullosa de ser economista.

Karen Melissa Andreina Marrugo Vitola

Mis agradecimientos van sobre todas las cosas a Dios porque he logrado culminar con éxito uno de mis mayores propósitos bases en la vida. Fue mi principal apoyo en estos dos años de ardua lucha.

A este proyecto le agradezco enseñarme la paciencia, perseverancia y constancia que necesite para culminar mi etapa de grado como profesional en economía.

A mis padres Lucero Gómez Espitia y Daniel Herrera Orozco, quienes con su poca y oportunidad y su especial manera de actuar me hicieron una persona de mucha fortaleza y capacidad deductiva

A la Srta. Yanina Borja Semacaritt, que fue pieza clave del esfuerzo y sacrificio para culminar esta etapa.

Agradezco a todos mis profesores, quienes me orientaron con una formación sólida y comprometida para cumplir mi objetivo; destacando la colaboración y el empeño de nuestro asesor de tesis de grado, el profesor Gerardo Rodríguez Estupiñán; de Álvaro Andrés Escobar como joven doctor y me sirve de inspiración para alcanzar mis metas.

A mis amigos Gustavo Ahumada y Juan Javier Santos, y todos que no nombro pero que conocen mi progreso en la vida y la forma como nos hemos formado para empezar la vida social y productiva.

A mi compañera de tesis que me saco tantas canas pero siempre estuvo para recordarme la necesidad de este proyecto.

A mis hermanas Sandra, Daniela y a todos mis familiares agradezco su voz de aliento y confianza para finalizar esta tarea.

José Daniel Herrera Gómez

Contenido

INTRODUCCIÓN	12
0. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14
0.1. Descripción del problema	14
0.2. Formulación del problema	16
0.3. Justificación.....	17
0.4. Objetivos de la investigación	19
0.4.1. Objetivo general.	19
0.4.2. Objetivos específicos	19
0.5. Marco referencial.....	20
0.5.1. Antecedentes	20
0.5.2. Marco conceptual	24
0.5.3. Marco legal.....	27
0.5.4. Marco teórico.....	30
0.5.4.1. Escuela neo-marginalista.....	31
0.5.4.2. Régimen de hacienda fiscal en un modelo de descentralización.....	33
0.5.4.3. Importancia de la inversión pública.....	36
0.5.4.4. Ventajas de un gobierno descentralizado	38
0.5.4.5. Teorema de la descentralización de Oates.....	39
0.5.4.6. Descentralización y desigualdades regionales.	40
0.6. Diseño metodológico	43
0.6.1. Hipótesis de la investigación	43
0.6.2. Tipo de investigación.....	43
0.6.3. Fuentes de información	43
0.6.4. Definición de variables de identificación.....	45
0.7. Aspectos administrativos.....	46
0.7.1. Presupuesto	46
0.7.2. Cronograma	47
1. REGALÍAS EN COLOMBIA	48
1.1. Fallas en el antiguo sistema de regalías	48

1.1.1.	Esquema del SGR.....	51
1.2.	Explotación de recursos minerales no renovables	54
1.2.1.	Petróleo.....	55
1.2.2.	Minerales metálicos.....	57
1.2.3.	Metales preciosos	59
1.3.	Consideraciones finales	61
2.	CARACTERIZACIÓN SOCIAL DEL DISTRITO	62
2.1.	Educación.....	64
2.1.1.	Eficiencia.....	66
2.1.2.	Calidad	67
2.1.3.	Inversión.....	69
2.2.	Salud	70
2.2.1.	Cobertura	70
2.2.2.	Calidad	72
2.3.	Servicios básicos y Vivienda	74
2.3.1.	Servicios básicos.....	74
2.3.2.	Vivienda	76
2.4.	Espacio Público e Infraestructura Vial.....	78
2.4.1.	Infraestructura vial.....	78
2.4.2.	Sistema Integrado de Transporte Masivo.....	79
2.5.	Consideraciones finales	80
3.	Inversión pública.....	82
3.1.	Análisis de las ejecuciones presupuestales de Cartagena de Indias .	82
3.1.1.	Inversión Pública periodo 2006	82
3.1.2.	Inversión Pública periodo 2007	84
3.1.3.	Inversión pública periodo 2008.....	85
3.1.4.	Inversión pública periodo 2009.....	87
3.1.5.	Inversión pública periodo 2010.....	89
3.1.6.	Inversión pública periodo 2011.....	92
3.1.7.	Inversión pública periodo 2012.....	93
4.	ANÁLISIS VERTICAL	96

5. CONCLUSIONES	97
6. RECOMENDACIONES.....	99
BIBLIOGRAFÍA	101

Listado de Graficas

Gráfica 1. Concentración de regalías departamental 2008	49
Gráfica 2. Cobertura educación en Cartagena de Indias 2005-2012	64
Gráfica 3. Tapa de repitencia y de deserción escolar en Cartagena 2005-2012... 66	
Gráfica 4. IE medidas en rasgos de calidad por el ICFES 2005-2012	67
Gráfica 5. Prueba Saber 5° y 9° en 2009. Cartagena Vs Colombia	68
Gráfica 6. Cobertura de afiliados al régimen subsidiado en % y Habitante	71
Gráfica 7. Tasas de mortalidad para medir la calidad de la política de salud.....	72
Gráfica 8. Habitantes con acceso a servicios de acueducto 2004-2012.	74
Gráfica 9. Usuarios conectados a alcantarillado 2004-2012.	75
Gráfica 10. Viviendas de interés social hechas en la ciudad 2007-2012.....	76
Gráfica 11. Viviendas en alto riesgo y reubicadas 2006-2012.....	77
Gráfica 12. Estado de la malla vial	78
Gráfica 13. % de construcción de Sistema Integrado de Transporte Masivo	79
Gráfica 14. Recaudo de presupuesto municipal 2006.....	82
Gráfica 15. Composición de ingresos vigencia 2006.....	82
Gráfica 16. Gastos de regalías vigencia 2006.....	83
Gráfica 17. Recaudo de presupuesto municipal 2007	84
Gráfica 18. Composición de ingresos vigencia 2007.....	84
Gráfica 19. Gastos de regalías por sector social 2007	85
Gráfica 20. Recaudo de presupuesto municipal 2008.....	86
Gráfica 21. Composición de ingresos vigencia 2008.....	86
Gráfica 22. Gastos de regalías por sector social 2008.....	87
Gráfica 23. . Recaudo de presupuesto municipal 2009.....	88
Gráfica 24. Composición de ingresos vigencia 2009.....	88
Gráfica 25. Gastos de regalías por sector social 2009.....	89
Gráfica 26. Recaudo de presupuesto municipal 2010.....	90
Gráfica 27. Composición de ingresos vigencia 2010.....	90
Gráfica 28. Gastos de regalías por sector social 2010.....	91
Gráfica 29. Recaudo de presupuesto municipal 2011	92
Gráfica 30. Composición de ingresos vigencia 2011	92
Gráfica 31. Gastos de regalías por sector social 2011	93

Gráfica 32. . Recaudo de presupuesto municipal 2012	93
Gráfica 33. Composición de ingresos vigencia 2012.....	93
Gráfica 34. Gastos de regalías por sector social 2012.....	95

Listado de Cuados

Cuadro 1. Operacionalización de variables	45
Cuadro 2. Presupuesto del proyecto	46
Cuadro 3. Relación de mínimo Vitales	50
Cuadro 4. Producción e ingresos de la industria Petrolera en Colombia.....	55
Cuadro 5. Producción de minerales metálicos en Colombia 1990-2010.....	57
Cuadro 6. Producción de metales preciosos en Colombia 1990-2012.....	59
Cuadro 7. Población Localidad 1 por Grupos Evolutivos.....	62
Cuadro 8. Población Localidad 2 por Grupos Evolutivos.....	63
Cuadro 9. Población Localidad 3 por Grupos Evolutivos.....	63
Cuadro 10. Inversión en infraestructura para educación 2007-2012.....	69
Cuadro 11. Participación de presupuesto de educación 2007-2010.	70

Listado de anexos

Anexo 1. Transferencia de regalías como % de los ingresos de Cartagena.	107
Anexo 2. Sistema General de Regalías. Distribución de los fondos.....	107
Anexo 3. Porcentajes de regalías en minerales explotados en Colombia.....	108
Anexo 4. Organización Territorial del Distrito de Cartagena de Indias	109
Anexo 5. Composición de los ingresos y regalías	110
Anexo 6. Discriminación de presupuesto por variables socio-económicas	110

INTRODUCCIÓN

Colombia es una potencia en recursos naturales no renovables, los cuales a su vez generan regalías que impulsan el crecimiento económico y son un estímulo fiscal para reducir la desigualdad en los ingresos de los ciudadanos. La distribución de estos recursos por los entes territoriales ha permitido cierto grado de autonomía en la toma de decisiones, lo cual es de nuestra importancia analizar si dichos recursos son bien administrados y eficientemente distribuidos en la población más necesitada para disminuir las necesidades básicas insatisfechas y por consiguiente aumentar la calidad de vida de la población.

Cabe destacar que en este periodo de tiempo las regalías han tenido cambios en el régimen de administración, y su manejo ha sufrido cambios estructurales donde la autonomía de los gobiernos locales se ha perdido y es necesario conocer cómo el Distrito ha manejado éstos recursos para los cuales fueron destinados y a su vez se ha visto reflejado en la mejora del nivel de vida de sus habitantes.

Así mismo el trabajo estudia el régimen de hacienda fiscal bajo un modelo de descentralización como teoría de finanzas públicas y los fallos de mercado que cubre el estado (Auerbach, 2009), (Oates, 1999), y (shah, 1997). Y apoyamos el análisis en trabajos de (Bonet, 2007), (Benavides et al, 2000), (Hernández L., 2004), (Viloria, 2005), (Perry y olivera 2009) en el manejo de regalías y su distribución.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es evaluar las contribuciones de regalías para inversión pública en el Distrito Cartagena de Indias para el periodo 2006-2012, considerando el nivel de vida de sus habitantes. El documento ésta compuesto de cinco secciones. La primera sección tiene dos objetivos; el primero es ilustrar al lector sobre los aspectos principales de los modelos diseñados por la administración central para la administración de las regalías en Colombia. El

segundo objetivo es analizar los ingresos por explotación de minerales versus las compensaciones por la extracción y explotación de los minerales. La segunda sección realiza un análisis detallado de las variables socio-económicas del distrito de Cartagena de Indias para el periodo de análisis. La sección tres describe los montos observados en las ejecuciones presupuestales. La sección cuatro confronta en un análisis vertical los efectos que han tenido estos fondos sobre los indicadores de inversión social. Finalmente, la sección cinco presenta las conclusiones y recomendaciones del documento.

0. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

0.1. Descripción del problema

Colombia es la cuarta economía más importante de América Latina con perspectivas de crecimiento solidas a corto plazo, en gran parte por el fortalecimiento de las políticas macroeconómicas, los beneficios del auge de los productos básicos, entre otros aspectos. Pero este crecimiento económico solo será sostenible a mediano plazo si enfrenta estos desafíos: adaptación de los productos básicos, impulsar el crecimiento de la productividad y reducir la desigualdad en los ingresos (Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los problemas de Desarrollo de AL, 2013).

El auge de los recursos naturales es positivo porque genera un aumento en los ingresos por exportación, que permite un crecimiento de la demanda agregada (en este caso sobre la inversión, siendo ésta nuestro objeto de estudio); estos recursos naturales generan regalías por concepto de explotación, los cuales se han convertido en un componente importante de las transferencias que el gobierno nacional realiza a los entes territoriales, como uno de los instrumentos para el aumento de la inversión social que genera desarrollo regional.

El proceso de reestructuración y modernización del aparato estatal, consagrado en la carta política de 1991, ha permitido a los entes territoriales cierto grado de autonomía en la toma de decisiones, mediante la asignación de recursos y competencias otorgada por la ley 60 de 1993, en la cual se determina los porcentajes de recursos que deben ser asignados por los entes territoriales a cada sector social, lo que sin lugar a dudas genera una serie de responsabilidades que deben ser asumidas por la administración local.

Proporcionar servicios de infraestructura que satisfagan las demandas de las empresas y de las familias es una de las tareas más importantes de desarrollo económico, y es una responsabilidad de los gobiernos territoriales que esto se pueda cumplir.

Estos servicios prestados por las entidades territoriales son financiados con ingresos corrientes de la nación, pero éstos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas insatisfechas que presentan los sectores analizados; es por esta razón, que se expone mediante esta investigación la importancia que reviste para el municipio los recursos que se reciben por concepto de las regalías generadas como producto de la explotación del recurso natural que se lleva a cabo en la jurisdicción del departamento y que han sido asignados a estos sectores sociales en el periodo comprendido entre 2006 – 2012¹.

La participación de las regalías sobre los ingresos totales de Cartagena de indias desde 2002² ha oscilado entre un 5 y un 10%, a excepción del año 2009 donde su participación sobre el total de ingresos fue inferior al 5%, llegando a ser del 4,35%, lo que se presume ha ocasionado un efecto sobre los programas sociales³ financiados con estos recursos en el Distrito de Cartagena por la inestabilidad en los montos de los rubros de la inversión social distrital (ver anexo 1), especialmente en el período objeto del presente estudio que comprende tres gobiernos distritales; el primero bajo mandato del alcalde Nicolás Curí V. (años 2006 - 2007), el segundo bajo la alcaldesa Judith Pinedo (años 2008-2011) y por último el mandato del fallecido alcalde Campo Elías Teherán (2012).

¹ El periodo de estudio se tuvo en cuenta gracias a la política de confianza inversionista que atrajo mayores cantidades de Inversión Extranjera Directa al país.

² Desde 2002 existe una disminución en los giros por regalías debido a la reglamentación del FONDO NACIONAL DE REGALÍAS que disminuye los montos girados a los departamentos y municipios.

³ En el periodo de estudio, se ha utilizado las regalías para financiar parte de los programas de gobierno tales como: Ser una sociedad más solidaria e incluyente, Ser cartageneros, Ser una sociedad interconectada, Cartagena social; donde se ha destinado recursos para parques, saneamiento Ambiental, Servicios Públicos, Transcribe, Juegos Centroamericanos, etc.

Cabe destacar que en este periodo de tiempo las regalías han tenido cambios en el régimen de administración y su manejo ha sufrido cambios estructurales donde la autonomía de los gobiernos locales se ha perdido haciendo necesario trabajos como este, para conocer como el distrito ha manejado estos recursos y si éste a su vez se ha visto reflejado en el bienestar social de los habitantes del distrito.

Bien, no es sólo punto referencial de crecimiento económico la medición mediante el PIB; sino tomar decisiones que mejoren las condiciones de vida de una sociedad, es decir mayor desarrollo económico. Para ello se requiere tener en cuenta ciertas variables sociales como objetivo de las políticas públicas, que mediante programas prioritarios permitan aumentar esta calidad de vida de los habitantes del distrito de Cartagena de Indias.

0.2. Formulación del problema

Conforme a lo anterior se plantea el siguiente interrogante: ¿Cuáles han sido los efectos generados por el manejo de recursos por regalías del Distrito Cartagena de Indias sobre la inversión social y el bienestar de sus habitantes, durante el periodo 2006-2012?

0.3. Justificación

Los hidrocarburos son un recurso natural no renovable, es así como su naturaleza misma implica que los beneficios económicos provenientes de su explotación sean una fuente transitoria de ingresos, razón por la cual deben aprovecharse eficientemente teniendo como objetivo el beneficio de la comunidad.

La insuficiencia de los Recursos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación y los ingresos Tributarios, frente a las necesidades que presenta la población cartagenera, es un factor preponderante para que los recursos generados por la explotación de los recursos naturales o Regalías -según lo dispuesto en la ley 141 del 28 de julio de 1994- se constituyan como un factor de gran importancia en la ejecución y materialización de proyectos en materia de salud, educación, vivienda, infraestructura, seguridad, entre los años 2006 y 2012.

Se justifican los resultados de la investigación a nivel nacional por su impacto en el ingreso del sector público, como un punto de vista alternativo para el análisis de la cantidad de las utilidades generadas al sector versus los pagos por extracción de minerales y contaminación del área geográfica. Además la re-negociación de estos criterios de regalías puede ampliar la base para ejecutar nuevos proyectos sin afectar los ingresos de los habitantes⁴.

A nivel distrital, los resultados de la investigación son de suma importancia para la administración, ya que le permite vislumbrar las necesidades prioritarias de la comunidad y diseñar políticas públicas que atiendan dichas necesidades, o mejorar

⁴ Para el sector público la mejor manera de aumentar los recursos para los gastos de inversión, es mediante reformas tributarias que aumenten la base en detrimento de la clase media y especial la clase baja, porque un aumento en sus impuestos representa una mayor proporción de ingreso disponible que deja de percibir para solventar gastos de consumo.

las ya establecidas analizando verticalmente los flujos de efectivo para cada programa de los distintos planes de desarrollo.

Finalmente, a nivel institucional, servirá de tema de referencia del grupo de investigación “Economía y Gestión Pública”, para futuras investigaciones en el tema, pues permitirá, por un lado generar nuevos interrogantes acerca de las retribuciones de los recursos naturales no renovables y por otro entender las finanzas públicas y su reglamentación en el manejo de recursos para el bienestar.

0.4. Objetivos de la investigación

0.4.1. Objetivo general.

Analizar las contribuciones de regalías, para inversión pública desagregados en programas sociales, e identificar los efectos que han tenido dichas transferencias en la inversión social en el Distrito Cartagena de Indias en el periodo 2006-2012.

0.4.2. Objetivos específicos

- ✓ Conocer el comportamiento y normatividad de los recursos por regalías que están establecidas para la ciudad de Cartagena de Indias, durante el periodo 2006-2012.
- ✓ Caracterizar los sectores sociales a los que se ha destinado recursos de regalías para la ciudad de Cartagena de Indias, durante el periodo 2006-2012.
- ✓ Identificar los efectos que ejercen los recursos de regalías en la ejecución de planes, programas y proyectos sobre los indicadores de inversión social; educación, salud, saneamiento básico, vivienda, transporte y las consecuencias que estos han generado sobre la calidad de vida de sus habitantes.

0.5. Marco referencial

0.5.1. Antecedentes

Para el desarrollo de esta investigación se tienen en cuenta algunas investigaciones e informes relacionados con las finanzas públicas y especialmente sobre la distribución de las regalías en Colombia y el mundo:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. CANON Y REGALÍAS: DISTRIBUCIÓN Y USO EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES. Programa Gobernabilidad e Inclusión GTZ – Perú, Edición digital, (2008)

Este informe realizado por la asociación alemana de cooperación técnica, detalla uno de los temas más sobresalientes del proceso de descentralización que se profundiza en el Perú desde el año 2002, y el cual tiene que ver con los cuantiosos recursos que muchos Gobiernos Subnacionales (GSN) reciben por concepto del Canon⁵, especialmente Minero. Muchos gobiernos regionales y locales han pasado repentinamente, de una escasez de recursos a una abundancia notable, mientras que otros aún mantienen su nivel de precariedad financiera.

Las transferencias por concepto de Canon, Regalías y Participaciones, han pasado de alrededor de 1,500 millones de soles en el 2004 a más de 10 mil millones de soles en el 2007 y 2008, lo que ha generado expectativas en la población.

Por su lado, la ejecución de estos recursos “sólo” se incrementó de 930 millones de soles a alrededor de 4,100 millones de soles durante esos años. Estas cifras generan algunas apreciaciones que pudieran ser hasta contradictorias. Por un lado, la ejecución en proyectos de inversión sub-nacional se ha más que cuadruplicado en cuatro años, lo cual es un logro si se toma en cuenta que tradicionalmente estos gobiernos no cuentan con recursos humanos de mucha experiencia. Por otra parte

⁵ Son recursos transferidos a los gobiernos regionales y locales bajo el concepto de Canon, Regalías y Participaciones, para que sean ejecutados básicamente en proyectos de inversión pública que promuevan el desarrollo de la zona.

se registra que sólo se está ejecutando el 40% de los flujos disponibles al año lo cual, más allá de la discusión sobre el monto óptimo de gasto y ahorro, genera descontento en la población que espera que se satisfaga sus demandas de una manera más rápida. A ello debe sumarse que, en términos generales, las zonas que reciben más dinero del Canon y las Regalías son áreas históricamente desfavorecidas.

Las reglas vigentes para estas transferencias revelan una gran desigualdad cuando se trata de montos importantes. En un extremo se tiene, por ejemplo, a la municipalidad distrital de San Marcos, en Áncash, que pasó de recibir medio millón de soles en el 2004 por concepto de Canon, a captar más de 250 millones en el 2007. Por supuesto, esto ha generado un caos en la administración municipal, la cual no cuenta con personal necesario ni adecuado, pero aun así está gastando más en términos absolutos, lo que genera dudas sobre la calidad del gasto en inversión. Por otro lado, se tiene a más de 300 municipios que en el 2007 recibieron menos de 100 mil soles por concepto de Canon y Regalías, constatándose que no existen mecanismos para reducir esta desigualdad.

Por último conclusión del trabajo se resumen, en dos puntos principales para el manejo de recursos; primero, la insuficiencia e incapacidad de los recursos humanos e institucionales en la mayoría de gobiernos sub-nacionales, impiden superar eficazmente cada etapa del ciclo de ejecución de proyectos. Segundo, el marco institucional también influye sobre la ejecución sub-nacional, en vista de la existencia de rigidez en la normativa vigente que obstaculiza la mejora en las capacidades locales y regionales, como los topes existentes al número de plazas, o a los salarios de los funcionarios, lo cual va en contra del recurso humano calificado en situaciones donde se tienen que gestionar inversiones millonarias. Tercero, no existen mecanismos que favorezcan el ahorro de recursos, para ser utilizados en inversión futura.

Viloria, J. La economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: Un camino construido entre la abundancia y el despilfarro Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena (2005)

En un análisis de la situación de las regalías en los municipios de Tolú y Coveñas, encontró que entre las irregularidades más comunes en el manejo de los fondos sobresalen obras inconclusas, innecesarias y de mala calidad, así como el desvío de recursos y la dispersión de la inversión en pequeños proyectos de escaso impacto regional. Este autor considera que las regalías no se han convertido en motor del desarrollo regional debido a la gran atomización de la inversión. De los proyectos regionales de inversión aprobados por la Comisión Nacional de Regalías entre 1995 y 2001, el 85% estaba representado por un número considerable de pequeños proyectos que no alcanzaban los 500 millones de pesos cada uno. Viloria señala que se evidencia despilfarro, desvío de recursos y frecuentes hechos de corrupción en las entidades territoriales de Colombia y la Costa Caribe que reciben abultados recursos de regalías. De igual forma, se detecta una deficiente planeación de los proyectos, falta de control y seguimiento a la inversión.

En el caso del Meta, **Hernández Leal, German H. Impacto de la regalías petroleras en el departamento del Meta. Ensayos sobre economía regional. Villavicencio. (2004)** concluye que, a pesar del aumento en las regalías, la ejecución de estos recursos se ha distanciado de los objetivos originales. Aunque la reglamentación sobre el uso de los fondos es rígida, el departamento del Meta continúa con problemas para atender las necesidades básicas de su población en salud, educación y saneamiento básico. De acuerdo con la evidencia aportada por los organismos de control, el autor concluye que la gran mayoría de las regalías se destinan a sectores no contemplados en la legislación. Así mismo, se ha señalado una malversación en su manejo por parte de las entidades territoriales. Nuevamente, este estudio destaca entre las irregularidades más comunes el desvío de fondos, obras inconclusas, de mala calidad, innecesarias y sobredimensionadas.

El departamento del Casanare ha sido también objeto de estudio dado los importantes recursos de regalías petroleras recibidos en los últimos años. Uno de los trabajos es el desarrollado por **Fabio Sánchez, Mariana Martínez y Carolina Mejía. La estructura económica actual del Casanare y posibilidades futuras de crecimiento y competitividad Documento CEDE, Universidad de los Andes.**

(2005), en el cual se concluye que en efecto la explotación petrolífera mejoró notablemente las finanzas públicas tanto del departamento como de los municipios, gracias al importante volumen de regalías transferidas. Estos autores consideran que si bien la mayor disponibilidad de recursos le ha permitido al departamento realizar grandes inversiones, tanto en el campo social como en el de infraestructura, no es claro que la calidad del gasto público sea la mejor y que la sostenibilidad de las finanzas públicas esté garantizada.

BONET, Jaime. Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República N° 77. (2006).

El propósito principal de este documento es presentar una serie de recomendaciones de política que permitan consolidar a la descentralización como una estrategia de desarrollo regional. La evidencia muestra que la descentralización ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en educación y salud existen en Colombia. Se encuentra, además, una gran desigualdad en los ingresos fiscales per- cápita de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes. Gran parte de esta inequidad en el ingreso se origina en la diferencia observada en los ingresos tributarios, la cual, contrario a lo que se esperaría en un programa de equidad fiscal horizontal, no es corregida por el sistema de transferencias vigente. El escaso vínculo existente entre los recaudos y las decisiones de gasto impiden que se realicen los aumentos en eficiencia que se esperan de una estrategia de descentralización. Las recomendaciones de política están focalizadas en tres aspectos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los sub-nacionales, fortalecer el aparato tributario sub-nacional y establecer unos incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

0.5.2. Marco conceptual

Ingresos públicos

Los ingresos públicos pueden definirse de manera general y sencilla como todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado y que le permiten financiar la satisfacción de necesidades de la colectividad, es decir, que le permiten financiar el gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad.

Este tiene una serie de criterios de clasificación que se han esbozado para agrupar los diferentes tipos de ingreso:

Los **ingresos ordinarios** son aquellos que el Estado recibe en forma periódica, puede repetir su recaudación período tras período, y su generación no agota la fuente de donde provienen ni compromete el patrimonio actual o futuro del Estado y sus entes. Es decir, son ingresos cuya recaudación tiene la posibilidad de ser repetida año tras año, porque provienen de la administración del patrimonio estatal, o de tributos que son pagados por los particulares de manera rutinaria.

Por su parte, los **ingresos extraordinarios** presentan como característica distintiva que la fuente que los genera no permite su repetición continua y periódica, y afecta o compromete la disminución del patrimonio del Estado en el presente o en el futuro.

Presupuesto público

Es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos y se determinan gastos, para cubrir los objetivos trazados en los planes de desarrollo económico y social en un período dado.

Regalías

Contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales.

Sistema General de Regalías - SGR

Es un esquema nuevo de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficios.

Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - Fonpet.

Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por la entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos.

Transferencias corrientes

Las Transferencias son transacciones entre residentes y no residentes en las cuales una parte entrega recursos reales o financieros (bienes, servicios, activos financieros u otros activos no producidos) sin recibir ningún valor económico a cambio.

Las Transferencias pueden ser corrientes o de capital, siendo estas últimas aquéllas que involucran el traspaso de propiedad de un activo fijo- incluyendo las realizadas en efectivo pero condicionadas a que se efectúe el traspaso de un activo fijo- o la condonación de un pasivo. Las transferencias corrientes son todas las demás, es decir, aquéllas transferencias que no entrañan traspaso de propiedad de un activo fijo o la condonación de un pasivo.

Plan de desarrollo

Es la carta de navegación de la administración nacional, departamental y municipal para alcanzar los resultados de desarrollo propuestos por el presidente, gobernador y alcalde en su programa de gobierno. En el plan se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, resultado de un proceso de concertación con la comunidad.

Inversión pública

Se entiende por inversión pública el conjunto de recursos públicos orientados al mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la producción, de bienes y prestación de servicios a cargo del Estado, transferencia de recursos, o prestación de servicios públicos por particulares, siempre que se determine claramente un cambio favorable en las condiciones previas imputables a la aplicación de estos recursos, en un tiempo determinado.

Así mismo, la Ley No. 1687 de diciembre 11 de 2013 -presupuesto general de la Nación- define la inversión como: "...Aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear

infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social...”

0.5.3. Marco legal

La propuesta del análisis de la aplicación de los recursos de regalías transferidos al distrito de Cartagena durante el período 2006-2011, se basa en las siguientes normas legales, aplicadas durante la ejecución de los mismos:

- Ley 141 del 28 de junio de 1994, por la cual se crean el fondo de regalías, la comisión nacional de regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. el fondo fue creado sin personería jurídica con la asignación de los recursos de regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores y municipios portuarios.
- Ley 756 de 23 de julio de 2002, la cual establece que el fondo de regalías tendrá personería jurídica y modifica la ley 141 de 1994 en el artículo 15, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. La personería jurídica propia estará adscrita al Departamento Nacional de Planeación-DNP y sus recursos serán destinados de conformidad con el artículo 361 de la constitución política, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.
- Decreto 416 de 2007, por la cual se modifica la ley 141 de 1994 y la ley 756 de 2002, de los proyectos del fondo nacional de regalías, recursos del fondo de ahorro y estabilización petrolera –FAEP- de que trata el numeral 7 del artículo 13 de la ley 781 de 2002 y recursos de reasignación de regalías y compensaciones. Para acceder a los recursos a que se refiere el presente

título las entidades beneficiarias de los mismos deberán presentar proyectos de inversión para ser financiados o cofinanciados de acuerdo al artículo 3 y 54 de la ley 141 de 1994, y el artículo 13 de la ley 781 de 2002.

- Ley 1283 de 05 de enero de 2009, por la cual se modifican y adicionan, el artículo 14 de la ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 en la distribución de los recursos de regalías y del control fiscal que ejercerá la Contraloría General de la República y de igual forma en los artículos 30 y 45 de la ley 141 de 1994.
- Artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, mediante los cuales se señala que el Fondo Nacional de Regalías, “tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el gobierno nacional” y para ello contará con una destinación equivalente al 10% de los ingresos del sistema general de regalías.
- El acto legislativo no 05 del 18 de julio de 2011, por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones; señala que los departamentos, municipios y distritos donde se adelanten explotaciones, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar de las regalías y compensaciones y ejecutar directamente éstos recursos, para financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.
- El mismo legislativo estableció que el Congreso de la República a iniciativa del gobierno debía expedir una ley, considerando que el Fondo Nacional de Regalías quedaría suprimido a partir del 1° de enero de 2012, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 transitorio del acto legislativo 05 de 2011 y con el objeto de determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios y crear

equidad en la nueva distribución de los ingresos, en orden de generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo; el Congreso de Colombia mediante ley 1530 del 17 de mayo de 2012, reglamentada parcialmente por el decreto nacional 1077 de 2012, regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías, estableciendo:

- ✓ objetivos y fines del sistema general de regalías
- ✓ órganos del sistema general de regalías
- ✓ ciclo de las regalías
- ✓ inversión de los recursos del sistema general de regalías: a)-reglas generales para los proyectos de inversión. b)-viabilidad de los proyectos de inversión. c)- aprobación y priorización de los proyectos de inversión. d)-ejecución de los proyectos de inversión.
- ✓ distribución e inversión de otros recursos diferentes a regalías.
- ✓ régimen presupuestal del sistema general de regalías.
- ✓ sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de regalías.
- Decreto no 4923 de 26 de diciembre de 2011, por el cual el presidente de la república de Colombia, en uso de sus facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas por el parágrafo 5° transitorio del acto legislativo 05 de 2011, garantiza la operación del sistema general de regalías determinando cual es la comisión rectora del sistema general de regalías, encargada de definir la política del mismo. este decreto fue expedido entre otras disposiciones con el objeto de ajustar el régimen de regalías al nuevo marco constitucional (art. 360 y 361 de la constitución).
- Decreto 4972 de diciembre 26 de 2011, por el cual se define el procedimiento y plazo para la liquidación del fondo nacional de regalías, que debe concurrir a más tardar en el término de 3 años a partir de la fecha de expedición del citado decreto.
- Decreto 4950 de diciembre 30 de 2011, por el cual se expide el presupuesto del sistema general de regalías para la vigencia fiscal 2012.

- Ley 1530 de mayo 17 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.
- Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.

0.5.4. Marco teórico

En el presente capítulo se describen todos los aspectos teóricos de la economía fiscal en una perspectiva general, que sirve de sustento para enfocarnos en la parte analítica de la investigación, haciendo hincapié en todos los aspectos teóricos que refuerzan de manera primordial al modelo de descentralización y la inversión pública en su contribución al desarrollo, al lograr un mayor bienestar social al atender las preferencias de los ciudadanos (eficiencia y equidad).

ENFOQUE TEÓRICO

Desde los tiempos de Adam Smith⁶, la teoría económica ha puesto énfasis en los mercados privados como proveedores eficientes de bienes (mano invisible), delimitando claramente las funciones del Estado. Sin embargo luego de la Gran Depresión (década de los 30), los economistas y pensadores se han dado cuenta de las importantes limitaciones en cuanto a la capacidad del sector privado para satisfacer ciertas *necesidades sociales básicas* (fallas de mercado).

Después de haber revisado varias de las definiciones básicas y conceptuales del déficit fiscal es necesario enmarcarnos en alguna corriente que explique este trabajo. Para eso utilizaremos a autores como Pareto, Walras, Stiglitz, Musgrave,

⁶ Pensador escocés de fines de siglo XVIII autor de la *teoría de los sentimientos morales* y de *la naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones*. Un par de veces se refiere en sus obras a la mano invisible de los mercados, como metáfora para describir el fenómeno de autorregulación de los mercados, que hace tender a un equilibrio entre distintas fuerzas económicas.

entre otros que están dentro de la **corriente marginalista** ahora denominados **neo - marginalistas**.

0.5.4.1. Escuela neo-marginalista

La corriente neo- marginalista reconoce por tanto la importancia del mercado en la vida económica, pero este debe interactuar en el proceso con el Estado en busca de mejorar la eficiencia económica.

Existen ciertas circunstancias o condiciones en las que el mercado no es eficiente (en el sentido Pareto) en la asignación de recursos. Estas circunstancias se denominan “**Fallas de mercado**” y las principales son:

- ✓ **Los fallos de competencia**, derivados de monopolios en los que se tiene poder de mercado, pueden influir indebidamente en los precios de mercado, en este caso el Estado puede intervenir regulando los precios que cobra el monopolista, contribuyendo a mejorar la eficiencia.
- ✓ Existen bienes que no son suministrados por el mercado, o, si lo son, la cantidad administrada es insuficiente; un ejemplo claro es la defensa nacional. Estos bienes son llamados **bienes públicos puros**.
- ✓ El Estado debe intervenir ante la presencia de **Externalidades**, puesto que si estas se generan, la asignación de recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente. El Estado debe intervenir a través de regulaciones, sanciones, controles, etc.
- ✓ **El paro, la inflación y desequilibrios**; la mayoría de los economistas utiliza los elevados niveles de paro como prueba de que algo no funciona en el mercado. El hecho de que los mercados no sean capaces de generar pleno empleo, no quiere decir por si solo que tenga que intervenir el Estado; hay que demostrar además que existen medidas mediante las cuales el sector público puede mejorar el funcionamiento de la economía. Las cuestiones que plantean el paro y la inflación son importantes y complejas para determinar las consecuencias de los déficits públicos, razón por la cual se deben analizar

algunas de las formas en que las condiciones macroeconómicas influyen en el diseño de la política fiscal.

Sin embargo decir que el Estado puede mejorar los resultados del mercado, no significa que los mejorará siempre. *Stiglitz*⁷ como otros neo-marginalistas señala que la verdadera justificación de la intervención estatal es económica. Las economías hoy por hoy aceptan la existencia de las economías mixtas, señalando, que aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, otras son realizadas por el Estado. Por otro lado, el Estado influye intencionalmente o no en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones.

Los neo-marginalistas y su nuevo enfoque recogen algunos aportes keynesianos, ya que no cuestionan tanto la intervención misma del Estado para alcanzar diferentes propósitos, sino la forma de intervención. Ellos recomiendan abandonar la intervención discrecional a través de los gastos corrientes por entender que estos son desestabilizantes, e implementar en cambio los gastos de inversión, ya que estos son complementarios a los gastos de inversión del sector privado. Sin embargo, existe un tipo de **crowding out** implícito en el enfoque, y surge del hecho que el Estado generando déficit excesivo puede conducir a desequilibrios externos que impiden el desarrollo del sector privado.

A diferencia de los monetaristas, los neo-marginalistas creen que, si bien el dinero tiene un efecto importante sobre la demanda agregada, la producción y los precios; hay otros factores que también inciden. Algunos de estos posibles factores pueden ser los siguientes: un aumento significativo de las inversiones del sector privado, motivado por una mejora en las expectativas empresariales ante una alteración favorable del entorno; un incremento en el gasto de inversión asociado, por ejemplo, a un plan de reconstrucción diseñado para recuperar la estructura productiva de un país después de una guerra, o un aumento del crecimiento de aquellos países con los que se mantienen relaciones comerciales internacionales, lo que determinará que se incrementen las exportaciones netas.

⁷ Para estudiar más a *stiglitz*, se recomienda seguir el trabajo de Manuel Díaz Flórez (2002)

Aunque la presencia de fallos de mercado justifica la intervención Estatal, esto no quiere decir que un determinado programa público destinado a corregir un fallo de mercado o del propio Estado, sea necesariamente deseable. Para evaluar los programas públicos debe tenerse en cuenta la ejecución y los objetivos. La evaluación de un programa público suele sopesar sus consecuencias para la eficiencia económica y la distribución de la renta, un objetivo esencial de la economía del bienestar es ofrecer un modelo para poder realizar sistemáticamente estas evaluaciones.

Es en este sentido la estructura teórica planteada por los neo-marginalistas sienta las bases de la investigación, puesto que enmarca la necesidad de medir la **eficiencia de las políticas fiscales** en el marco de una economía mixta.

0.5.4.2. Régimen de hacienda fiscal en un modelo de descentralización

La teoría de las finanzas públicas establece que los gobiernos deben afrontar tres funciones principales como respuesta a las fallas que el mercado presenta, tanto en la provisión de algunos servicios sociales básicos, como en la redistribución del ingreso. La responsabilidad de estas intervenciones recae sobre distintos niveles de gobierno. A partir del estudio clásico de Musgrave⁸ (1959) tomado de (Auerbach, 2009) se fueron obteniendo acuerdos acerca de cuáles deben ser las funciones del gobierno y qué ámbito gubernamental tiene competencia sobre cada una de ellas.

- ✓ **La función de estabilización:** se refiere al control de la demanda agregada del país, la carga tributaria, la política monetaria, en forma tal que se estimule el crecimiento económico y a la vez se eviten tanto presiones inflacionarias como deficitarias en el ámbito fiscal. Esto es, en términos generales, la conducción de las políticas fiscal y monetaria hacia una senda de crecimiento

⁸ Richard Musgrave. Considerado como el padre de la hacienda pública moderna.

sostenido. Dadas estas características, la función de estabilización debe estar en manos del gobierno central.

- ✓ **La función de distribución:** se reconoce que ésta puede desarrollarse de manera más eficiente a nivel nacional que a nivel local. El argumento central es que el presupuesto nacional se constituye, por lo general, en el instrumento más eficiente para redistribuir el ingreso tanto entre ciudadanos como entre regiones.
- ✓ **La función de asignación:** se refiere al suministro de bienes y servicios públicos meritorios, es decir, aquellos que el sector privado produciría a escalas inferiores a las que son socialmente deseables o a precios muy elevados que eliminarían del mercado a un segmento importante de la sociedad.

Esta función, en contraposición de las dos primeras, recae sobre los gobiernos sub nacionales puesto que tiene como objetivo el uso eficiente de los recursos a partir, tanto de ciertas condiciones de ingresos locales, como de pautas determinadas sobre las preferencias de los consumidores a nivel local.

Con lo anterior es posible apreciar que no todas las funciones de gobierno recaen sobre el sector central. Sin embargo, hasta aquí no hemos planteado argumentos acerca de las diferentes maneras en que los Estados pueden afrontar los desafíos de la descentralización. Por lo tanto se hace necesario indagar en las conceptualizaciones de descentralización y en las diferentes formas en que puede ser implementada.

La provisión eficiente de bienes (servicios) públicos financieramente responde a la aplicación del “principio de beneficio”. Este principio supone que los consumidores financian el costo de producción y provisión de los bienes públicos por medio de pagos (tributos e impuestos), los cuales a su vez corresponden estrictamente al beneficio recibido (Musgrave 1984). Sin embargo, la incorporación de consideraciones de justicia distributiva (equidad) en los esquemas de hacienda pública hizo que el “principio de beneficio” sea sustituido por el “principio de

capacidad de pago⁹". Este principio se emplea para alcanzar un nivel socialmente deseado de distribución de la renta e implica la posibilidad de subvención. Es decir, los consumidores financian (pagan) el costo de producción y provisión de los bienes públicos en función de su posición socio – económica dentro de la función de bienestar social. En general, el pago será superior o inferior al beneficio percibido.

Por otra parte, también existen factores técnicos que hacen impracticables los impuestos basados en el "principio de beneficio", asociados a la imposibilidad de cuantificar los beneficios personales que provee un bien o servicio público. Por tanto, el diseño de los sistemas fiscales de recaudación y provisión de bienes públicos necesariamente implican la consideración de criterios de eficiencia ("principio del beneficio") y/o de equidad ("principio de capacidad de pago"). Ambos aspectos explican la incidencia de la estructura fiscal, la cual define quien paga y quien recibe los beneficios.

Cuando nos encontramos bajo un esquema de "Descentralización Fiscal" los problemas de eficiencia y equidad en el diseño fiscal normalmente se acrecientan, pues los ingresos y la provisión de bienes públicos locales afectan también al flujo de mercancías y de factores de producción entre las jurisdicciones. En un sistema descentralizado, las condiciones que el sistema fiscal debe cumplir ameritan un análisis más riguroso, pues no sólo tienen connotaciones individuales, sino que también regionales.

En principio, bajo un esquema descentralizado, es deseable que los impuestos sean "neutrales". Un impuesto "neutral" reduce la posibilidad de existencia de exceso en el gravamen. Es decir, se genera sólo el nivel necesario de ingresos para solventar los gastos de provisión pública y por tanto no existen distorsiones adicionales en el funcionamiento del sistema de mercado.

Una segunda consideración está relacionada con el hecho de que un sistema fiscal local deberá favorecer la toma de decisiones a favor o en contra de una oferta fiscal por parte de cada individuo. Este hecho implica un perfecto conocimiento acerca de la incidencia explícita (costos y beneficios para cada individuo) asociada

⁹ Este criterio se basa en dos definiciones: a) Equidad horizontal, los que tienen la misma capacidad de contribución pagan lo mismo. B) Equidad vertical I: el que tiene mayor capacidad de contribución paga más, no son criterios contrapuestos, pueden cumplirse de forma simultánea.

a la aplicación de cada programa fiscal. Este criterio implica que los programas de hacienda a niveles descentralizados de gobierno deben ser financiados al menos marginalmente con recursos propios de cada jurisdicción. Si los ingresos no se recaudan localmente, se rompe la vinculación entre los beneficios y los costos de los programas. Este hecho afecta negativamente a la eficiencia y distorsiona la información que requieren los individuos para su correcta elección. Por tanto, la selección eficaz de los programas implica necesariamente, que cada grupo financie explícita (aunque no totalmente) los programas que afecten a su bienestar.

El tercer criterio, está asociado con el patrón equitativo de incidencia. Se debe considerar en un marco de equilibrio general los efectos tanto por el lado de los ingresos como de los gastos sobre la distribución efectiva de la renta. Este aspecto, sin embargo, guarda una inconsistencia con el “principio del beneficio” relacionado con la eficiencia, mediante el cual los impuestos deben corresponder estrictamente con los beneficios de la provisión.

Contrariamente, el “principio de equidad” (capacidad de pago) implica que ciertos individuos “ricos” tienen una capacidad de pago (costo) mayor al beneficio percibido, el cual permite subvencionar a individuos “pobres”, cuyo beneficio supera a su capacidad de pago. Este tema está asociado al tradicional trade-off eficiencia - equidad planteado en la literatura económica contemporánea y es uno de los aspectos fundamentales en los esquemas de hacienda pública descentralizada.

0.5.4.3. Importancia de la inversión pública

Ha sido una discusión permanente el impacto que tiene el gasto público, y en particular el referido a la inversión, sobre el nivel de la actividad económica y el empleo. Sobre este asunto, existen dos grandes posturas. Una, desde la perspectiva clásica, asume que el gasto público representa un desplazamiento del gasto privado; además, por su propia naturaleza, el gasto público es ineficiente, por lo que el impacto de un excesivo gasto de inversión resulta contraproducente.

La otra postura, desde la perspectiva keynesiana, plantea la importancia que el Estado tiene para impulsar la actividad económica por medio del gasto público, principalmente a través de la creación de infraestructura económica y social. En este sentido, entender la naturaleza e importancia de la infraestructura económica y social, resulta relevante para justificar o cuestionar el gasto de inversión pública en la economía.

La infraestructura económica es relevante en varios aspectos, entre ellos: la mejora en los servicios de infraestructura eleva el nivel de bienestar y fomenta el crecimiento económico; eleva la productividad y disminuye los costos de producción; contribuye a desarrollar la capacidad de un país para competir en la economía mundial; en este sentido, se genera una correlación positiva entre la inversión pública y la privada.

Por otro lado, el gasto público referido a infraestructura debe reunir ciertas características, tales como: complementar y apoyar las actividades determinadas por el mercado; la calidad de las inversiones debe ser no solo atractiva desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero; debe ampliarse con la rapidez suficiente para acoplarse al ritmo de crecimiento

Resulta significativo tomar en cuenta los argumentos en que se basa el hecho de que el Estado participe en la creación de infraestructura; en este sentido, se puede considerar lo siguiente: el gasto en infraestructura es de larga maduración y la recuperación de la inversión es de largo plazo; en este tipo de obras se requiere un gran monto de capital; finalmente, los proyectos son generalmente de alto riesgo y se necesita del concurso de varios agentes.

Así, existen determinadas áreas estratégicas en toda economía que deben ser impulsadas en forma significativa por parte del Estado; entre ellas: La creación de infraestructura, la formación y capacitación de recursos humanos, el desarrollo científico y tecnológico, mayor equipamiento en tecnologías de información y

comunicación, entre otras, que representan un reto en el que muy difícilmente el sector privado puede comprometerse.

De esta manera, desde el punto de vista de los keynesianos, la inversión pública debe servir de base a la inversión privada en actividades que generen un valor agregado y contribuyan a desarrollar competencias productivas frente al exterior. Así, la inversión pública de ninguna manera es excluyente de la inversión privada; todo lo contrario, la estimula a través de la dotación eficiente y oportuna de insumos de uso general y en la provisión de servicios de salud y educación que permiten una mano de obra más capacitada.

0.5.4.4. Ventajas de un gobierno descentralizado

El argumento económico a favor de un gobierno descentralizado destaca la sensibilidad que las autoridades locales pueden tener respecto a la diversidad de presencia que hay entre los residentes de las distintas comunidades.

Con excepción de los bienes públicos puros, una forma de gobierno descentralizado ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrá ser tan diversificada como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores, en el que destaca la opinión que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso– gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, incluyendo los factores no fiscales que puedan arraigar al hombre a una tierra determinada.

De ahí que los gobiernos descentralizados, además de ajustar sus diversos niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, promueven una dinámica de competencia, la cual favorece la innovación en técnicas más eficientes de producción de bienes públicos y relaciona los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los beneficiarios.

En segundo lugar otro punto de referencia que puede ayudar a la determinación del nivel óptimo de descentralización que los gobiernos deberían

tener, para lograr la máxima eficiencia en una forma de gobierno local que busca aprovechar las ventajas de la descentralización y la centralización, son reflexiones derivadas del teorema de descentralización, desarrollado por W. E. Oates.

0.5.4.5. Teorema de la descentralización de Oates¹⁰.

Se formula el teorema de la descentralización en los siguientes términos: para un bien público, será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones.

En cambio, el gobierno central no puede proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos Pareto-eficiente en cada jurisdicción, con excepción de un caso especial en que el nivel de su oferta sea igual para todas las jurisdicciones.

Solamente en ese caso es indistinto que sea descentralizada o centralizada la provisión de estos bienes. Pese a esto, considerando que los supuestos de este modelo (un tanto ideal), resultan demasiado restrictivos, Oates propone modelos un poco más relajados en donde reitera parte de los supuestos señalados.

(Oates, 1999), hace tres observaciones orientadas hacia una mayor elaboración del teorema de descentralización:

- ✓ Se refiere a la existencia de la información imperfecta o asimetrías en la información del gobierno centralizado, en contraste con los gobiernos locales que por estar más cercanos a la población poseen un mejor conocimiento de sus preferencias y de las condiciones de costo de servicios públicos que requieren sus residentes.
- ✓ Se refiere a que la magnitud de los beneficios del bienestar de la descentralización financiera puede ser mucho más amplia.
- ✓ Señala que los beneficios de la descentralización tiene su fuente en el famoso modelo de Tiebout (1956), que supone una elevada movilidad de las

¹⁰ Wallace E. Oates. Profesor de economía. Universidad de Maryland

familias, para ubicarse en la localidad que les proporcione un paquete fiscal de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, aunque los beneficiarios de la descentralización son aumentados por esta movilidad no significa una total dependencia hacia este factor, ya que aun con una absoluta inmovilidad se puede obtener ganancias de esta; dado que el nivel de producto eficiente de un bien público local varía de una jurisdicción a otra.

0.5.4.6. Descentralización y desigualdades regionales.

Un vínculo teórico entre descentralización y desigualdad en los ingresos regionales puede establecerse en dos diferentes marcos: descentralización fiscal pura y no pura. En el sistema puro, los gobiernos locales recogen sus propios impuestos para financiar sus gastos sin el beneficio de las transferencias del gobierno central. Por otro lado, un sistema no puro está compuesto de gobiernos locales que tienen sólo la responsabilidad de asignar recursos sin ninguna obligación por el lado tributario. El recaudo de impuestos lo lleva a cabo el gobierno nacional, quien posteriormente transfiere los recursos a los gobiernos sub nacionales de acuerdo con determinados criterios.

En la descentralización fiscal pura, se ha argumentado que ésta suministra autonomía a los gobiernos locales para ejecutar las políticas de intervención necesarias para corregir desequilibrios regionales. Armstrong y Taylor (2000)¹¹ señalan que el argumento clave en favor de la descentralización podría ser el estímulo a las políticas por el lado de la oferta y el crecimiento a largo plazo. La teoría moderna del crecimiento hace énfasis en las políticas del lado de la oferta mientras que la teoría tradicional keynesiana enfatiza la tributación, el gasto y la demanda. Por lo tanto, la descentralización fiscal ofrece la oportunidad para una política regional mucho más efectiva que una ejecutada por el gobierno central,

¹¹ La información de la descentralización fiscal fue tomada de (Aghón, 1993)

porque las autoridades sub nacionales pueden controlar las funciones que se pueden utilizar para impulsar políticas desde el lado de la oferta.

A pesar de lo anterior, existen argumentos en contra del papel de la descentralización fiscal en la reducción de los desequilibrios regionales, asimismo en el marco de la descentralización pura. En un sistema descentralizado, los gobiernos locales recaudarían todos los impuestos y ejecutarían todos los gastos a nombre de sus residentes en ausencia de cualquier consideración respecto de las otras jurisdicciones. En contraste, un sistema centralizado redistribuiría los ingresos tributarios de las regiones más ricas a las más pobres, aún en un sistema de tributación y gastos regresivos en el que los gastos o beneficios per cápita se incrementan a medida que los ingresos per cápita aumentan.

Por otro lado, un esquema de descentralización no puro ofrece una perspectiva diferente. En este caso, una proporción grande de los impuestos es recaudada por el gobierno nacional y luego transferida a las regiones que tienen la responsabilidad de ejecutarla. En la práctica, algunos países descentralizados transfieren recursos del nivel nacional al nivel local de acuerdo con algunos criterios redistributivos con el fin de introducir una equidad horizontal entre las entidades sub nacionales. Al incorporar un sistema de transferencias adecuado, la descentralización fiscal promueve el desarrollo en áreas rezagadas y en consecuencia, tendería a mejorar la equidad entre las regiones.

(Shah)1997 afirma que la experiencia en los países industrializados muestra que una descentralización fiscal exitosa no se puede lograr sin un programa de transferencia fiscal bien diseñado. Tal programa puede estimular la competencia por el suministro de bienes públicos, la rendición de cuentas del sistema fiscal y la coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. Además señala que, con pocas excepciones, en los países en vía de desarrollo, las transferencias con un estándar explícito de igualación no se practican. Por el contrario, se genera una dependencia en las transferencias y un desestimulo al desarrollo de una

governabilidad receptiva con un sistema claro de rendición de cuentas. El resultado final en los países en desarrollo puede ser el caos fiscal, un lento crecimiento económico y el estrangulamiento de las regiones fiscalmente desfavorecidas.

0.6. Diseño metodológico

0.6.1. Hipótesis de la investigación

El comportamiento de las transferencias en los recursos de regalías asignadas al Distrito de Cartagena (2006-2012), ha permitido ejecutar en su totalidad todos los proyectos programados con recursos de Regalías (destinación específica) para atender de forma eficiente las necesidades básicas de los habitantes del distrito.

0.6.2. Tipo de investigación

De acuerdo a los aspectos estructurales de este estudio y a los objetivos del mismo, la investigación se enmarca dentro del tipo de investigación descriptiva y correlacional, puesto que se pretende hacer una descripción del comportamiento real de las transferencias por regalías derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables y a su vez analiza e interpreta la situación-problema que se presenta en el distrito de Cartagena de indias, durante los años 2006-2012.

0.6.3. Fuentes de información

El trabajo de investigación comprende técnicas como revisión de literatura que consiste en realizar una exhaustiva y actualizada revisión de fuentes de información para la elaboración del trabajo. Las fuentes a las que recurriremos también serán diversas tesis de investigación realizadas anteriormente, libros, etc.

La complejidad de las preguntas de investigación planteadas en esta investigación demandó que el estudio recurriera a la utilización de diversas fuentes de información para afrontar el desafío de dar una respuesta a estas interrogantes. Los datos a utilizar consisten en series de tiempo, que permitan medir el efecto de las transferencias por regalías con la inversión social del distrito de Cartagena de Indias.

Se elaborará una base de datos que contiene series de tiempo anuales sobre el stock de infraestructura en los sectores sociales; educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Para el período comprendido entre los años 2006 - 2012. Con esta base de datos es posible realizar una evaluación sobre las propiedades y las relaciones estadísticas entre las regalías y la inversión. Con el fin de presentar con mayor claridad los resultados del estudio, se utilizará tablas estadísticas, gráficas e indicadores que complementen el análisis bajo el programa de Microsoft Excel 2007.

0.6.4. Definición de variables de identificación

Cuadro 1. Operacionalización de variables

Variables dependientes	Definición	Categorías	Medición y fuente
Inversión pública	El conjunto de recursos públicos orientados al mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la producción, de bienes y prestación de servicios a cargo del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Salud. • Educación. • Vivienda. • Saneamiento Básico. • Vías. 	Secretaría de Hacienda distrital de Cartagena de Indias. Expresada en Millones \$
Nivel de vida	Mejoramiento del nivel de vida de los habitantes por un aumento de los recursos para necesidades básicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura en salud • Analfabetismo • Cobertura de saneamiento básico • infraestructura vial • IEAC 	DANE, Ministerios de Salud, educación, transporte. Expresada en Porcentaje %
Variable Independiente	Definición		Medición y fuente
Regalías	Contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable que se reparte en derecho a los entes territoriales directamente o indirectamente.	<ul style="list-style-type: none"> • Regalías Directas 	Secretaría de Hacienda distrital de Cartagena de Indias. Expresada en Millones \$

0.7. Aspectos administrativos

0.7.1. Presupuesto

Cuadro 2. Presupuesto del proyecto

ITEM	CANTIDAD	PRECIO	COSTO TOTAL
Personal			
Honorarios de los investigadores	2	\$ 700.000	\$ 1.400.000
Equipos			
Gastos en internet/Horas.	350	\$ 800	\$ 280.000
Movilidad			
Gastos de transporte			\$ 100.000
Materiales			
Hojas Bond	500		\$ 9.000
Folders	10	\$ 700	\$ 7.000
Lapiceros	4	\$ 500	\$ 2.000
Fotocopias	300	\$ 100	\$ 30.000
Empastado y anillado	6	\$ 4.500	\$ 27.000
Otros			\$ 45.000
Total			\$ 1.900.000

0.7.2. Cronograma

Mes Actividades	2012				2013				2014																			
	Agosto				Enero				Noviembre				Dic.- Feb.				Marzo				Abril				Mayo			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elección del tema																												
Presentación de la propuesta																												
Aprobación de la propuesta																												
Revisión de la bibliografía existente																												
Elaboración de anteproyecto																												
Entrega de anteproyecto																												
Concepto de anteproyecto																												
Clasificación de información																												
Análisis de la información																												
Redacción del documento final																												
Presentación del documento final																												
Concepto de Proyecto final																												

1. REGALÍAS EN COLOMBIA

Durante los últimos años la minería ha tenido un notable auge en el mundo. Varios países en desarrollo, entre ellos algunos latinoamericanos, han aprovechado esta bonanza para impulsar sus sectores mineros.

Pero, para la correcta distribución de estos recursos se deben subsanar errores que se hayan presentado en la distribución y verdadera satisfacción de las necesidades de los colombianos desde un punto de vista sectorial.

Por esto se analizan las fallas del sistema de regalías consagrado en la ley 141 de 1994 y los artículos 360 y 361 de la constitución política. Además se describen los nuevos lineamientos para la creación de un nuevo Sistema General de Regalías como respuesta a las nuevas situaciones en las cuales Colombia debe hacer frente.

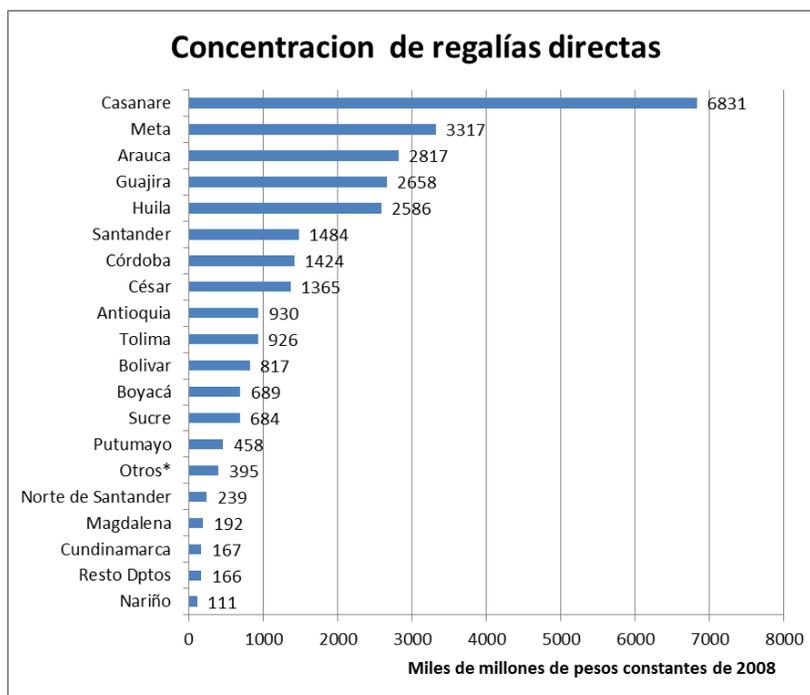
Dentro de los fines esenciales de la reforma está el financiar proyectos, para el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios; amortiguar el pasivo pensional; realizar mayores inversiones en ciencia y tecnología.

1.1. Fallas en el antiguo sistema de regalías

En la primera década del siglo XXI Colombia tuvo un incremento significativo en la producción minera y por consiguiente un incremento en los recursos por regalías, los cuales debían destinarse por ley a los gobiernos sub-nacionales productores y/o afectados por el transporte de los productos. Como resultado de esta destinación, la distribución de las regalías estaba altamente concentrada en pocos territorios: siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander) concentraron el 70% de los recursos asignados (ver gráfica 2)., si bien es razonable que las entidades territoriales reciban unas regalías proporcionales por los efectos que genera esta actividad, se debe mirar a toda la población más allá de una

jurisdicción geográfica, debido a que ciertos efectos generan daños colaterales que están relacionados con los productos de consumo diario.

Gráfica 1. Concentración de regalías departamental 2008



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Así, autores como Medellín *et al.* (2011) plantean régimen de regalías resultó ineficaz en la administración e ineficiente en la asignación de los recursos. La mala gestión generó corrupción y ésta, a su vez, condujo al despilfarro de cuantiosos fondos. En un país donde las necesidades de la población son apremiantes, los recursos para satisfacerlas en extremo escasos y la desigualdad social y regional inmensa, las asignaciones ineficientes y el despilfarro tienen unos costos muy altos en términos del progreso social y el bienestar de la población.

En segundo lugar, varios autores como Perry y Olivera (2009), Benavides (2000), aseguran que el impacto de las inversiones financiadas no ha sido el mejor y que éstas se han concentrado en actividades que no son las prioritarias de acuerdo con los planes de desarrollo o con las necesidades básicas de la población.

Esto se demuestra con los objetivos propuestos en la Ley 141 de 1994, los cuales fueron promover que los departamentos y municipios receptores de regalías alcanzaran unas coberturas mínimas en los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil. Mientras las entidades territoriales beneficiarias de regalías no alcancen las coberturas mínimas en estos sectores, los departamentos deben asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones, y los municipios el 75% de estos recursos, hasta lograr dichos propósitos (Bonet, 2007).

De las entidades territoriales que actualmente son beneficiarias de recursos de regalías y compensaciones, ninguno logro cumplir todas las coberturas mínimas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010¹² en los sectores de: educación, afiliación a salud, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado.

Cuadro 3. Relación de mínimo Vitales

Cobertura	Meta	Entidad responsable de la certificación	Objetivo
Mortalidad Infantil	16,5 por cada mil	DANE	Disminuir la mortalidad de niños que fallecen antes de cumplir un año de edad
Salud	100%	Ministerio de protección social	Afiliación de toda la población pobre al régimen subsidiado
Educación	100%	Ministerio de educación Nacional	Acceso al sistema educativo de los niños en edad escolar
Acueducto	91,5%	Superintendencia de servicios públicos	Población urbana y rural con acceso a servicio de agua potable continua y de calidad
Alcantarillado	85,8%	Superintendencia de servicios públicos	Población urbana y rural con acceso a servicio de aguas residuales

Fuente: Decreto 416 de 2007 y Ley 1151 de 2007.

¹² Artículo 120 de la ley 1151 de 2007.

Esta situación llevó a que el gobierno colombiano propusiera la reforma del esquema de distribución de regalías consignada en la Constitución Política de 1991, la cual fue aprobada por el acto Legislativo 05 de 2011 y reglamentado por la Ley 1530 de 2012. Esta reforma cambió la estructura por medio de la cual son distribuidas las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables (regalías directas y Fondo Nacional de Regalías - FNR) y la substituyó con la creación del Sistema General de Regalías (SGR).

1.1.1. Esquema del SGR

Una característica del nuevo sistema de captación de regalías es que no pueden ser ejecutados por los entes territoriales hasta que estos no formulen un proyecto de acuerdo a los planes de desarrollo distritales y que mejoren las condiciones de vida de sus habitantes. Estos proyectos se definirán y evaluarán mediante Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales financiarán principalmente proyectos de impacto regional. La entidad encargada de vigilar los recursos será el DNP bajo el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

El SGR (anexo 2) se divide en los siguientes rubros, analizados a continuación:

1. Fondo de ahorro y estabilización (FAE).
2. Fondo de ahorro pensional de las entidades territoriales (FONPET).
3. Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTel).
4. Fondo de desarrollo regional (FDR).
5. Fondo de compensación regional (FCR).
6. Regalías directas.

1.2.1.1. Fondo de Ahorro y Estabilización

Este fondo corresponde hasta un 30% de los recursos del SGR y su principal objetivo se fundamenta en el ahorro para el futuro. El FAE fue pensado como un posible mecanismo para reducir la variabilidad de los recursos provenientes por regalías a través de los años, los cuales por sus características de producción y comportamiento del precio externo son bastante impredecibles. Al reducir la volatilidad de los ingresos percibidos se puede hacer un mejor uso de los recursos, de forma tal que se lleven a cabo proyectos que puedan comprender más de una ejecución presupuestal.

1.2.1.2. Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET)

Estos recursos equivalen al 10% del total del SGR y con ellos se pretende garantizar los recursos necesarios para ir cubriendo el pasivo pensional. El FONPET es un fondo que se originó inicialmente en 1999. Con la transferencia de recursos de las regalías se busca una reducción significativa en la deuda pensional de los entes territoriales con mayor pasivo.

En una primera instancia, los valores asignados a cada departamento y municipio dependen de la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la existencia de pasivo pensional en la vigencia inmediatamente anterior. Luego se forman dos grupos, el primero con los departamentos y distrito capital que poseen pasivos pensionales, y el segundo con los municipios que se encuentran en la misma condición anterior. Se calcula entonces a cuánto del total de pasivos corresponde el pasivo pensional de cada grupo y de esta forma se hace la primera división de los recursos a transferir.

Luego al interior de cada uno de los grupos anteriores se distribuyen los recursos de acuerdo a dos criterios fundamentales. El primero corresponde al 40% de los recursos y depende de la participación de la población del ente territorial en su grupo correspondiente. El 60% restante se distribuye conforme a la pobreza relativa,

donde se usa la participación del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del ente territorial en el total de su respectivo grupo. Es importante mencionar que tanto la población como los valores del NBI son proyecciones elaboradas por el DANE de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2005.

1.2.1.3. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel)

El FCTel representa otro 10% del SGR y su objetivo principal es promover la investigación. Cada departamento participa en una proporción similar a las asignaciones que tiene el FCR y FDR en el total de recursos de los dos. Sin embargo, la aprobación de proyectos financiados con recursos del FCTel se hace mediante la OCAD de ciencia, tecnología e innovación, la cual es única en el país.

Es decir, todos los proyectos con cargos a este fondo se aprueban ante un comité representativo del gobierno nacional en conjunto.

1.2.1.4. Fondo de Desarrollo Regional (FDR)

El FDR está enmarcado en el objetivo de mejorar la competitividad regional. La participación de este fondo en el total general del sistema no es fija como la de los fondos anteriores. Para determinar su participación, primero se debe conocer qué porcentaje se destinará en cada vigencia presupuestal para el FAE (no puede superar el 30% del SGR). Después de determinado este porcentaje y al sustraer del SGR lo correspondiente a los fondos antes mencionados, los recursos restantes, que deben ser como mínimo el 50%, son divididos entre las regalías directas y los fondos regionales.

En la medida en que el objetivo de la reforma era la equidad territorial, las regalías directas deben representar un porcentaje relativamente bajo. Es así como se define que de los recursos a dividir entre directas y fondos regionales, las primeras participen en un 20% y las segundas en un 80%. Sin embargo, dado el cambio

abrupto de mecanismo de distribución de regalías, se manejará un párrafo transitorio hasta 2015, dónde los cambios entre las proporciones de participación de regalías directas y fondos regionales se hagan de forma gradual comenzando en 2012 con 50-50 y terminando en 2015 con 20-80, respectivamente.

1.2.1.5. Fondo de Compensación Regional (FCR)

De acuerdo a las distribuciones de 2012, el FCR debe representar el 18% de los recursos del SGR. Este monto lo posiciona como el fondo de mayor valor para financiar proyectos de inversión. El FCR se fragmenta en 3 rubros adicionales. El primero corresponde al 60% de todo el fondo y se reparte entre los departamentos con NBI mayor al 30% o que tengan municipios con un NBI mayor al 35%. La distribución se hace de acuerdo a la población, la proporción del NBI en el total nacional y el desempleo departamental. El segundo rubro corresponde al 30% del fondo y se entrega a los municipios más pobres (NBI>35), con el fin de financiar proyectos de impacto local. El 10% restante del FCR sirve para financiar igualmente proyectos de impacto local, pero en municipios de cuarta, quinta o sexta categoría que tengan un NBI menor o igual al 35% y que no reciban del 30% correspondiente al segundo rubro.

1.2. Explotación de recursos minerales no renovables

En este espacio analizaremos los recursos minerales no renovables que se explotan bajo territorio colombiano y que mayor peso tiene dentro de los ingresos nacionales por concepto de regalías. Además, estudiaremos los territorios donde se extraen estos minerales.

1.2.1. Petróleo

El petróleo es el hidrocarburo de mayor valor en el mercado internacional y de mayor confianza en las transacciones de bolsa a nivel mundial, pero esos altos ingresos hacen necesario una revisión como se muestra en el siguiente cuadro, acerca de la producción de petróleo (en Colombia) y las ventas del sector privado por concepto de este producto con cifras en dólares de gran tamaño y que al comparar con el costo de explotación o impuesto por extracción y contaminación, surgen las siguientes hipótesis ¿la diferencia entre los ingresos y los costos por exportación representan una ganancia justa tanto para los grandes capitales, como para el estado y todos sus habitantes? ¿Los impuestos son suficientes para sustituir la falta de bienestar de la población?

Cuadro 4. Producción e ingresos de la industria Petrolera en Colombia

Años	Precios Internacionales WTI	Numero de barriles/año	Ingresos de industria petrolera
1990	\$ 24,36	65.043.000	\$ 1.584.447.480
1991	\$ 21,49	61.969.700	\$ 1.331.728.853
1992	\$ 20,53	66.170.850	\$ 1.358.487.551
1993	\$ 18,42	72.828.450	\$ 1.341.500.049
1994	\$ 17,16	68.893.750	\$ 1.182.216.750
1995	\$ 18,46	113.423.750	\$ 2.093.802.425
1996	\$ 22,06	117.544.600	\$ 2.593.033.876
1997	\$ 20,52	125.804.550	\$ 2.581.509.366
1998	\$ 14,42	166.513.000	\$ 2.401.117.460
1999	\$ 19,21	188.139.250	\$ 3.614.154.993
2000	\$ 30,43	140.112.550	\$ 4.263.624.897
2001	\$ 25,29	103.670.950	\$ 2.621.838.326
2002	\$ 26,16	106.499.700	\$ 2.786.032.152
2003	\$ 31,03	83.887.950	\$ 2.603.043.089
2004	\$ 41,48	79.752.500	\$ 3.308.133.700
2005	\$ 56,64	80.708.800	\$ 4.571.346.432
2006	\$ 66,05	79.989.750	\$ 5.283.322.988
2007	\$ 72,38	88.494.250	\$ 6.405.213.815
2008	\$ 99,73	100.265.500	\$ 9.999.478.315
2009	\$ 53,01	128.056.600	\$ 6.788.280.366
2010	\$ 79,43	157.212.800	\$ 12.487.412.704

Fuente: Número de barriles: Sistema de información minero colombiano – SIMCO, Precio internacional del petróleo: REUTERS. Cálculos realizados por los autores. US\$

La producción de petróleo de Colombia aumenta en forma sostenida hasta 1999 con estacionalidades en 1995 y 1998, asociados al desarrollo de nuevos descubrimientos. La producción declina a partir de 1999 por agotamiento de reservas (Espinasa, 2005).

1.2.2. Minerales metálicos

Otro de los minerales que tiene un fuerte peso en el tema de la regalías, es la producción de minerales metálicos como el cobre, níquel y hierro. Pero desafortunadamente el gobierno nacional a través del tiempo y en búsqueda de la confianza de las inversiones extranjeras ha colocado montos que ante los ojos de los autores no cubren ni siquiera el costo de contaminación en los departamentos productores, y para mostrarlo analizaremos los porcentajes de regalías y su respectiva comparación con los ingresos del sector (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Producción de minerales metálicos en Colombia 1990-2010

Año	Producción de minerales metálicos			Precios internacionales de minerales			Ingresos del sector por minerales metálicos		
	COBRE	NIQUEL	HIERRO	COBRE	NIQUEL	HIERRO	COBRE	NIQUEL	HIERRO
	Oz troy			Us\$/oz troy			Us\$		
1990	37.006	592.313	20.198.929	\$ 2.661,4	\$ 8.864,0	\$ 32,5	\$ 98.484.601,6	\$ 5.250.263.678,5	\$ 656.465.206,3
1991	443.680	649.252	22.039.013	\$ 2.338,5	\$ 8.163,2	\$ 34,8	\$ 1.037.546.276,7	\$ 5.299.987.782,4	\$ 766.076.088,6
1992	479.175	649.284	22.930.714	\$ 2.284,8	\$ 7.015,5	\$ 33,1	\$ 1.094.823.090,5	\$ 4.555.040.722,4	\$ 759.006.625,7
1993	N.D	648.866	17.514.921	\$ 1.915,0	\$ 5.308,2	\$ 29,1	N.D	\$ 3.444.292.615,9	\$ 509.509.054,4
1994	382.401	670.021	19.609.220	\$ 2.305,5	\$ 6.331,9	\$ 26,5	\$ 881.636.836,3	\$ 4.242.529.152,6	\$ 519.056.066,5
1995	366.454	789.815	23.598.645	\$ 2.932,0	\$ 8.223,6	\$ 28,4	\$ 1.074.458.285,1	\$ 6.495.092.321,4	\$ 669.729.558,0
1996	337.583	737.313	19.474.220	\$ 2.293,8	\$ 7.507,4	\$ 30,0	\$ 774.347.433,1	\$ 5.535.303.557,0	\$ 584.226.585,7
1997	270.163	809.234	24.266.481	\$ 2.280,0	\$ 6.967,8	\$ 30,2	\$ 615.970.943,4	\$ 5.638.582.090,1	\$ 731.634.392,8
1998	288.649	904.722	16.905.665	\$ 1.702,5	\$ 4.812,6	\$ 31,0	\$ 491.425.555,5	\$ 4.354.064.671,7	\$ 524.075.599,6
1999	324.369	911.184	18.532.138	\$ 1.571,2	\$ 6.006,0	\$ 27,6	\$ 509.648.333,0	\$ 5.472.572.371,0	\$ 511.301.699,8
2000	305.464	891.733	21.222.995	\$ 1.811,2	\$ 8.611,5	\$ 28,8	\$ 553.256.778,0	\$ 7.679.158.827,3	\$ 611.010.023,0
2001	297.169	1.236.067	20.474.783	\$ 1.575,6	\$ 5.921,4	\$ 30,0	\$ 468.219.978,6	\$ 7.319.249.918,3	\$ 614.857.727,5
2002	274.117	1.413.925	22.123.119	\$ 1.559,4	\$ 6.771,8	\$ 29,3	\$ 427.458.417,7	\$ 9.574.819.896,5	\$ 648.871.087,6
2003	233.736	1.494.431	20.094.279	\$ 1.700,0	\$ 9.835,2	\$ 32,0	\$ 397.351.034,3	\$ 14.698.026.217,3	\$ 642.012.206,2
2004	252.062	1.569.535	18.879.624	\$ 3.057,1	\$ 14.685,5	\$ 37,9	\$ 770.578.208,6	\$ 23.049.405.918,7	\$ 715.537.737,5
2005	281.512	1.695.920	19.533.473	\$ 3.299,0	\$ 15.547,0	\$ 65,0	\$ 928.707.780,6	\$ 26.366.461.231,1	\$ 1.269.675.767,3
2006	93.301	1.644.093	20.709.933	\$ 6.718,0	\$ 24.232,0	\$ 77,4	\$ 626.799.185,1	\$ 39.839.650.702,1	\$ 1.601.913.343,5
2007	134.905	1.585.482	20.059.813	\$ 5.760,0	\$ 38.968,0	\$ 84,7	\$ 777.050.024,6	\$ 61.783.052.699,2	\$ 1.699.066.174,6
2008	168.727	1.338.628	15.216.079	\$ 6.927,4	\$ 20.936,7	\$ 140,6	\$ 1.168.840.112,0	\$ 28.026.446.596,9	\$ 2.139.380.658,4
2009	182.873	1.665.473	9.027.061	\$ 5.148,4	\$ 14.644,0	\$ 101,0	\$ 941.496.407,4	\$ 24.389.250.235,3	\$ 911.733.120,6
2010	114.296	1.589.629	2.477.150	\$ 7.521,5	\$ 21.798,4	\$ 163,8	\$ 859.681.122,1	\$ 34.651.372.987,7	\$ 405.633.387,2
2011	129.953	1.215.845	5.608.986	\$ 8.820,1	\$ 22.886,6	\$ 167,8	\$ 1.146.195.936,0	\$ 27.826.489.438,9	\$ 941.131.844,0
2012	38.292	984.070	3.450.418	\$ 7.947,8	\$ 17.541,7	\$ 128,5	\$ 304.332.696,5	\$ 17.262.289.287,1	\$ 443.378.681,2

Fuente: Sistema de información minero colombiano – SIMCO. Moneda: US\$

NIQUEL

Los países que tienen una mayor participación en el ámbito internacional en la extracción de níquel y la producción de ferroníquel son Rusia, Canadá, Australia y Estados Unidos. Colombia cuenta con reservas de níquel de excelente calidad y es

un productor reconocido a escala mundial. El mineral es extraído en su totalidad en el municipio de Montelíbano (Córdoba) y allí mismo, en la planta de Cerro Matoso, se lleva a cabo su transformación.

La producción de níquel en el país se origina en 1982 con la entrada en operación de Cerro Matoso. Aunque en los primeros años de funcionamiento la planta no pudo cumplir con las expectativas de producción debido a problemas técnicos (Guevara, 2006), poco tiempo después este subsector se convirtió en la segunda fuente de ingresos por concepto de exportaciones para el país en lo que respecta al sector minero, condición que conserva hoy en día.

Sus yacimientos se localizan en los municipios de Planeta Rica, Montelíbano y Uré en el departamento de Córdoba; en Ituango, Morropelón y Medellín en el departamento de Antioquia. De estos seis campos, únicamente ha obtenido viabilidad económica, el yacimiento de Cerro Matoso, situado en el municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba.

Con una producción 984 mil onzas troy en 2012 los ingresos brutos para el sector en promedio obedecieron a 17 mil millones de dólares y los ingresos netos descontados regalías generadas en ese momento giran alrededor de 15 mil millones de dólares, cifras que no solo traen capitales extranjeros para inversión directa, sino que, además representa un saqueo para la población en una zona de alto déficit en bienestar social y muchas necesidades.

HIERRO

Los principales yacimientos se encuentran en Boyacá, Cundinamarca y Antioquia. En menos escala, existen también yacimientos en el departamento de Tolima.

El país cuenta con varias siderúrgicas, entre las cuales se encuentran: Acerías Paz del Río, (Nobsa - Boyacá), la Siderúrgica de Medellín, la Siderúrgica del Pacífico: (Santiago de Cali) y la del Muña (Soacha- Cundinamarca).

Monto de la regalía por la explotación sobre el valor de la producción en borde de mina o pozo, es del 5%¹³.

Como valor adicional a lo anteriormente comentado el hierro tiene la particularidad que su producción se ha mermado desde 1990 (ver cuadro 5), pero su precio ha ascendido al pasar de US\$32/oz troy a US\$128/oz troy, ventaja que beneficia a los montos de regalías pues ha mantenido su valor.

1.2.3. Metales preciosos

Los metales preciosos los incluimos en esta pequeña lista por su crecimiento acelerado de los precios que se puede observar en el cuadro siguiente especialmente de Oro y Platino.

Además, como factor de medida el sistema de información minero –SIMCO– representa la masa de estos metales en Oz troy, para cual utilizamos una tasa de cambio: 1 Kg=32.151 Oz. Troy.

Cuadro 6. Producción de metales preciosos en Colombia 1990-2012

Años	ORO	PLATA	PLATINO	ORO	PLATA	PLATINO	ORO	PLATA	PLATINO
	Oz troy			Us\$/oz troy			Us\$		
1990	943.688,61	213.191,58	42.310,38	\$ 385,5	\$ 4,1	\$ 418,0	\$ 363.791.960	\$ 867.690	\$ 17.685.738
1991	1.119.906,84	258.363,37	51.537,64	\$ 353,2	\$ 3,9	\$ 332,3	\$ 395.495.099	\$ 1.010.201	\$ 17.123.381
1992	1.032.456,81	266.593,96	62.886,85	\$ 332,3	\$ 3,7	\$ 357,0	\$ 343.085.399	\$ 989.064	\$ 22.450.607
1993	883.148,76	235.568,49	55.363,58	\$ 391,5	\$ 5,0	\$ 395,0	\$ 345.752.741	\$ 1.170.775	\$ 21.868.614
1994	667.449,43	189.625,08	34.851,41	\$ 382,5	\$ 4,8	\$ 417,0	\$ 255.299.406	\$ 904.512	\$ 14.533.036
1995	679.538,11	189.239,27	31.346,97	\$ 386,4	\$ 4,8	\$ 370,5	\$ 262.539.548	\$ 906.456	\$ 11.614.054
1996	709.663,35	205.989,81	21.605,30	\$ 387,8	\$ 5,2	\$ 397,1	\$ 275.207.448	\$ 1.071.147	\$ 8.579.464
1997	604.787,63	113.009,86	13.053,20	\$ 331,0	\$ 4,9	\$ 395,6	\$ 200.184.705	\$ 552.618	\$ 5.163.586
1998	604.787,63	167.762,58	13.213,96	\$ 294,2	\$ 5,5	\$ 372,2	\$ 177.922.473	\$ 927.727	\$ 4.918.234
1999	1.112.383,56	244.120,59	15.689,56	\$ 279,0	\$ 5,2	\$ 380,1	\$ 310.355.014	\$ 1.269.427	\$ 5.963.603
2000	1.190.156,21	256.241,42	10.899,10	\$ 279,3	\$ 5,0	\$ 544,8	\$ 332.410.629	\$ 1.281.207	\$ 5.937.831
2001	701.304,16	232.835,68	21.637,45	\$ 271,0	\$ 4,4	\$ 529,6	\$ 190.053.427	\$ 1.024.477	\$ 11.459.194
2002	669.474,92	224.605,09	21.251,64	\$ 310,1	\$ 4,6	\$ 539,1	\$ 207.604.174	\$ 1.033.183	\$ 11.457.397
2003	1.495.491,82	305.785,72	27.038,77	\$ 363,8	\$ 4,9	\$ 691,3	\$ 544.059.923	\$ 1.498.350	\$ 18.692.176
2004	1.213.336,89	274.631,65	38.870,25	\$ 409,7	\$ 6,7	\$ 845,3	\$ 497.128.393	\$ 1.840.032	\$ 32.857.410
2005	1.150.546,49	229.620,61	34.787,10	\$ 444,7	\$ 7,3	\$ 896,9	\$ 511.694.048	\$ 1.678.527	\$ 31.199.510
2006	504.220,10	270.034,09	46.232,77	\$ 603,5	\$ 11,5	\$ 1.142,3	\$ 304.276.664	\$ 3.116.193	\$ 52.812.154
2007	497.757,81	313.952,01	49.062,03	\$ 647,5	\$ 13,4	\$ 1.173,4	\$ 322.278.268	\$ 4.191.259	\$ 57.570.863
2008	1.103.445,65	294.565,11	44.046,52	\$ 871,8	\$ 15,0	\$ 1.569,8	\$ 961.972.887	\$ 4.406.694	\$ 69.142.022
2009	1.538.027,25	348.096,10	29.868,04	\$ 973,4	\$ 14,7	\$ 1.207,9	\$ 1.497.084.964	\$ 5.117.013	\$ 36.078.502
2010	1.723.472,74	491.906,37	32.054,29	\$ 1.224,4	\$ 20,2	\$ 1.583,9	\$ 2.110.202.783	\$ 9.911.913	\$ 50.771.432
2011	1.797.483,75	773.064,62	39.577,56	\$ 1.571,6	\$ 35,2	\$ 1.722,4	\$ 2.824.997.356	\$ 27.180.952	\$ 68.168.398
2012	976.964,63	277.332,31	21.251,64	\$ 1.667,6	\$ 31,1	\$ 1.548,5	\$ 1.629.147.141	\$ 8.619.488	\$ 32.908.166

Fuente: Sistema de información minero colombiano – SIMCO

¹³ Ley 756 de 2002, artículo 16.

ORO

El oro ha desempeñado un rol muy importante en la economía colombiana desde la época colonial. Sin embargo, históricamente el valor de la producción y las exportaciones se ha caracterizado por presentar un comportamiento fluctuante explicado básicamente por una fuerte correlación del precio doméstico con el precio internacional. Adicionalmente, las estadísticas con las que se cuenta para este subsector son deficientes y es probable que no reflejen por completo la realidad.

La participación en la producción de ORO¹⁴ por departamento corresponde principalmente a los departamentos de Choco y Antioquia con el 49,71% y el 36,11%, respectivamente sigue Bolívar, con el 9,37%; Caldas, con el 2,46%; Cauca, con el 1,59%; Tolima, 0,57%; Nariño, 0,44% y otros departamentos 0,75% (Sistema de Información Minero colombiano, 2011).

PLATA

Para la producción de plata, la mayor participación corresponde a los departamentos de Antioquia, Bolívar y Chocó con el 31,7%, 30,67% y 29,77%, respectivamente, seguido por Caldas con el 7,59% y otros departamentos 0,26%.

PLATINO

La producción de platino a pesar de no representar volúmenes como el oro y la plata, también ha mostrado un incremento para el año 2010 y la mayor parte corresponde al departamento del Chocó.

¹⁴ Estos datos son para el año 2011, pero la tendencia no cambia a los largo del tiempo. Debido a que la mayoría de minas están ubicadas en departamentos como Choco y Antioquia.

1.3. Consideraciones finales

Como consideraciones finales de esta sección, se intenta concluir que:

- Después del análisis del SGR, el grupo investigador espera que este nuevo sistema arregle las fallas antes desglosadas de la ley 141 de 1994, y los órganos colegiados sirvan como mecanismo de filtro para acabar con los problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en la utilización de las regalías.
- Los ingresos netos del sector exportador de los todos los minerales mantienen una amplia diferencia respecto a las regalías pagadas, lo cual mantiene el debate de re-negociar dichos porcentajes sin dejar escapar inversión extranjera y que sea más equitativo tanto en lo social como en lo ambiental.
- En la última década el precio del petróleo ha crecido vertiginosamente para el año 2010. En promedio éste fue de 80 dólares aproximadamente 2,6 veces mayor que al comienzo de la misma.
- La producción tiene un comportamiento cíclico, decreciente en el periodo (1990-94), creciente en el periodo (1995-99), decreciente (2000-06), creciente (2007-10).
- La tendencia creciente del precio y el comportamiento cíclico de la producción, resulta en ingresos crecientes a una tasa bastante baja, explicada por el agotamiento de pozos y posterior hallazgo de nuevos que reactivan el sector.
- Los incrementos en los precios internacionales benefician más a los empresas productoras que al país; Estos se benefician de unas ganancias extras que no tienen ninguna relación con mayor eficiencia, cuando el Estado debería ser el mayor beneficiado.
- El nuevo sistema de regalías define las asignaciones a distintos fondos descentralizados y asignaciones directas que el órgano colegiado administra y decide con ayuda de los entes territoriales para definir los sectores objetivos

de los recursos en cuestión (ver anexo 2), perdiendo autonomía los distintos municipios y gobernaciones que proyectan inversiones futuras en base a proyecciones de los mismos.

2. CARACTERIZACIÓN SOCIAL DEL DISTRITO

La división político-administrativa del Distrito de Cartagena, definida en el Acuerdo N° 006 del 27 de febrero de 2003 del Concejo Distrital, establece tres localidades representadas cada una por un Alcalde Local nombrado por el Alcalde Mayor de la ciudad.

Estas localidades, que representan características comunes, aunque relativas desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico, deben ser estudiadas para conocer el punto focal de la inversión pública social:

Localidad Histórica y del Caribe Norte

Desarrollo Turístico y Portuario a la que pertenecen la Unidad Comunera Urbana 1,2,3,8,9,10, abarcando los corregimientos de Tierra Bomba, Caño del Oro, Boca Chica, Santa Ana y Barú.

Cuadro 7. Población Localidad 1 por Grupos Evolutivos

Localidad Histórica y Caribe Norte		Población Total		
Grupos Evolutivos	Grupos de Edades	Hombres	Mujeres	Total
Infancia	< 1	4.550	4.375	8.925
Preescolar	1 A 4	18.642	18.001	36.644
Escolar	5 A 6	9.355	9.215	18.570
	7 A 9	12.581	12.324	24.905
Adolescente	10 A 14	18.999	19.379	38.378
	15 A 19	19.814	23.959	43.772
Jóvenes	20 A 29	36.028	42.723	78.752
Adulto Joven	30 A 44	28.626	30.549	59.174
Adulto Maduro	45 A 64	16.214	18.709	34.923
Tercera Edad	65 Y MAS	4.975	6.925	11.900
	Total	169.785	186.158	355.943

Localidad de la Virgen y Turística

Desarrollo Turístico Recreativo y Agropecuario a la que pertenecen la Unidad Comunera Urbana 4, 5, 6,7. Incluye los corregimientos de La Boquilla, Punta Canoa, Pontezuela, Bayunca, Arroyo de Piedra y Arroyo Grande.

Cuadro 8. Población Localidad 2 por Grupos Evolutivos

Localidad de la Virgen y Turística		Población Total		
Grupos Evolutivos	Grupos de Edades	Hombres	Mujeres	Total
Infancia	< 1	4.084	3.926	8.010
Preescolar	1 A 4	16.730	16.155	32.886
Escolar	5 A 6	8.396	8.270	16.665
	7 A 9	11.291	11.060	22.350
Adolescente	10 A 14	17.050	17.391	34.442
	15 A 19	17.782	21.501	39.283
Jóvenes	20 A 29	32.333	38.341	70.675
Adulto Joven	30 A 44	25.690	27.415	53.105
Adulto Maduro	45 A 64	14.551	16.790	31.341
Tercera Edad	65 Y MAS	4.464	6.215	10.679
	Total	152.371	167.065	319.436

Localidad Industrial de la Bahía

Desarrollo Social, Industrial y Portuario a la que pertenecen la Unidad Comunera Urbana 11, 12, 13, y 15. Abarcando los corregimientos de Pasacaballos, Sector Membrillal, Sector Variante y Cordialidad.

Cuadro 9. Población Localidad 3 por Grupos Evolutivos

Localidad Industrial de la Bahía		Población Total		
Grupos Evolutivos	Grupos de Edades	Hombres	Mujeres	Total
Infancia	< 1	3.033	2.916	5.950
Preescolar	1 A 4	12.428	12.001	24.429
Escolar	5 A 6	6.237	6.143	12.380
	7 A 9	8.387	8.216	16.603

Adolescente	10 A 14	12.666	12.919	25.585
	15 A 19	13.209	15.972	29.182
Jóvenes	20 A 29	24.019	28.482	52.501
Adulto Joven	30 A 44	19.084	20.366	39.449
Adulto Maduro	45 A 64	10.810	12.473	23.282
Tercera Edad	65 Y MAS	3.316	4.617	7.933
	Total	113.190	124.105	237.295

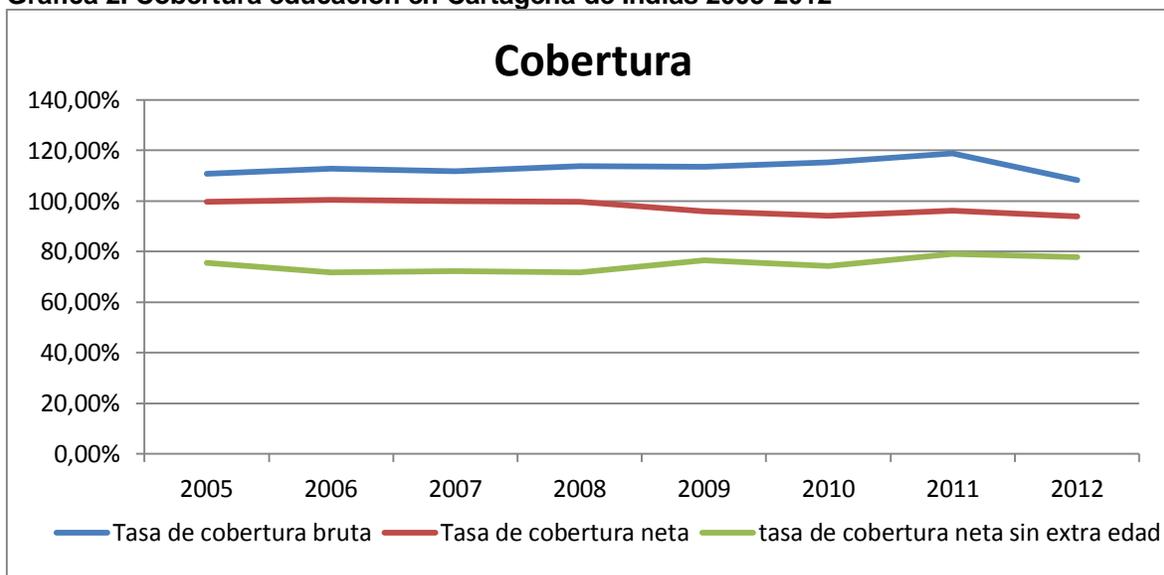
Esta organización territorial es importante porque nos permite identificar con mayor facilidad en que sectores se necesita una mayor intervención de las autoridades competentes a cada caso.

A continuación analizaremos la situación del distrito de Cartagena de Indias enunciando cada sector social, sus deficiencias y sus alcances:

2.1. Educación

En el acceso a la Educación se realiza una evaluación detallada en tres aspectos o criterios importantes como lo son: La Cobertura, la Calidad y la Eficiencia del Sistema.

Gráfica 2. Cobertura educación en Cartagena de Indias 2005-2012



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

La tasa de cobertura bruta en el cuadro anterior relaciona la totalidad de los alumnos matriculados en instituciones privadas y públicas de calendario A y B en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, con la población total entre 5 y 17 años. La tasa de cobertura neta relaciona la totalidad de alumnos entre 5 y 17 años matriculados en instituciones educativas públicas y privadas de calendario A o B, con respecto a la población total de Cartagena en el mismo grupo de edad.

En 2010 la tasa de cobertura estuvo en 115.3%, equivalentes a 268.040¹⁵ matriculados en el sistema, frente a 113.6% en 2009 (264.317 matriculados). Por niveles, aumentó la cobertura bruta en preescolar y secundaria y se mantuvo primaria y en media. Según la Secretaría de Educación Distrital (SED), a partir de 2009 se presentaron cambios en la metodología para captar matriculados en el Sistema Educativo, lo cual incidió en que se depuraran y ajustaran los datos reportados por los colegios privados y que fueran eliminados del sistema 13.135 matriculados: 5.210 por duplicidad y 7.925 niños de 3 y 4 años que aparecían matriculados en preescolar cuando en realidad estaban en niveles inferiores. Este “faltante” en la matrícula por la depuración fue compensado en 2009 en gran medida con matrículas para jóvenes y adultos vía UNAD y Transformemos, de los cuales el 93% son mayores de 18 años y el 44% mayor de 40 años. Estos cupos en extra edad suman a la cobertura bruta, pero no inciden en la neta.

La cobertura neta sin extra edad por niveles se refiere al porcentaje de matriculados en el sistema que están cursando el grado escolar que por su edad les corresponde. Esta matrícula en 2009 fue de 76.4%. Debido a diferencias en las fechas de cortes para construir las tasas de 2009, la SED recomienda que no se haga una comparación con otros años. De todas formas, de los datos de la cobertura sin extra edad por niveles se obtiene que en primaria y secundaria las tasas son más altas (90.70% y 76.40% en 2010 respectivamente), mientras en preescolar y media la

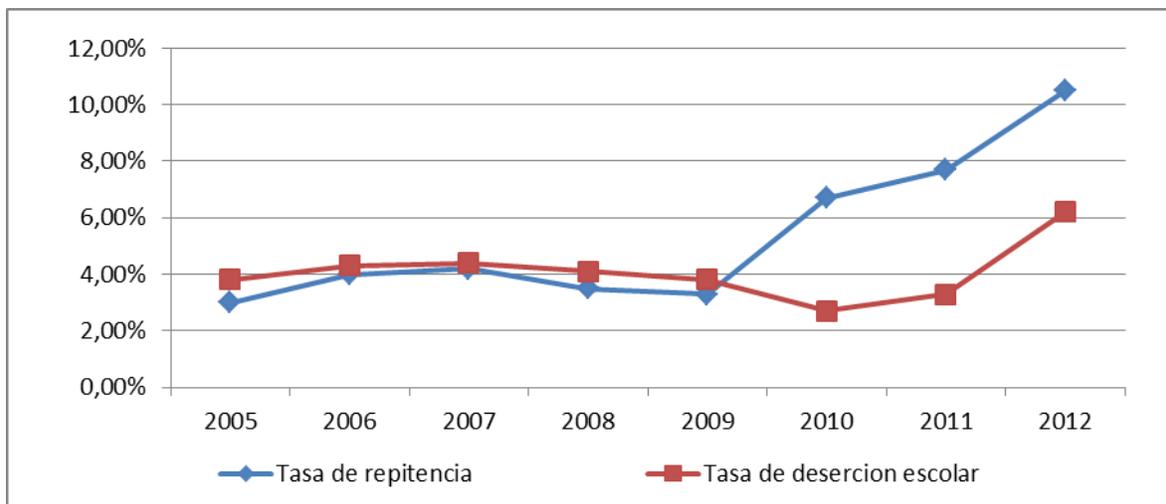
¹⁵ Cálculos propios de los autores, basados en datos de la Evaluación Técnica de Calidad de Vida en Cartagena (2009).

mitad de los estudiantes no están en el grado que por su edad les corresponde (52.40% y 50.00% en 2010 respectivamente). La tasa de cobertura neta alcanzó su mayor nivel dentro del período analizado 2004-2012, en la vigencia 2011 con un índice del 118.8% y disminuye a un 108.3% en el 2012, por causa de la tasa de deserción.

2.1.1. Eficiencia

Está asociada a la capacidad del Sistema Educativo de mantener a los estudiantes de manera continua o ininterrumpida durante todo el ciclo educativo. La eficiencia es evaluada a través de la tasa de deserción y la tasa de repitencia (Ver Gráfica 4). La primera mide la proporción de niños y niñas que abandonan el sistema educativo a lo largo del año

Gráfica 3. Tasa de repitencia y de deserción escolar en Cartagena 2005-2012



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos. Elaboración: Autores del proyecto.

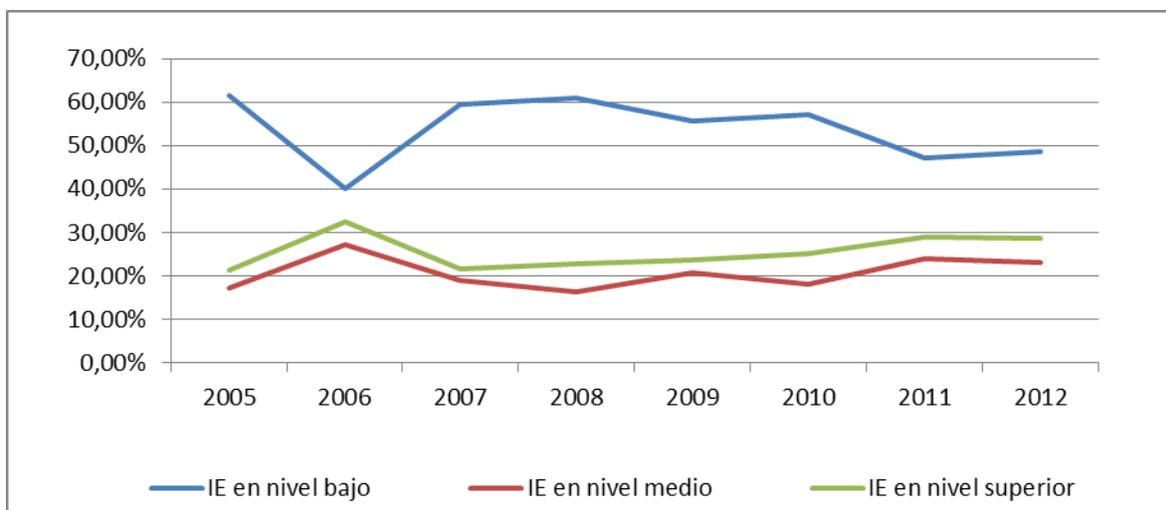
Así para 2010 la tasa de las IE Oficiales respecto a 2009 disminuyó, al pasar de 4.1% a 2.8% y las IE Privadas disminuyó al pasar de 3.2% en 2009 a 2.5% en 2010.

La tasa de repitencia mide de cada 100 niños y niñas cuantos están en el mismo grado que cursaban el año anterior (Cartagena Como Vamos, 2010). Esta tasa no sólo recoge a los que reprueban, sino también a los que desertaron y tuvieron que repetir. Este indicador para 2010 presentó un aumento significativo agregado, al pasar de 3.3% en 2009 a 6.7% en 2010, a 7.7% en 2011 y 10.5% en 2012; igualmente la tasa de deserción que en el 2010 estaba en 2.7% y subió a 3.3% en 2011 y 6.2% en 2012. Este aumento se debe principalmente al aumento de la tasa por parte de las IE Privadas al pasar de 2.4% en 2009 a 7.3% en 2010.

2.1.2. Calidad

Para analizar la calidad de la educación, en Colombia se aplican las pruebas ICFES a todos los estudiantes de último grado de educación media. Los resultados por IE muestran una leve caída en la calidad respecto a 2009. En relación con las IE oficiales, éstas pasaron de tener el 31% en niveles medio y alto en 2009, a tener el 30.6% en 2010. Por otro lado las IE privadas pasaron de tener el 60% en niveles medio y alto en 2009, al 59.6% en 2010.

Gráfica 4. IE medidas en rasgos de calidad por el ICFES 2005-2012



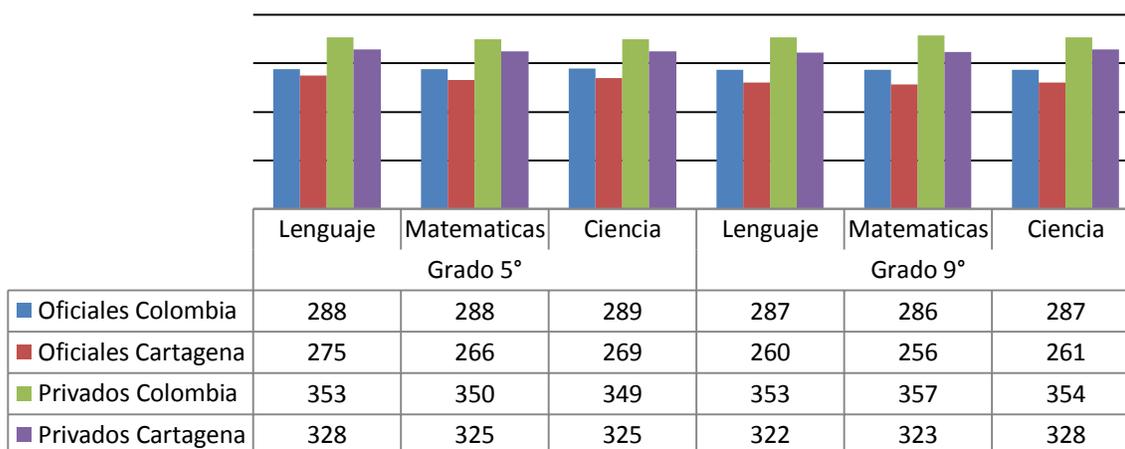
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos.

Elaboración: Autores del proyecto

Es importante tener en cuenta que los resultados de las pruebas ICFES a lo largo de los años se han movido cíclicamente. Al analizar IE Oficiales entre 2004 y 2009, se observan altos crecimiento en los niveles medios y altos con resultados en 2004 y 2006 y más bajos en 2005, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Las pruebas SABER se aplican a todos los estudiantes de último grado de primaria (5º) y de secundaria (9º) para medir calidad de la educación básica. Evalúan Lenguaje, Matemáticas y Ciencias, y su rango de calificación va de 100 a 500 así: Insuficiente de 100 a 226, Básico de 227 a 315, Satisfactorio de 316 a 399, y Avanzado de 400 a 500. La prueba se aplica cada tres años y la más reciente tuvo lugar en 2009. Por cambios metodológicos, los resultados no son comparables con los de 2005 debido a que aún el ICFES no los ha homologado.

Gráfica 5. Prueba Saber 5º y 9º en 2009. Cartagena Vs Colombia



En la gráfica 5 se puede comparar el puntaje obtenido de las instituciones públicas y privadas tanto a nivel Nacional como Local.

Sin embargo, una comparación vertical no arroja resultados halagadores:

- Los resultados promedios de los Colegios Oficiales en Cartagena son menores a los de los Colegios Privados. Los primeros se ubican en nivel Mínimo y los segundos en nivel Satisfactorio.

- La diferencia a nivel Nacional entre Colegios Privados y los Oficiales son amplias. Las pruebas reflejan que el mayor nivel dentro de las áreas analizadas es para Matemáticas.
- En el nivel Satisfactorio (en la escala de valoración es el término medio alto) tenemos: Lenguaje Grado 5, IE Privadas; Lenguaje Grado 9, IE Privadas; Ciencias Naturales Grado 9, IE Privadas. De resto todas las demás categorías y en las Instituciones Públicas y Privadas el rendimiento es Mínimo.

2.1.3. Inversión

Esta variable es necesaria para que el Distrito destine mayores recursos a la Educación para así poder alcanzar y sostener mejores resultados en calidad educativa.

La Inversión en Infraestructura Educativa para Cartagena es la siguiente:

Cuadro 10. Inversión en infraestructura para educación 2007-2012

Año	Total Inversión en Infraestructura
2007	\$ 6.163.265.529
2008	\$ 4.216.632.572
2009	\$ 57.672.234.657
2010	\$ 61.032.207.266
2011	\$ 106.265.910.644
2012	\$ 4.893.761.106

Fuente: Cartagena como Vamos (2013).

Así se puede indicar gracias al cuadro anterior (ver cuadro 10) que el periodo de mayor inversión para infraestructura es el comprendido entre los años 2009-2011

Cuadro 11. Participación de presupuesto de educación 2007-2010.

	2007	2008	2009	2010
Presupuesto Total de Educación	\$227.568	\$243.042	\$282.809	\$260.326
Recursos Propios	\$4.885	\$14.587	\$44.458	\$29.080
Porcentaje financiado con Recursos Propios	2.15%	6%	15.7%	11.2%

Fuente: Cartagena como vamos 2012. Observación: Cifras en millones de pesos

En 2007 el presupuesto de educación en Cartagena estuvo en \$227.568 millones, con una participación del Distrito como aportante del 2%. En 2008, el presupuesto aumentó 6% alcanzando un monto de \$243.042 millones, y el Distrito aumentó su participación al 6,6% con un aporte de \$14.587 millones. En 2009, el presupuesto aumentó 16% llegando a \$282.809 millones, de los cuales el Distrito aportó el 16% (Ver cuadro 11).

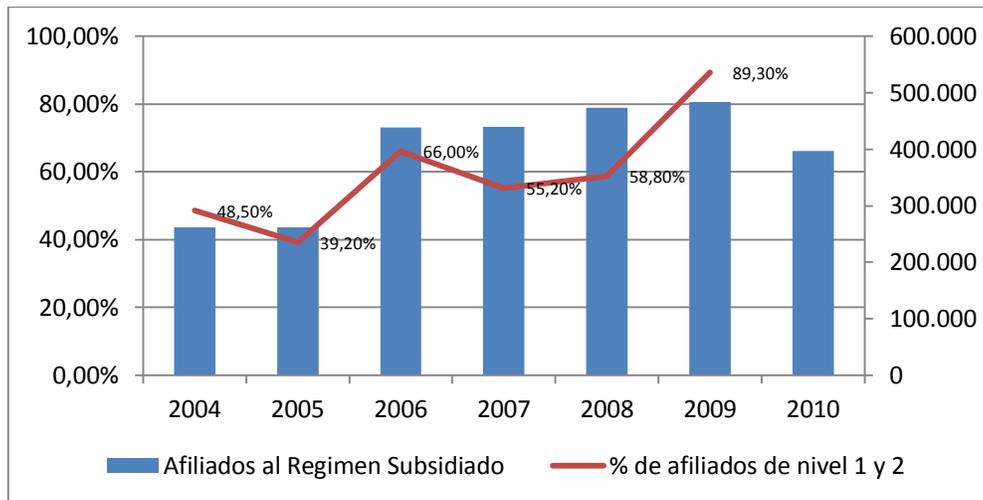
2.2. Salud

Para esta variable se realiza una evaluación detallada en dos aspectos importantes: la cobertura, la calidad del sistema.

2.2.1. Cobertura

El acceso a la Salud de la población más vulnerable se mide a través de la tasa de cobertura del Régimen Subsidiado, la cual a partir de la Res. 2596/2008 del Ministerio de Protección Social registró cambios metodológicos en su cálculo. Estos cambios buscan afinar el indicador, pues además de considerar como población objetivo de los subsidios plenos a los identificados de los niveles 1 y 2 del Sisben, incluyen también a la población indígena y a la población desplazada por la violencia. Por otra parte, excluyen del cálculo los sisbenizados nivel 1 y 2 en el Régimen Contributivo.

Gráfica 6. Cobertura de afiliados al régimen subsidiado en % y Habitante



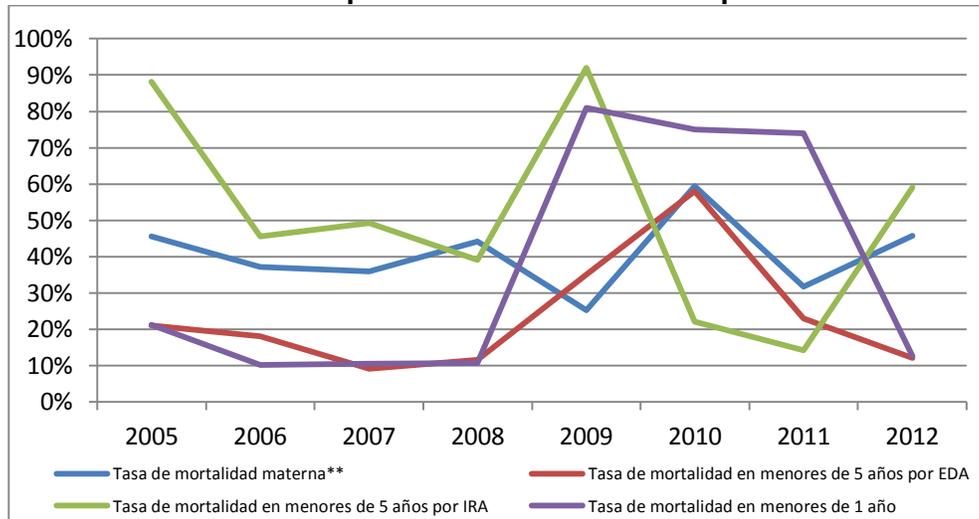
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

Así para el periodo de análisis el mayor número de afiliados al régimen subsidiado fue entre el periodo 2006-2009, y dentro los cuales se beneficiaron en mayor medida los estratos 1 y 2, tanto así que a 2009 el porcentaje de afiliados fue de 90% aproximadamente.

2.2.2. Calidad

Para medir la calidad se analizan cuatro tasas de mortalidad (ver gráfica 7), entre más bajo el número de muertos mayor será la efectividad de la política de salud distrital.

Gráfica 7. Tasas de mortalidad para medir la calidad de la política de salud



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

La tasa de mortalidad materna mide la probabilidad de que una mujer fallezca por complicaciones del embarazo, parto o puerperio en un periodo dado, en relación con el número de nacidos vivos. Se considera un indicador de calidad de atención en salud. Si bien la tasa de mortalidad materna relaciona el número de defunciones maternas durante un período dado entre el número de nacidos vivos más las muertes fetales más los abortos durante el mismo periodo, generalmente se usa la razón de mortalidad materna cuando se dispone solo número de nacidos vivos en el denominador.

De esta manera, observamos que la Tasa de Mortalidad Materna por 100 mil nacidos vivos paso en 2004 de 36,3 hasta 44,2 muertes maternas/100 mil nacidos vivos en 2008, en 2009 se registró una disminución del 43%, ubicándola en 25,2

siendo esta la tasa más baja que se ha registrado en la ciudad desde el 2004, seguido de 59,4 muertes de maternas/100 mil nacidos vivos (la mayor tasa de muertes en la ciudad) para el año 2010.

Las Tasas de Mortalidad de Menores de 5 años por Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) y por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) también presentaron aumento frente a las de 2009. La de EDA paso de 3,5 menores de 5 años muertos/100 mil menores de 5 años a 5,8 en 2010, y la de IRA paso de 9,2 menores de 5 años/100 mil menores de 5 años en 2009 a 22,1 en 2009.

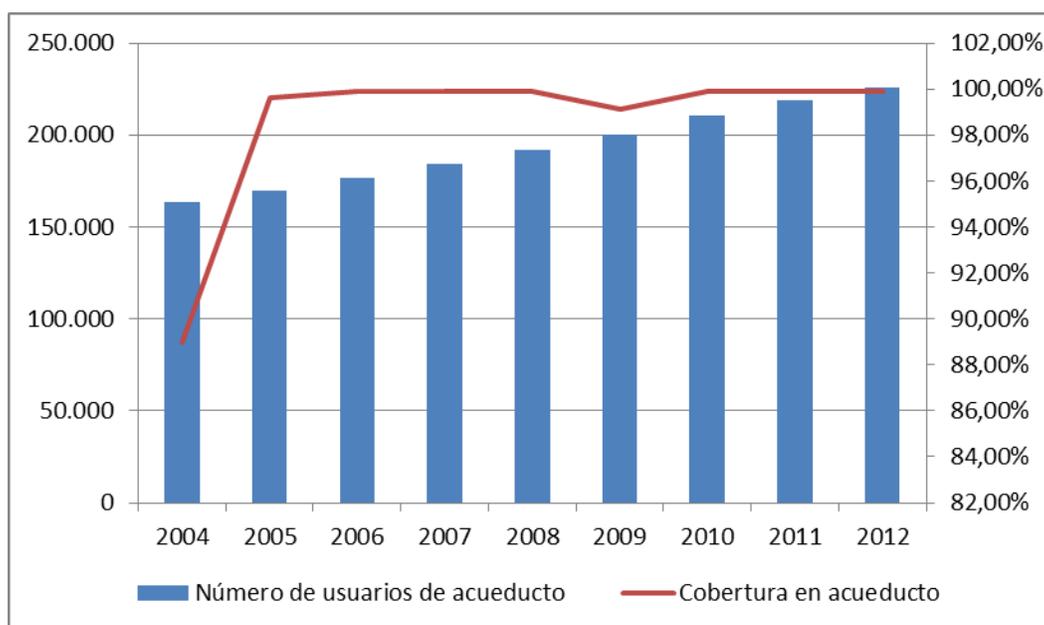
La Tasa de Mortalidad de Menores de un año (TMI), que registra el número de defunciones en este grupo de edad por cada mil nacidos vivos, bajó de 8.1 en 2009 a 7,5 en 2009, siendo también la tasa más baja en Cartagena desde el 2004.

2.3. Servicios básicos y Vivienda

2.3.1. Servicios básicos

Los servicios básicos serán medidos mediante el acceso que tienen los habitantes a los servicios básicos prestados por el estado, en acueducto y alcantarillado.

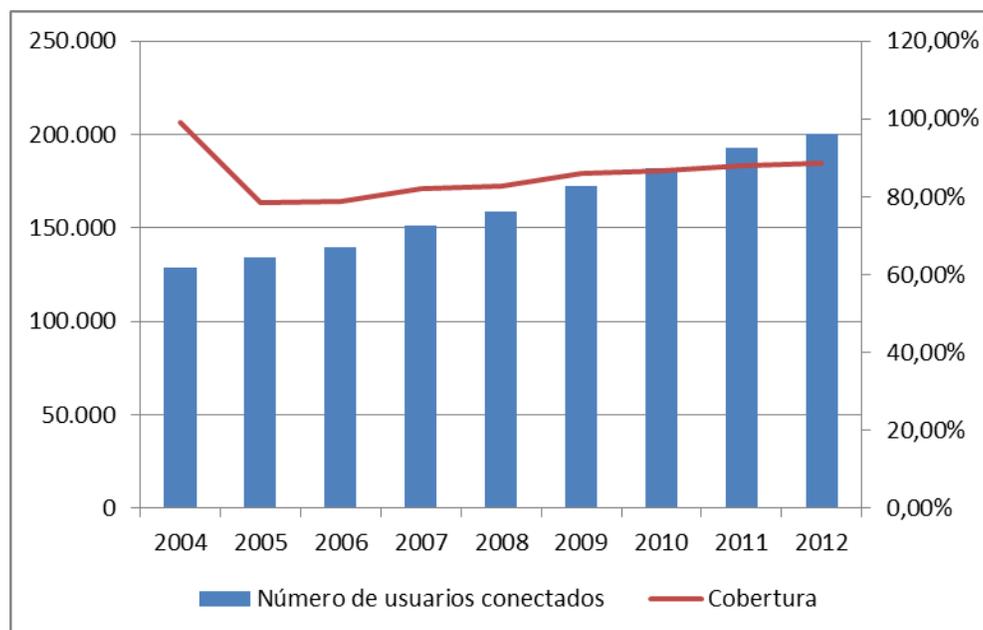
Gráfica 8. Habitantes con acceso a servicios de acueducto 2004-2012.



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

Los indicadores de eficiencia y calidad del servicio de acueducto son monitoreados en 2009 con base en informes de la Interventoría. La continuidad fue de 99.5% y la calidad del agua luego del análisis de los parámetros físico-químicos y microbiológicos arrojó que se ubica en el rango permitido según Decreto 1575/09. Donde se requieren avances es el Índice de Agua No Contabilizada, que refleja el porcentaje de agua que se pierde durante el proceso de distribución. En Cartagena se encuentra en 43% frente a un valor máximo admisible por la CRA de 30%. Contractualmente, este índice debía estar en 25%.

Gráfica 9. Usuarios conectados a alcantarillado 2004-2012.



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

En la gráfica 9 se puede observar que el número de usuarios de acueducto entre 2008 y 2010 registró un aumento de 4.3% pasando de 192.098 a 200.392. Bayunca y Pontezuela fueron las zonas a las que se les dio servicio. En alcantarillado, los usuarios pasaron de 159.039 en 2008 a 172.489 en 2009, registrando un crecimiento de 8.5%, superior al promedio e igual al de 2007, año que también registró mayores avances en el cumplimiento de obras del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Es así como en 2009 se dio servicio a Olaya Herrera sector Boston, María Auxiliadora, Candelaria, Navas Meisel, José Antonio Galán y Cielo Mar.

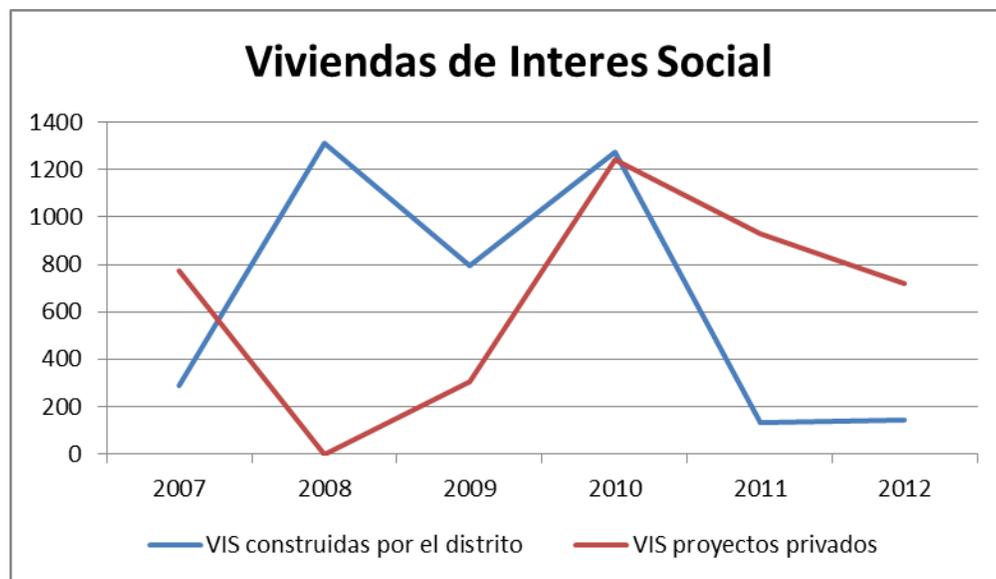
La ejecución del actual Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado fue contemplada para realizarse en 8 años. A 2009 llegan a 11, lo que ha implicado 3 años adicionales de vertimientos de aguas servidas en la Ciénaga de la Virgen y Bahía de Cartagena.

Se pactaron las obras faltantes del Emisario Terrestre y Submarino sean entregadas en 2010 y a la fecha 2014 no se ha concretado la finalización de este proyecto.

2.3.2. Vivienda

Para dar una mirada al eje de vivienda y hábitat, se realiza un seguimiento al déficit de vivienda y a las acciones emprendidas para reducirlo: mejoramientos y construcción de viviendas.

Gráfica 10. Viviendas de interés social hechas en la ciudad 2007-2012



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

De acuerdo con el comunicado de prensa de viviendas VIS y no VIS publicado por el DANE en el cuarto trimestre de 2007, se encuentra que para este mismo año de referencia las unidades nuevas para vivienda aumentaron el 9,65% con respecto al período anterior (2006); en donde para la vivienda no VIS el aumento fue de 15,17% y para la VIS fue sólo del 2,90%.

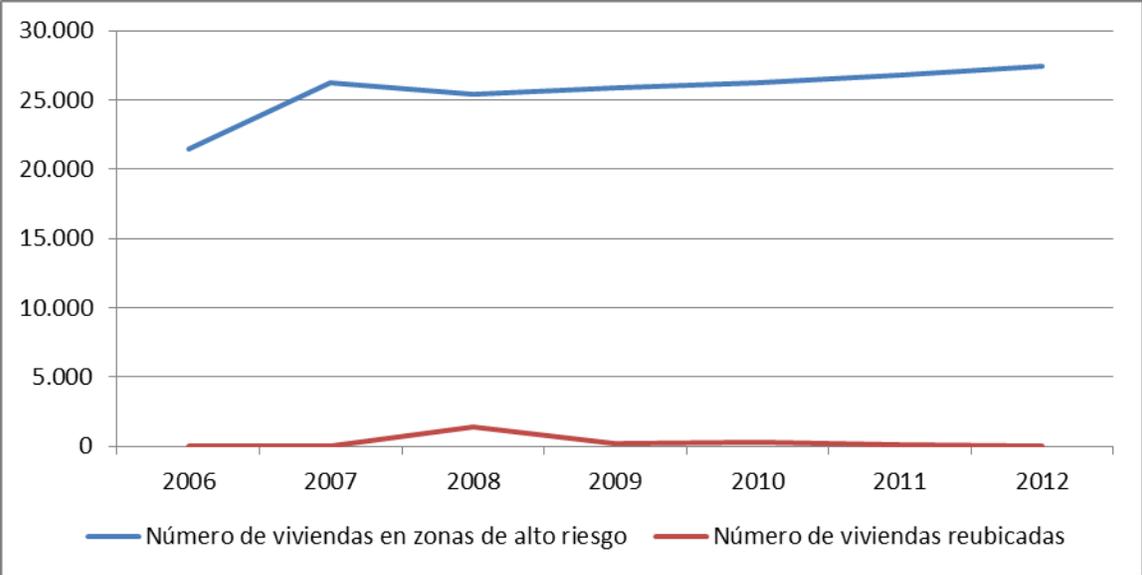
En lo descrito anteriormente se puede observar que los recursos destinados a construcción de Viviendas de Interés Social fueron más escasos (menos del 3% como se muestra en el párrafo anterior), y se incentiva más las construcciones de viviendas con carácter de mayor lucro (no VIS).

Ahora bien, hablando especialmente de Viviendas de Interés Social y de conformidad con la gráfica 10, para el año 2007 las VIS eran principalmente construidas a través de proyectos privados, alcanzando a construir cerca de 800 nuevas viviendas en beneficio de personas con bajos recursos mientras que las construcciones financiadas por el distrito no superaron las 400 VIS.

Los cambios abruptos en 2008 y 2010, donde el distrito es el mayor oferente de VIS, puede ser explicado por el manejo de la administración de Judith Pinedo (2008-2011), en el cual se terminaron más de 3000 casas en el mismo período (ver gráfica 20), mientras que por medio del sector privado sólo se construyeron aproximadamente 1500 casas.

En el anterior esquema (gráfica 10) también se puede ver que para el 2010 la cantidad de VIS financiadas tanto por el distrito como por el sector privado tienen el mismo número de viviendas construidas (un poco más de 1200 casas); mientras que para los años 2011 y 2012 la construcción de ésta por parte de la administración tuvo un notable declive (132 y 141 casas respectivamente) mientras que el sector privado disminuyó en menos proporción, entregando 931 casas en 2011 y 719 en 2012.

Gráfica 11. Viviendas en alto riesgo y reubicadas 2006-2012



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

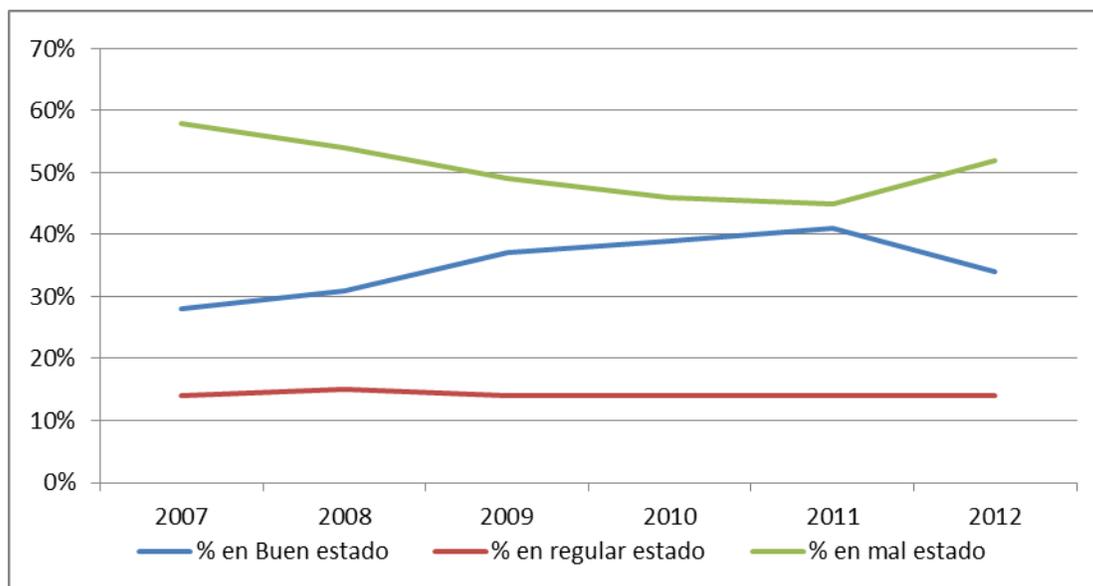
Según el Plan Maestro de Vivienda formulado en 2007, el déficit convencional de vivienda en ese año ascendió a 63.011 unidades, de las cuales 32.147 unidades correspondieron a déficit cuantitativo (necesidad de una vivienda nueva) y 30.865 a déficit cualitativo (necesidad de mejoras en la vivienda). Al ser este déficit dinámico, Corvivienda reportó que para 2009 había ascendido a 66.158.

2.4. Espacio Público e Infraestructura Vial

2.4.1. Infraestructura vial

La infraestructura vial de la ciudad de Cartagena se detalla a continuación basado en la gráfica 12 mostrando el estado actual de la malla vial.

Gráfica 12. Estado de la malla vial



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

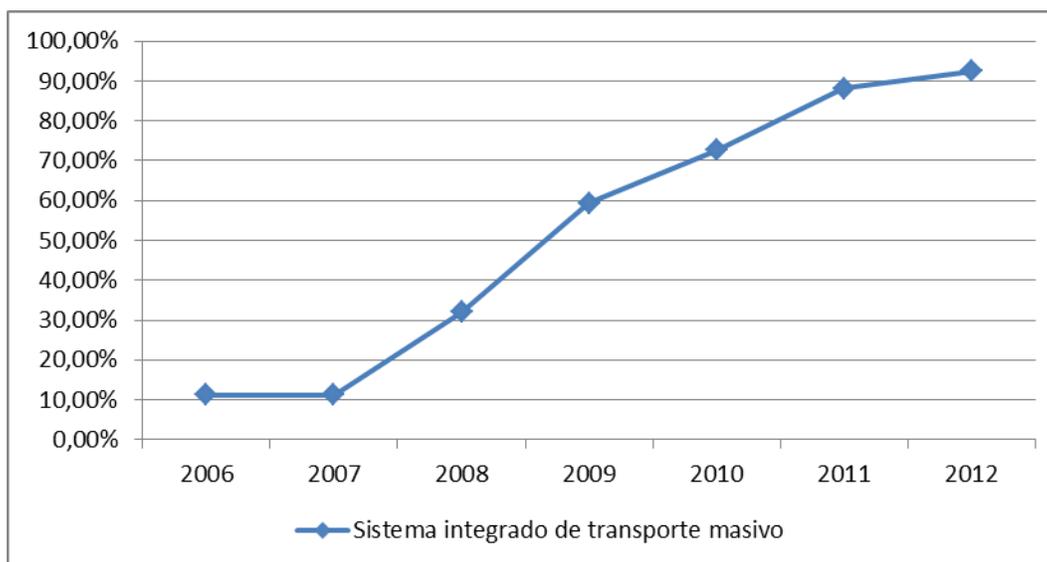
En 2007 el 28% de la malla vial estaba en buen estado, el 14% en regular estado y el 58% en mal estado. En 2008 el buen estado ascendió a 31% y el mal estado

disminuyó a 54%. Finalmente, en 2009 con una inversión aproximada de \$18 mil millones se intervinieron 40 kms de vías y el buen estado aumentó a 37%. Como complemento de las obras, se sugiere establecer un programa de mantenimiento preventivo de la malla vial en buen y regular estado para optimizar inversiones futuras y sostener las recuperaciones (ver gráfica 12).

2.4.2. Sistema Integrado de Transporte Masivo

El proyecto Transcaribe está concebido para mejorar la movilidad vial urbana, por lo cual será nuestro eje de estudio para determinar si este proyecto trascendental para la ciudad es o no una política pública eficiente y si los recursos destinados de regalías para este servicio han sido bien utilizados.

Gráfica 13. % de construcción de Sistema Integrado de Transporte Masivo



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2012). Cartagena Como Vamos

Entre 2005 y 2009 se presentaron cambios en el proyecto relacionados con la extensión de las troncales y pretroncales. En principio se contempló que las troncales tuvieran una extensión aproximada de 15 Kms, pero en 2008 vía CONPES se estableció una extensión final de troncales de 10.29 Kms y el tramo Glorieta

Santander-Bocagrande se redefinió como carril preferencial. Frente a esta última extensión de 10.29 Kms, el avance en la construcción de las troncales ha sido el siguiente: 0% en 2005, 11.3% en 2006 (equivalentes a 1.2 Kms de obra), 11.3% en 2007 (sin avances), 32.1% en 2008 (3.3 Kms acumulados) y finalmente en 2009, 59.3% con un acumulado de obras de troncales de 6.1 Kms y 73.591 m² de espacio público construido (gráfica 13).

En relación con la fecha estipulada de culminación de las obras, se han registrado aplazamientos. En 2009, la Gerencia de Transcribe reportó a CCV que la fecha de finalización estaba proyectada para julio de 2010. En 2010, el reporte es que la fecha de finalización se movió a diciembre de 2011, sin contar con unos atrasos adicionales no previstos por la declaratoria desierta de la licitación pública para el tramo Bazurto-Pie de la Popa.

2.5. Consideraciones finales

La Inversión Pública en la ciudad de Cartagena de Indias se reparte en programas que mejoren indicadores de Salud, Educación, Servicios Básicos y Vivienda, Espacio Público, Infraestructura, Seguridad y Medio Ambiente, los cuales buscan beneficiar a la población Cartagenera en aspectos como movilidad, calidad de vida, bienestar entre otros, así después de analizar cada sector necesitamos definir las necesidades de la población dentro de las unidades comuneras de gobierno¹⁶ (UCG) (Ver anexo 3), dando como resultado los siguientes datos principales (Cartagena como Vamos, 2009):

- El mayor número de personas de estrato 1 se encuentra en las UCG 2, 4, 5, 6, 14 y 15. En estas mismas zonas se encuentra el mayor número de personas sisbenizadas de los niveles 1 y 2.
- El mayor número de personas sin escolaridad en adultos se encuentra en las UCG 4, 5, 6 y 11.

¹⁶ Las Unidades Comuneras de Gobierno es la división política administrativa de la ciudad para analizar pequeños sectores o comunas que tengan una estructura organizativa.

- El mayor número de colegios por cada 1.000 habitantes en edad escolar se encuentra en las UCG 5, 7, 13 y 14.
- La mayor cobertura en salud de la población sisbenizada se encuentra en las UCG 5, 6, 11 y 13.
- Las siguientes son las UCG con menores niveles de cobertura en:
 - Energía: 3, 6 y 14.
 - Acueducto: 2, 4 y 14.
 - Alcantarillado: 4, 5 y 6.
 - Aseo: 4, 6 y 14.
 - Gas natural: 2, 6 y 14.
- Las viviendas que es un solo cuarto se encuentran en las UCG 2, 3, 4, 5
- Las mayores tasas de desempleo se presentan en las UCG 3, 8, 9 y 10.
- Los mayores niveles de pobreza (usando el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) se presentan en las UCG 2, 4, 5 y 6.
- Los mayores niveles de miseria pobreza (usando el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) se presentan en las UCG 4, 5, 6 y 14.

Los Sectores Económicos también se benefician de la Inversión Pública en factores como Seguridad, Infraestructura Vial, Servicios Públicos, un ejemplo es el Sector Hotelero y Turístico, las mejoras en el acceso a Hoteles, la continuidad de los Servicios Públicos; otro beneficiado es el Sector Industrial creando nuevas plataformas para el aumento de la productividad, la mejora en las vías de acceso para enviar productos a otros países por medio de servicios portuarios de la ciudad.

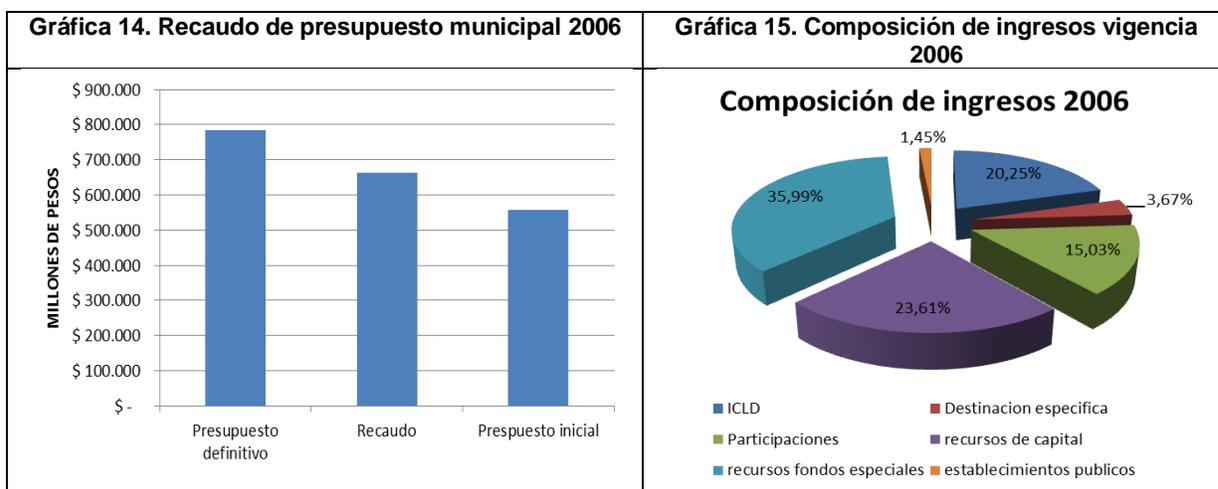
3. Inversión pública

La ejecución del presupuesto de inversión pública, se realiza con base en la priorización de las necesidades para el cambio estructural de mediano y largo plazo, acorde con las condiciones previas para el buen vivir y la competitividad del sistema.

En el Distrito de Cartagena, se elabora el presupuesto Inicial para cada vigencia, dándole cumplimiento a éste principio, el cual se consolida con la incorporación mediante actos administrativos de las transferencias de diferentes recursos entre ellos los de regalías incluidos en las reservas presupuestales de la vigencia anterior y los recursos de regalías asignados para la vigencia.

3.1. Análisis de las ejecuciones presupuestales de Cartagena de Indias

3.1.1. Inversión Pública periodo 2006



Fuente: Ejecución presupuestal 2006. Elaboración: Autores del Proyecto

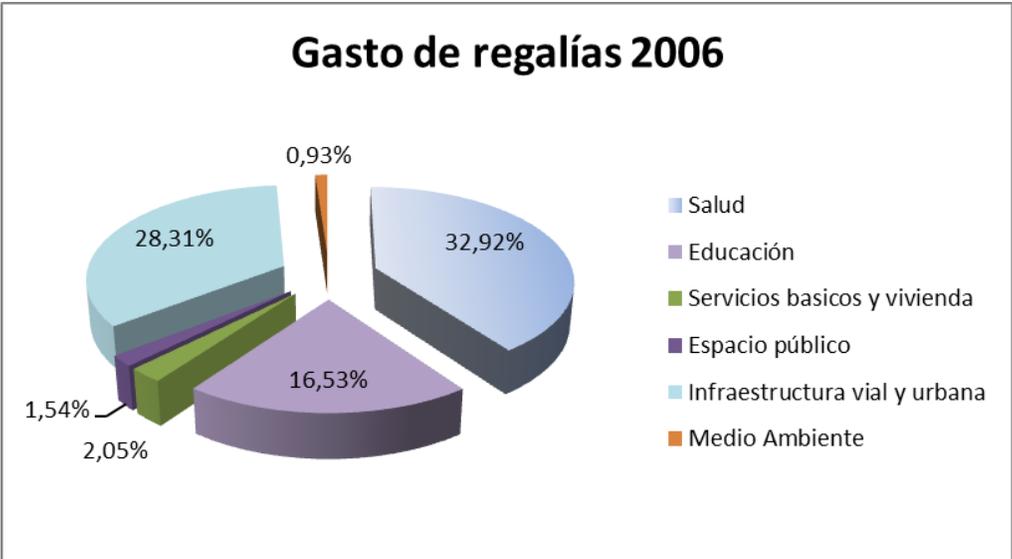
Para la vigencia 2006 el distrito recaudó ingresos por \$ \$663.357 millones, el presupuesto de la inversión pública ascendió a \$784.056 millones y el presupuesto de regalías a \$50.595 millones, cifra que corresponde al 6.45% del presupuesto de inversión.

De los cuales el 36% correspondió a recursos de fondos especiales, seguido de los recursos de capital (donde se incluye las partidas de Sistema General de Participaciones) con un 24%, equivalente a \$156.587 millones.

Ejecución presupuestal por sector social

Dándole cumplimiento a la priorización de las necesidades y de conformidad con la disponibilidad de los recursos de Regalías en el presupuesto de Cartagena en el año 2006 se ejecutó con éstos el 32.92% en el sector Salud, el 16.53% en Educación, el 2.05% en Servicios Básicos y Vivienda, el 1.54% en Espacio Público, el 28.31% en Infraestructura Vial y Urbana y el 0.93% en Medio Ambiente (ver gráfica 16). Los seis sectores mencionados acumularon el 82.27% del gasto por Regalías.

Gráfica 16. Gastos de regalías vigencia 2006

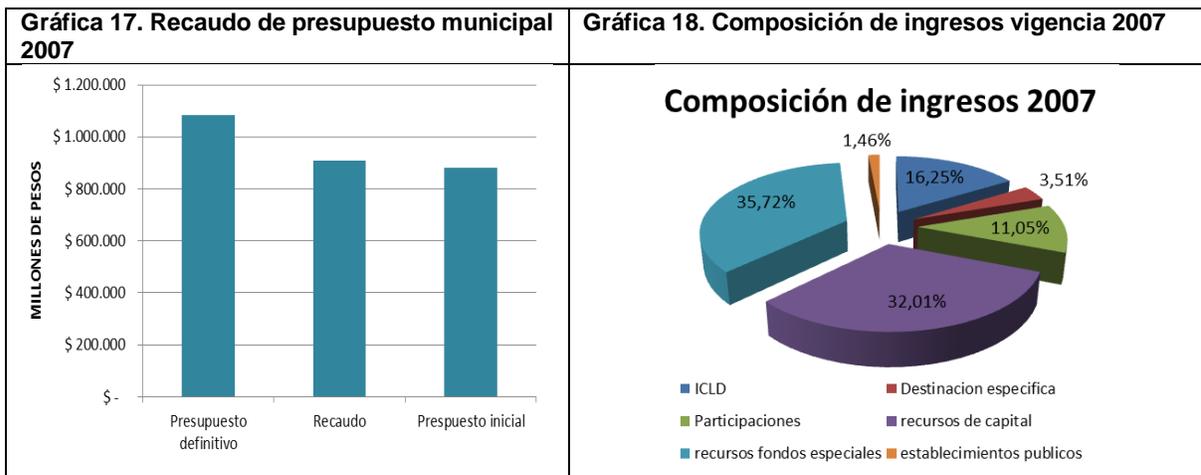


Fuente: Ejecución presupuestal 2006. Elaboración: Autores del Proyecto

Para la vigencia fiscal de 2006, se puede apreciar que la infraestructura vial y urbana (28,31%) es comparable con el sector salud (32,92%) y educación (16,53%), esto

teniendo en cuenta que durante el 2006 se realizaron grandes obras como son los escenarios deportivos de los XX juegos de centroamericanos y de la construcción del primer tramo del sistema integrado de transporte masivo (Transcaribe) (Cartagena como vamos, 2006).

3.1.2. Inversión Pública periodo 2007



Fuente: Ejecución presupuestal 2007. Elaboración: Autores del proyecto.

Para la vigencia 2007 el presupuesto de Inversión Pública ascendió a \$1.083.732 millones y el presupuesto de regalías a \$80.020.384.678, de los cuales se recaudó efectivamente \$910.017 millones. Los recursos por regalías se incrementaron con respecto al año 2006 en un 37% (gráfica 17).

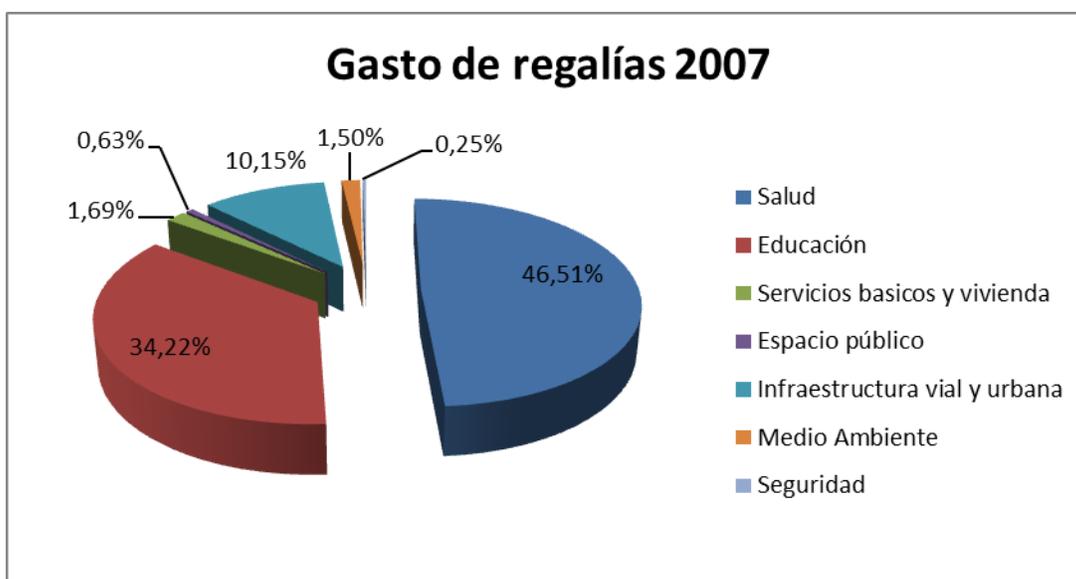
Los ingresos corrientes de libre destinación representaron un 16% de todas de ingresos del distrito, los cuales incrementaron aproximadamente un 10% respecto al mismo valor en 2006.

Los recursos de capital son el mayor rubro de financiación del distrito con una participación de 32%, e ingresos de \$291.291 millones de pesos creciendo un 11% con respecto al año anterior.

Ejecución presupuestal por sector social

Dándole cumplimiento a la priorización de las necesidades y de conformidad con la disponibilidad de los recursos de regalías en el presupuesto del Distrito en el año 2007 se ejecutó con éstos el 46.51% en el Sector Salud, el 34.22% en el sector Educación, el 1.69% en Servicios Básicos y Vivienda, el 0.63% en Espacio Público, el 10.15% en Infraestructura Vial y Urbana, el 1.50% en Medio Ambiente y el 0.25% en Seguridad (gráfica 19).

Gráfica 19. Gastos de regalías por sector social 2007

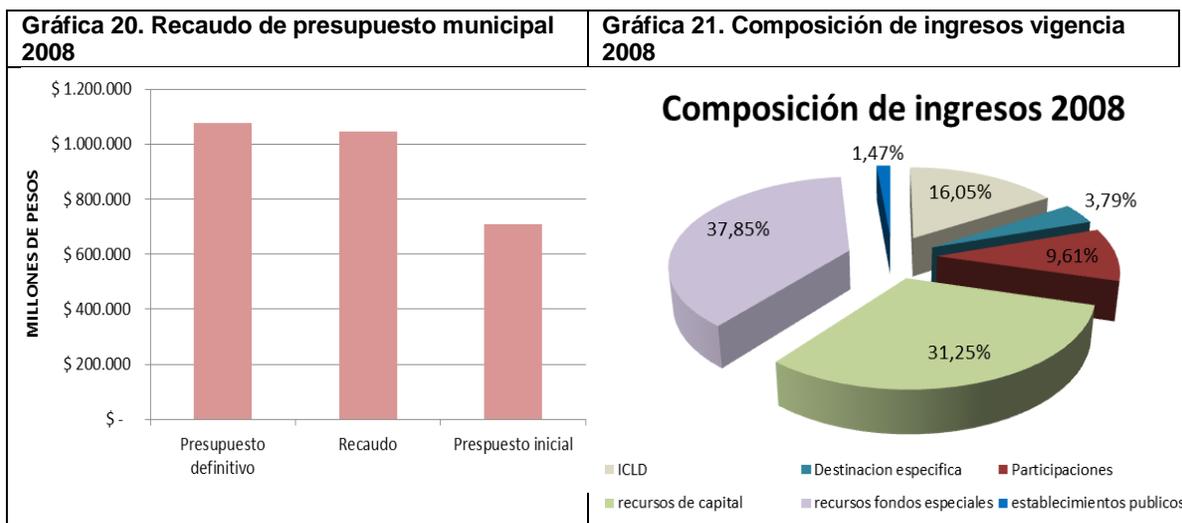


Fuente: Ejecución presupuestal 2007. Elaboración: Autores del proyecto.

Para la vigencia de 2007 la cobertura a programas de salud para la población de estratos bajos fue muy intensiva y ocupó gran parte de los ingresos por regalías, de la misma manera para los programas de educación se implementó el transporte escolar para estudiantes de estratos bajos.

3.1.3. Inversión pública periodo 2008

Para la vigencia 2008 el distrito de Cartagena presento un presupuesto de ingresos totales de \$1.047.474 millones, registrando un incremento de 15% en las cuentas del mismo periodo en la vigencia anterior. El Presupuesto de Regalías ascendió a \$62.901 millones, cifra que corresponde al 5,84% del presupuesto de inversiones.



Fuente: Ejecución presupuestal 2008. Elaboración: Autores del Proyecto

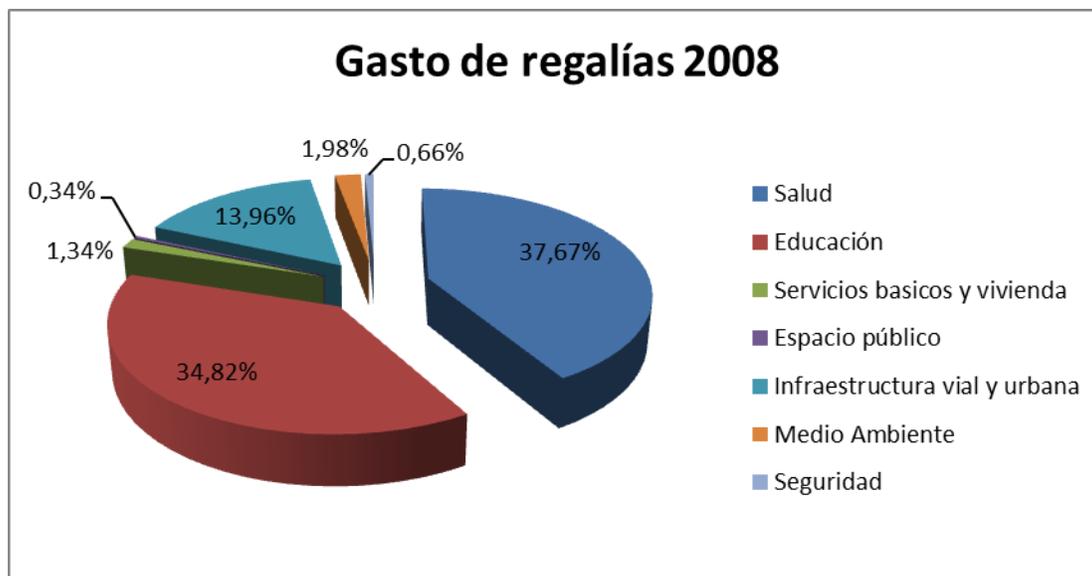
Para este año el mayor flujo de ingresos vino de los recursos de capital con un 31%, seguido de fondos especiales con un 38%. Incremento con respecto al año anterior explicado principalmente por la asignación para la financiación del régimen subsidiado en salud tanto por S.G.P. como por transferencias del FOSYGA.

Ejecución presupuestal por sector social

Dándole cumplimiento a la priorización de las necesidades y de conformidad con la disponibilidad de los recursos de regalías en el presupuesto del Distrito en el año 2008 se ejecutó con éstos el 37.67% en el sector Salud, el 34-82% en Educación, el 1.34% en Servicios Básicos y Vivienda, el 0.34% en Espacio Público, el 13.96% en Infraestructura Vial y Urbana, el 1.98% en Medio Ambiente y el 0.66% en

Seguridad. Para un total ejecutado en los rubros ilustrados anteriormente durante la vigencia 2008 del 92.78%.

Gráfica 22. Gastos de regalías por sector social 2008



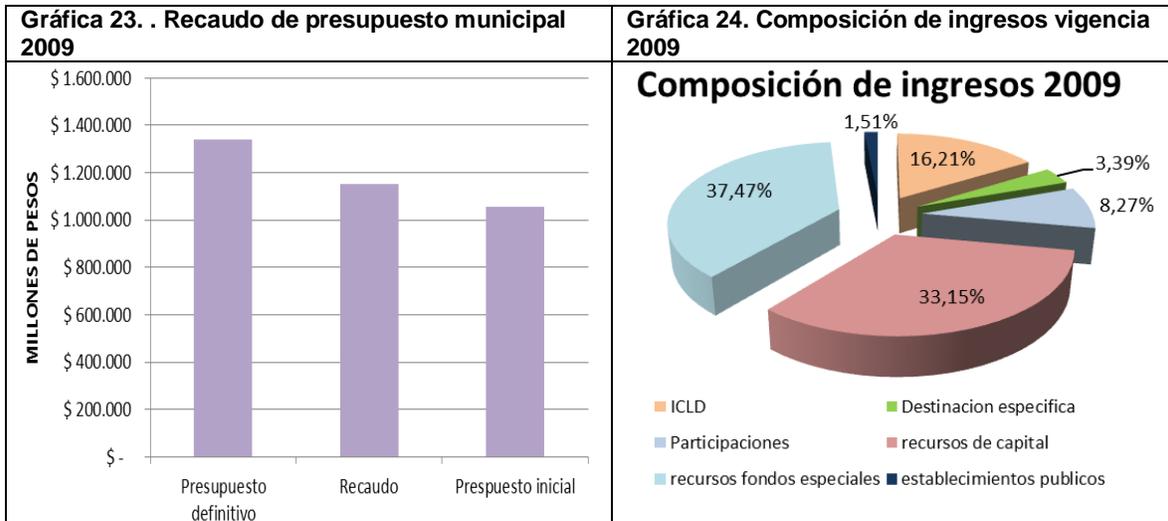
Fuente: Ejecución Presupuestal 2008. Elaboración: Autores del Proyecto.

Para esta vigencia se comprometió el mayor porcentaje de los recursos en educación, siendo el primer año de mandato de la alcaldesa Judith Pinedo en su único objetivo como “la escuela es el centro” y en la salud se creó el PES -Plan de Emergencia Social- con el cual se amplió la cobertura para programas en salud a personas vulnerables y desplazados.

3.1.4. Inversión pública periodo 2009

Como se muestra en la gráfica 23, en la vigencia 2009 el presupuesto de la Inversión pública ascendió a \$1.338.275 millones, de los cuales recaudo efectivamente \$1.149.405 millones y el presupuesto de regalías ascendió a \$84.784.109.291, cifra que corresponde al 6.34% del presupuesto de Inversiones. Los recursos para la

inversión provinieron de los recursos de capital en un 33%, valor que creció un 14% respecto al mismo valor en el año anterior.



Fuente: Ejecución Presupuestal 2009. Elaboración: Autores del Proyecto.

En la gráfica 24 Los fondos especiales¹⁷ tuvieron un incremento considerado dentro los ingresos del distrito, participando en un 38% del total.

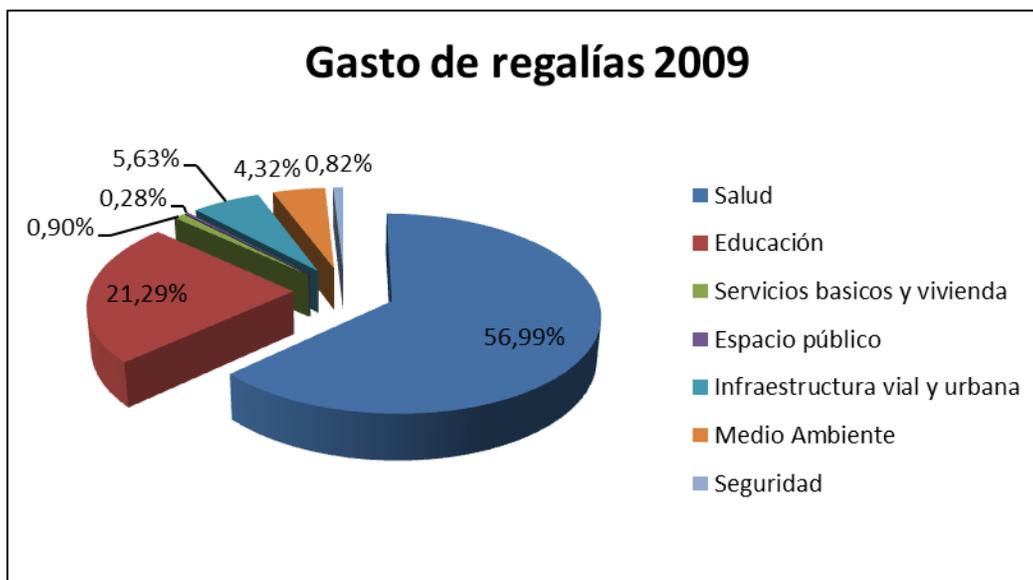
Ejecución presupuestal por sector social

Dándole cumplimiento a la priorización de las necesidades y de conformidad con la disponibilidad de los recursos de regalías en el presupuesto del Distrito de Cartagena en el año 2009 se ejecutó con éstos el 56.99% en el sector Salud, el

¹⁷Corresponden a las apropiaciones presupuestales de los órganos que forman parte del Presupuesto Nacional - PN financiadas con los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

21.29% en Educación, el 0.90% en Servicios Básicos y Vivienda, el 0.28% en Espacio Público, el 5.63% en Infraestructura Vial y Urbana, el 4.32% en Medio Ambiente y el 0.82% en Seguridad. Para un total ejecutados de los recursos de Regalías durante la vigencia 2009 del 90.24%.

Gráfica 25. Gastos de regalías por sector social 2009



Fuente: Ejecución Presupuestal 2009. Elaboración: Autores del Proyecto.

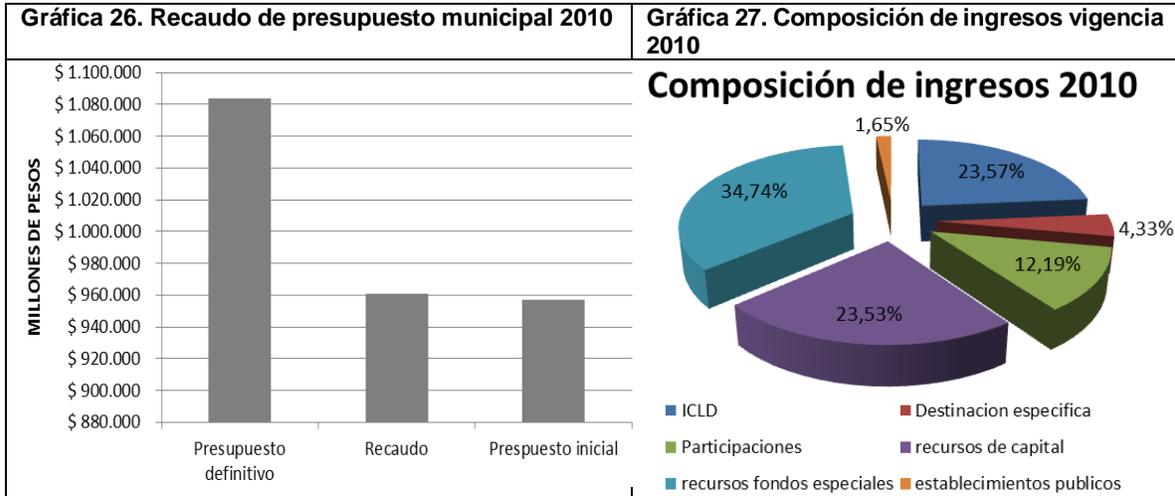
Para la vigencia de 2009 es importante reconocer como se disponen de la mayor parte de los recursos para el sector salud, ratificando la postura de la administración distrital por mejorar los indicadores de salud¹⁸.

3.1.5. Inversión pública periodo 2010

En la vigencia 2010 el distrito recaudó ingresos por \$961.016 millones e incorporó recursos del balance por \$207.437 millones, para una ejecución de ingresos y recursos de capital por \$1.083.565 millones, monto equivalente al 88.6% del presupuesto definitivo y representando una caída del 7.2% en términos reales con

¹⁸ Estos indicadores se limitan al aumento de cobertura y se disminuye la infraestructura.

respecto a lo ejecutado en 2009. El presupuesto de regalías llego a \$85.235 millones, cifra que corresponde al 6.73% del Presupuesto de Inversiones.



Fuente: Ejecución presupuestal 2010. Elaboración: Autores del proyecto.

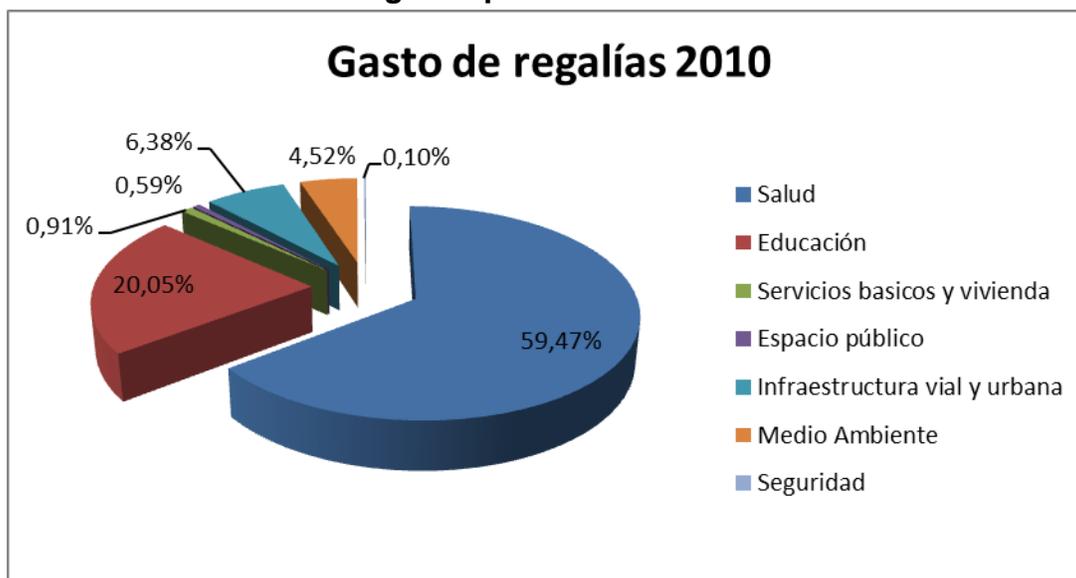
Comparando la gráfica 27 con su homóloga del año anterior la caída se refleja principalmente en los recursos de capital con una disminución de un 70% aproximadamente y paralelamente los ingresos corrientes de libre destinación y las participaciones crecen en un 18%, respuesta que data de créditos no desembolsados para este periodo de manera extemporánea.

Ejecución presupuestal por sector social

Dándole cumplimiento a la priorización de las necesidades y de conformidad con la disponibilidad de los recursos de regalías en el presupuesto del Distrito en el año 2010 se ejecutó con éstos el 59.47% en el Sector Salud, el 20.05% en el Sector Educación, el 0.91% en Servicios Básicos y Vivienda, el 0.59% en Espacio Público,

el 6.38% en Infraestructura Vial y Urbana, el 4.52% en Medio Ambiente y el 0.10% en Seguridad. Para un total ejecutado por recursos de Regalías durante la vigencia 2010 del 92.02%.

Gráfica 28. Gastos de regalías por sector social 2010



Fuente: Ejecución presupuestal 2010. Elaboración: Autores del proyecto.

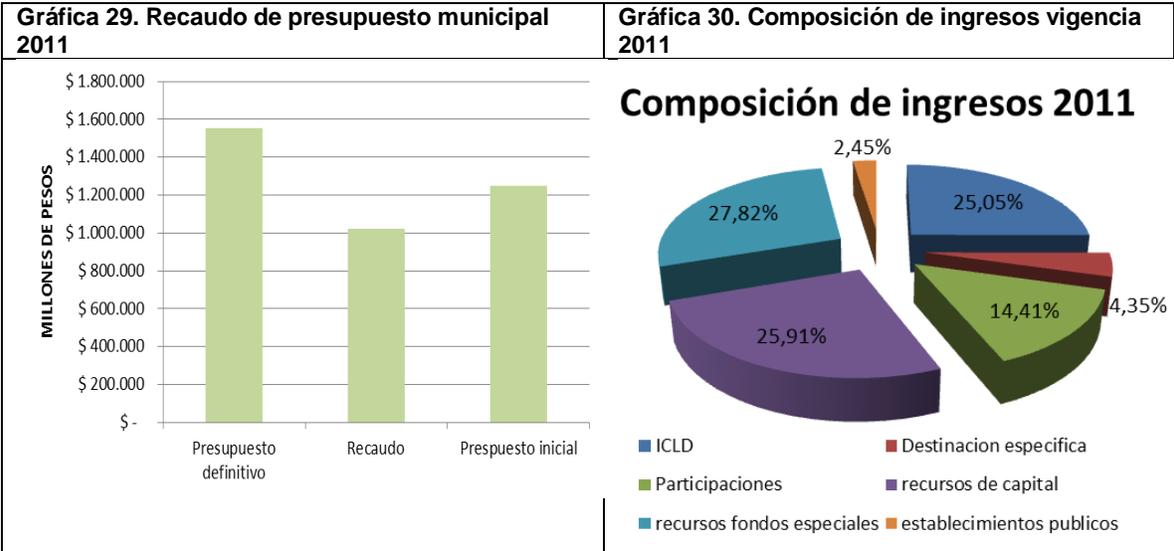
El principal componente de la inversión correspondió a gastos operativos en los sectores sociales. El gasto destinado a educación tuvo una caída en términos reales del 59.5%, que fue explicada por funcionarios de la Alcaldía como el fruto de los menores giros recibidos para el efecto de la fuente SGP-Educación y de la disminución en \$5.000 millones de los recursos provenientes del crédito interno, que en 2009 habían sido \$14.469 millones (Ministerio de Hacienda, 2010).

Por otra parte, en este año se terminó el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado del Distrito y el comportamiento decreciente de la inversión en servicios básicos (se redujo 40% en términos reales) era de esperarse.

Otro rubro a destacar es el de vivienda, que presentó este año las VIS construidas por los privados tuvieron crecimiento considerable, como consecuencia del otorgamiento del carácter prioritario en la vigencia a un proyecto bandera de la

administración denominado “Ciudad del Bicentenario”, que condujo a orientar hacia el sector más de \$10.000 millones.

3.1.6. Inversión pública periodo 2011



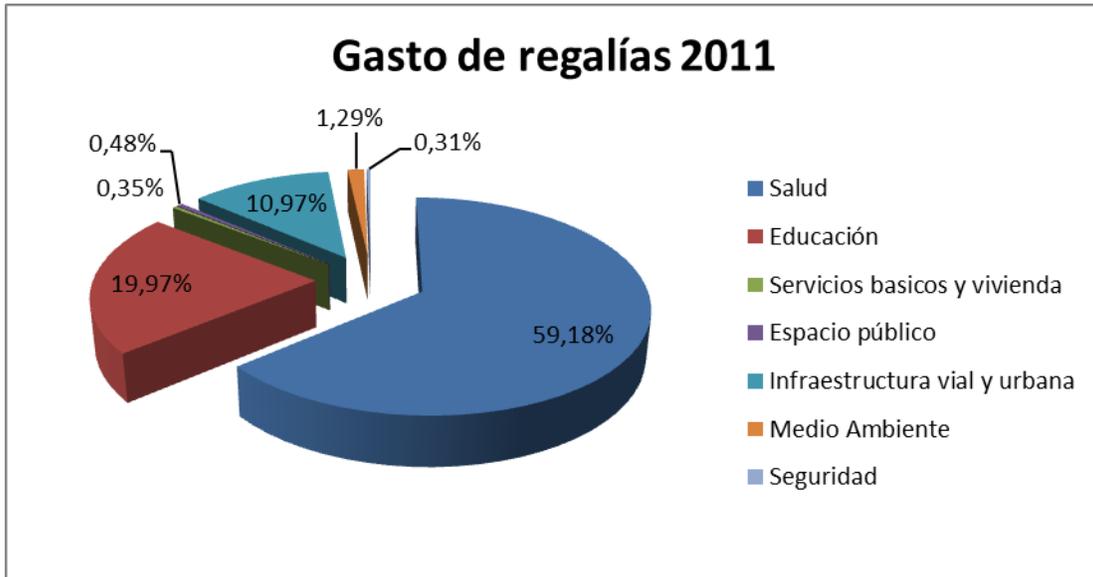
Fuente: Ejecución presupuestal 2011. Elaboración: Autores del proyecto.

En la vigencia 2011 el distrito recaudó ingresos por \$1.022.123 millones, monto equivalente al 65.7% del presupuesto definitivo y el presupuesto de regalías a \$123.654 millones, cifra que corresponde al 7.95%del Presupuesto de Inversiones. (Ver gráfica 29).

Para este año la gráfica 30 muestra que los mayores ingresos de la ciudad se dieron por recursos de fondos especiales con un 28% de participación, seguido de recursos de capital con una participación de 26%, equivalente a \$264.868 millones.

Ejecución presupuestal por sector social

Gráfica 31. Gastos de regalías por sector social 2011



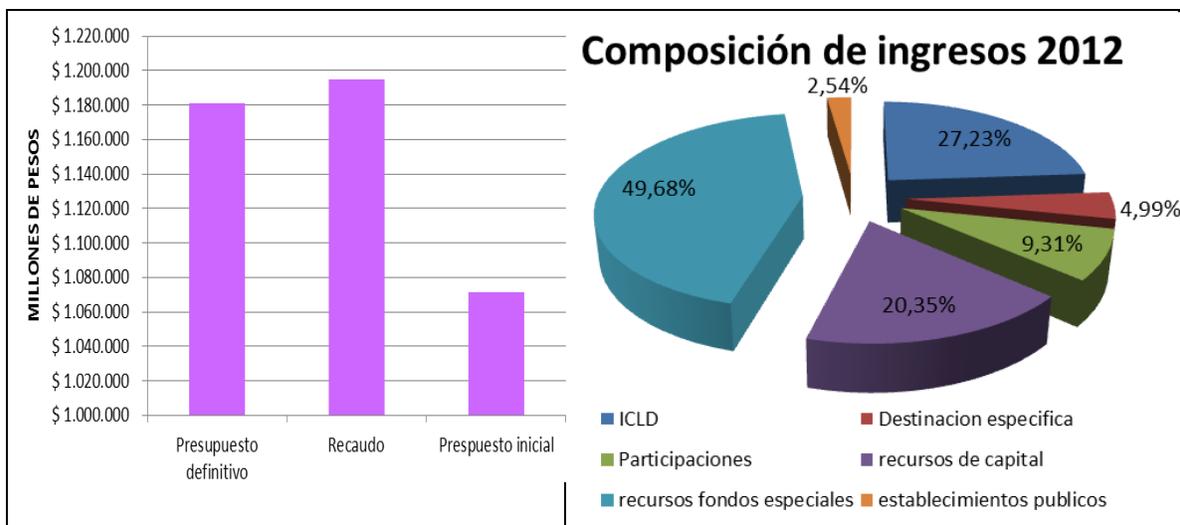
Fuente: Ejecución presupuestal 2011. Elaboración: Autores del proyecto.

En los gastos de inversión el mayor peso como se puede observar en la gráfica 31 del presupuesto de Cartagena en regalías es sector salud, seguido de la educación, en la cual se ejecutó en un 59.18% y 19.97% respectivamente, el restante se distribuyó 0.35% en Servicios Básicos y Vivienda, el 0.48% en Espacio Público, el 10.97% en Infraestructura Vial y Urbana, el 1.29% en Medio Ambiente y el 0.31% en Seguridad. Para un total ejecutado los sectores antes mencionados el 92.55%, debido a que no se tiene en cuenta el servicio a la deuda, ni el fortalecimiento a las organizaciones sociales.

3.1.7. Inversión pública periodo 2012

Gráfica 32. . Recaudo de presupuesto municipal 2012

Gráfica 33. Composición de ingresos vigencia 2012



Fuente: Ejecución presupuestal 2012. Elaboración: Autores del proyecto.

En la gráfica 32 se observa que para la vigencia 2012 el presupuesto de ingresos ascendió a \$1.181.089 millones y el total recaudado supero este monto ubicándose en \$1.195.055 millones, mostrando que el saldo total sobrepasa los 13 mil millones de pesos que se debe reducir, el presupuesto de regalías a \$74.301 millones, cifra que corresponde al 6.29% del presupuesto de inversiones.

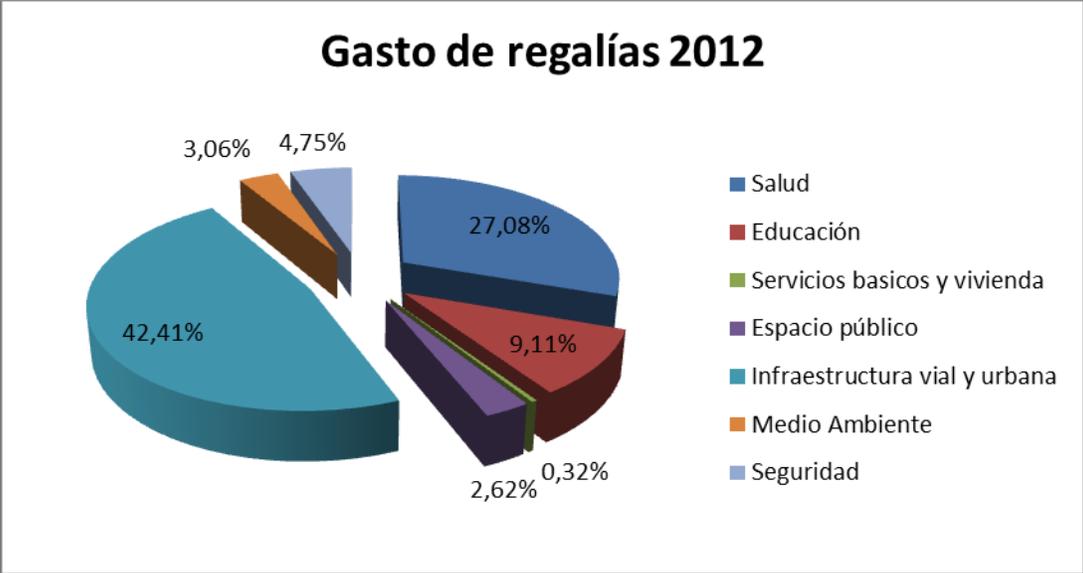
Para este periodo las transferencias por regalías disminuyeron un 66% en términos reales respecto al 2011, las transferencias en fondos especiales fueron la principal fuente de recursos, del distrito, aportando aproximadamente el 50%, seguido de los recursos de capital con más del 20% equivalente a \$520.346 millones y \$213.145 millones respectivamente.

Ejecución presupuestal por sector social

Dándole cumplimiento a la priorización de las necesidades y de conformidad con la disponibilidad de los recursos de regalías en el presupuesto de Cartagena en el

año 2012 se ejecutó con éstos el 27.08% en el Sector Salud, el 9.11% en el Sector Educación, el 0.32% en Servicios Básicos y Vivienda, el 2.62% en Espacio Público, el 42.41% en Infraestructura Vial y Urbana, el 3.06% en Medio Ambiente y el 4.75% en Seguridad. Para un total ejecutado por recursos de Regalías durante la vigencia 2012 del 89.34%.

Gráfica 34. Gastos de regalías por sector social 2012



Fuente: Ejecución presupuestal 2012. Elaboración: Autores del proyecto.

Para 2012 entra a regir la nueva ley de regalías y la comisión rectora en su primer año aprobó más de 5 proyectos de infraestructura vial, razón por la cual este sector creció tanto en este periodo.

4. ANÁLISIS VERTICAL

De acuerdo al análisis desarrollado se determinan aspectos de especial interés para el trabajo dentro los cuales merecen citarse en este apartado, así:

- Los recursos de regalías en promedio para el periodo de estudio suman \$80.213'399.856 y representan el 9% comparado con el total del presupuesto inicial de ingresos del distrito.
- Como punto de comparación, los recursos por regalías en términos absolutos pueden ser comparados con el PIB del departamento de Guainía y Vaupés¹⁹ con un valor de 193 y 160 mil millones de pesos respectivamente, dejando estos recursos alrededor de un 40 y 50% aprox., concluyendo que es importante para la gestión administrativa estos recursos.
- En el año 2012 entra en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías y los cambios son automáticos, al pasar el sector salud del 60% aproximadamente en 2011 a solo el 27% en 2012.
- Del sector salud el principal objetivo fue la ampliación en cobertura de personas de estratos 1 y 2 en el régimen subsidiado de salud.
- La atención a personas desplazadas hizo parte importante de la ampliación cobertura de servicios en salud.
- La infraestructura tiene un comportamiento cíclico a los largo del periodo de estudio, pero es el máximo beneficiado del cambio, al pasar del 11% en 2011 al 42% en el año 2012.

¹⁹ Valor tomado de Cuentas departamentales – Colombia Producto Interno Bruto. Boletín de prensa. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2014)

5. CONCLUSIONES

Tras un análisis de las cifras en capítulos anteriores, en la presente sección presentamos las conclusiones más importantes de esta investigación, con la cual pretendemos hacer un aporte al debate sobre los efectos de las regalías en los sectores sociales. El desarrollo de los capítulos nos permitió concluir lo siguiente (apoyados en los anexos 5 y 6):

- Los medios de producción para la exploración y extracción de petróleo están altamente concentrados en Colombia, y los pagos de regalías por la extracción de minerales son bastantes irrisorios.
- El nuevo modelo de regalías implementado desde 2012, hizo que la administración perdiera independencia en cuanto al manejo de estos recursos, y el gobierno central ha centrado estos en infraestructura vial.
- Las regalías han sido un gran apoyo a programas sociales en el sector de la educación, salud e infraestructura en el periodo 2006-2012, en razón a que esta fuente permitió la materialización y ejecución de los programas de gobierno para la ampliación de cobertura del régimen subsidiado y la creación de nuevas viviendas de interés social -VIS- para la reubicación de muchos moradores en riesgo o en estado de hacinamiento.
- La decisión de imponer una destinación específica para los recursos de regalías, ha empeorado la situación del distrito en lo que al sector Salud y educación se refiere, pues son estos excedentes los que hacían que más desplazados fueran atendidos en hospitales y clínicas de la ciudad.
- En el periodo de análisis el promedio de vías en buen estado se mantuvo en 40%, no existe un programa de mantenimiento preventivo de la malla vial en buen y regular estado para optimizar inversiones.
- El sector educación la cobertura bruta es bastante alta, pero para efectos de manejo efectivo de políticas se debe manejar la cobertura neta sin extra edad (jóvenes que cursan su respectivo año escolar), debido a que aquí es donde las oportunidades de estudiar de niños por primera vez no se dan a se

pueden perder jóvenes talentosos que por falta de oportunidades se dedican a trabajar o vivir en las calles.

- El sector social que más inversión de regalías ha tenido en el periodo de estudio es la salud, pero el distrito se ha puesto a la tarea de ampliar cobertura, aumentar afiliaciones pero no aumenta infraestructura.
- En el sector de acueducto las deficiencias son altas, si tenemos en cuenta las zonas marginales de la ciudad que no tienen acceso a este servicio.
- Los macro proyectos de la ciudad como la articulación de la ciénaga de la virgen o el emisario submarino, no se han llevado a cabo por falta de recursos dejando muy rezagada a esta ciudad tan importante.
- El número de viviendas en alto riesgo se mantiene a lo largo del periodo en cantidades alarmantes y solo en 2008 se hizo un plan efectivo para reubicar a las personas que viven en alto riesgo como el salto del cabro – pie de la popa-y los esfuerzos por la construcción de nuevas viviendas de interés social.
- La población cartagenera en el periodo de análisis ha mantenido los niveles de necesidades básicas insatisfechas.
- Los recursos girados hasta el momento han sido para afrontar problemas de los sectores salud, vivienda, y educación.

6. RECOMENDACIONES

Como resultado del trabajo de investigación elaborado, se recomienda a la administración distrital Con base en los resultados obtenidos en la presente investigación y teniendo en cuenta el contexto socioeconómico del distrito, se recomienda:

- La administración debe optar por nuevos mecanismos administrativos conducentes, pertinentes y necesarios para el fortalecimiento de la ejecución de los distintos programas del Plan de Desarrollo Distrital, como mecanismo que permita diezmar la dependencia que posee de los recursos transitorios generados por esta actividad.
- Unificar los ejes centrales que garanticen la continuidad de las estrategias implementadas en los Planes de desarrollo, para lograr un mayor avance unificado en todos los indicadores de bienestar de la población.

Para la inversión en sectores sociales se recomienda:

- La educación en Cartagena de Indias cuenta con indicadores muy bajos en cobertura y calidad, por esto es necesario que se focalice los problemas situacionales que afectan al sector, así:
 - Se debe incentivar a los profesores para que estos trasmitan a sus estudiantes mayor calidad interpretativa, en jornadas adicionales para crear una cultura crítica y de mayor interés a los conflictos de ciudad.
 - Se debe centrar la política en la deserción estudiantil y evitar que los estudiantes de bajos recursos se dediquen a trabajar y nunca terminen sus estudios.
 - Revisar las metodologías de las materias impartidas en cada año, ya que en los exámenes de evaluación nacional se preguntan temas que muchos estudiantes no practican con intensidad.

- El sector de la infraestructura vial y urbana se ha inyectado mucho capital, pero la corrupción de este sector no ha dejado que las obras estén visibles en la ciudad, por esto es necesario que revise las metodologías de licitación.
 - El proyecto Transcaribe según Cartagena Como Vamos lleva 44 meses atrasado desde que se anunció la terminación total del contrato, obligando a grandes sobre-costos pagados por los ciudadanos.
 - El proyecto de la vía perimetral, no se ha acompañado de una mejora en las condiciones sociales de las personas que habitan el sector que más golpeado ha sido en la ciudad.
 - El proyecto de drenajes pluviales de la ciudad es una obligación para el medio ambiente y las comunidades 4,5 que rodean la ciénaga de la virgen; debido a que los canales actuales se han convertido en botaderos que atraen vectores portadores de enfermedades.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Aghón, G. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. *Serie Política Fiscal*.
- ✓ Aldana, D. (2012). *Documentación de modelos pertinentes para el diseño del sistema General de Regalías*. Bogotá: Notas Fiscales.
- ✓ Arellano Cartagena, W. (1999). *POBREZA: características típicas de los pobres en Cartagena*. Cartagena.
- ✓ Auerbach, A. J. (Mayo de 2009). *Public finance in practice and theory*. Berkeley, EE.UU: University of California.
- ✓ Banco Mundial. Las Finanzas Públicas de Distrito de Cartagena de Indias .Plan de Acción Rápida para la Mejora de la Gestión Pública de la Municipalidad de Cartagena de Indias. Febrero, 2009 .www.cartagena.gov.co. Plan de Acción Rápida (Banco%20Mundial) pdf-En Caché-Similares.
- ✓ Benavides E, Juan. Carrasquilla B, Alberto. Zapata G, Juan Gonzalo. Velasco M, Andrés Mauricio. Link O, Michelle. (2000). Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. Fedesarrollo.
- ✓ Bonet, Jaime. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República N° 77.
- ✓ Bonet, Jaime. (2007). Regalías y finanzas públicas en el departamento del Cesar. Documentos de trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República, N° 92.
- ✓ Bonet, Jaime. (2008). Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007. Documentos de trabajo sobre Economía Regional del Banco de la República, N°101.
- ✓ Cartagena como vamos. (2006). *Indicadores Económicos de Cartagena*. Cartagena de indias.

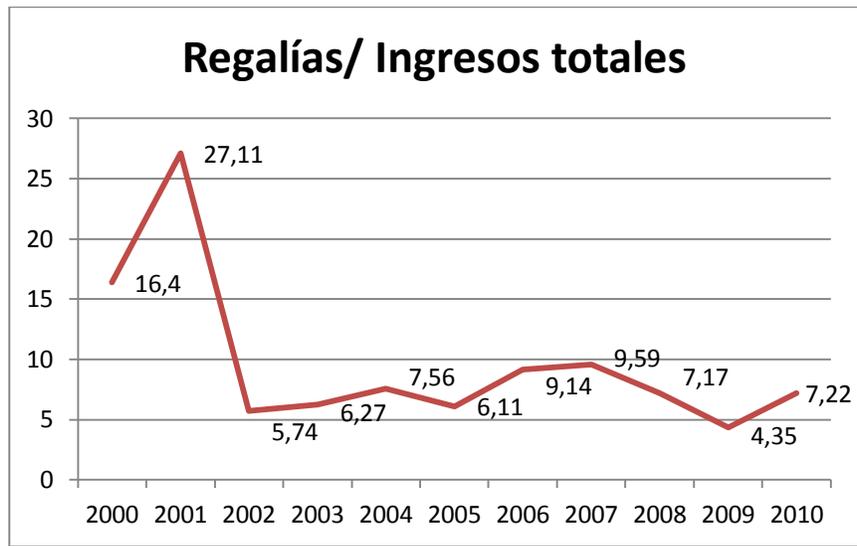
- ✓ Cartagena como Vamos. (marzo de 2009). *Herramienta interactiva Unidades Comuneras cómo vamos*. Recuperado el 12 de Agosto de 2014
- ✓ Cartagena Como Vamos. (2010). *Evaluación Técnica de la calidad de vida en Cartagena 2009*. Cartagena de Indias.
- ✓ Clavijo, S. (2012). *Monto y distribución de las regalías de Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Económicos.
- ✓ Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los problemas de Desarrollo de AL. (2013). *Estudios económicos de la OECD colombia*. OECD.
- ✓ Congreso de la República (1994). Ley 141 de 1994
- ✓ Congreso de la República (2011). Acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011.
- ✓ Congreso de la República (2012). Ley 1530 del 17 de mayo de 2012.
- ✓ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2014). *Cuentas departamentales - Colombia Producto Interno Bruto (PIB)*. Bogotá, D. C. : Boletín de Prensa.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación. Ejecuciones Presupuestales de los Departamentos (2000- 2010). Disponible en: [HYPERLINK "http://www.dnp.gov.co/Programas/Desarrollo/Territorial/FinanzasP%C3%BablicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx"](http://www.dnp.gov.co/Programas/Desarrollo/Territorial/FinanzasP%C3%BablicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx)
www.dnp.gov.co/Programas/Desarrollo/Territorial/FinanzasP%C3%BablicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación. El papel del proyecto en el ciclo de las inversiones públicas. Formulación y ejecución de proyectos de regalías. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/9176c05ea2044cdd2c512b1d577740cb/Formulacion_ejecucion_proyectos.pdf
- ✓ Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit. (2008). *CANON Y REGALÍAS: DISTRIBUCIÓN Y USO EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES*. Perú.

- ✓ Díaz flores, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, III(11), 387-407.
- ✓ Echeverry Garzón, J. C., Alonso Masmela, G., & García Montaña, A. (2011). *Por qué es necesaria la creación de un sistema General de Regalías*. Bogotá : Ministerio de Hacienda y crédito público.
- ✓ Espinasa, R. (2005). *Desempeño del sector petrolero de Colombia 1980-2003 Escenarios al 2020*. Bogotá: Cooperación Energética Hemisférica Colombia.
- ✓ FEDESARROLLO. (2008). *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Bogotá: Fundación para la educación superior y el desarrollo.
- ✓ Galvis, L. A., & Meisel Roca, A. (2010). *Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana*. Cartagena de indias: Centro de estudios económicos.
- ✓ Gutiérrez Junquera, P. (2006). *Curso de Hacienda Pública*. España: Universidad de Salamanca.
- ✓ Hernández Leal, German H. (2004). Impacto de la regalías petroleras en el departamento del Meta. Ensayos sobre economía regional. Villavicencio.
- ✓ Medellín, Miguel. Vesga, Andrea. Mejía, Ana isabel. Rios, Fabián Alejandro. (2011). Reformas a las regalías: ¿Hacia una menor disparidad regional?. Semama Económica. Edición 795.
- ✓ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Análisis de Desempeño fiscal Cartagena de Indias.
- ✓ Oates, W. E. (Septiembre de 1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of economics Literature*, XXXVII, 1120-1149.
- ✓ OECD, c. d. (2013). Estudios económicos de la OECD Colombia. OECD.

- ✓ Otero Prada, D. F. (2012). *El sector energético-minero y la economía Colombiana*. Bucaramanga: Indepaz.
- ✓ Pérez V., G. J., & Salazar Mejía, I. (2007). *La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios*. Cartagena: Documentos de trabajo sobre Economía Regional.
- ✓ Perry, Guillermo. Olivera, Mauricio. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. CAF documento de trabajo N° 2009/06.
- ✓ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009 p. 15). *Cartagena de Indias frente a los objetivos del desarrollo del milenio*. Cartagena de Indias.
- ✓ Sánchez, F., M. Martínez, y C. Mejía (2005), “La estructura económica actual del Casanare y posibilidades futuras de crecimiento y competitividad”, Documento CEDE, 2005-24, Universidad de los Andes, Bogotá.
- ✓ Shah, A. (s.f.). *Introduction: Principles of Fiscal Federalism*. Recuperado el 25 de Agosto de 2014, de http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_4/BK4-en-int-Shah.pdf
- ✓ Sistema de Información Minero colombiano. (2011). *Comportamiento de la producción minera y exportaciones en Colombia*. Bogotá.
- ✓ Vera Colina, Mary A., Finol Romero, Lorayne, Urdaneta, José Gregorio. (en línea) Fundamentos de economía y finanzas públicas. Universidad del Zulia. Maracaibo. 2009. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0180642944EC4F0A052578F10070D79E/\\$FILE/Venezuela.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0180642944EC4F0A052578F10070D79E/$FILE/Venezuela.pdf)
- ✓ Vilorio, J. (2005), “la economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: Un camino construido entre la abundancia y el despilfarro”, Economías locales en el Caribe colombiano: Siete estudios de caso, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.

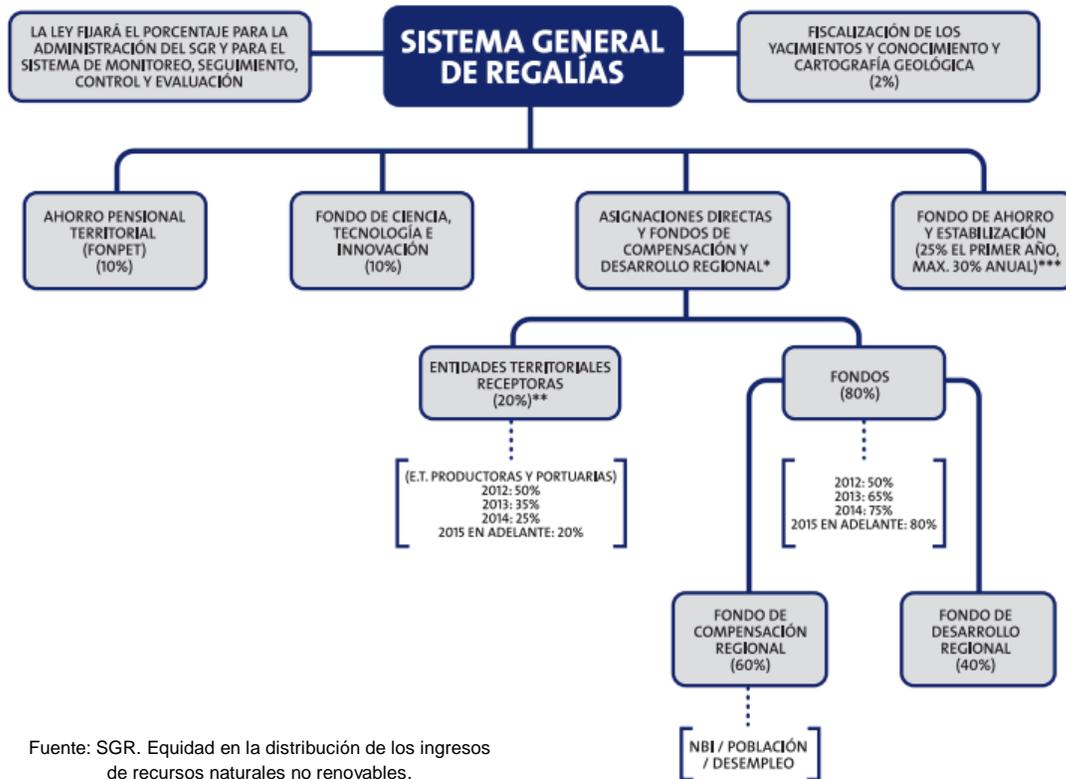
ANEXOS

Anexo 1. Transferencia de regalías como % de los ingresos de Cartagena.



Fuente: Elaboración de los autores a partir de las cifras para Cartagena del DNP

Anexo 2. Sistema General de Regalías. Distribución de los fondos



Fuente: SGR. Equidad en la distribución de los ingresos de recursos naturales no renovables.

Anexo 3. Porcentajes de regalías en minerales explotados en Colombia.

Mineral	Porcentaje de regalías
Oro	4,0%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6,0%
Níquel	12,0%
Plata	4,0%
Platino	5,0%
Carbón	En explotaciones < 3 millones de toneladas: 5%
	En explotaciones > 3 millones de toneladas: 10,0%
Minerales metálicos	5,0%
Minerales no metálicos	3,0%
Sal	10,0%
Petróleo	Depende de la producción y el precio internacional
Gas natural	Depende del sitio y hay fórmula de reajuste para el gas de la Guajira

Fuente: Resumen de los autores en base a lo estudiado en el capítulo 1.

Anexo 4. Organización Territorial del Distrito de Cartagena de Indias

Localidades	Unidades Comuneras de Gobierno (UCG)		Barrios			
	Rurales	Urbanas	Urbanos	Rurales		
Histórica y del Caribe Norte Área 162 Km2 Población 388.489	Tierra Bomba	UCG # 1	UCG # 1: Castillo Grande - El Laguito - Bocagrande - Centro - Chambacú - La Matuna - Getsemaní - San Diego - El Cabrero - Marbella - Crespo - Pie de la Popa - Manga	Tierra Bomba		
	Bocachica			Bocachica		
	Caño del Oro	UCG # 2	UCG # 2: Pie del Cerro - Espinal - Lo Amador - Nariño - Pedro Salazar - San Pedro y Libertad - Los Comuneros - Petare - Pablo VI I y II - República del Caribe - Loma Fresca - Palestina - La Paz - Paraiso II - Cerro de la Popa - Torices	Caño del Oro		
	Santa Ana			Santa Ana		
	Isla Fuerte			Isla Fuerte		
	Islas del Rosario	Islas del Rosario	UCG # 3	UCG # 3: Canapote - Daniel Lemaître - Santa María - Siete de Agosto - San Francisco - San Bernardo	Islas del Rosario	
		Islas San Bernardo	UCG # 8	UCG # 8: Zaragocilla - Escallón Villa - La Campiña - Los Ángeles - Villa Sandra - Los Ejecutivos - El Country - La Troncal - Buenos Aires - Camagüey - Tacarigua - El Carmen - Rubí - Calamares - Las Delicias	Islas San Bernardo	
Barú					UCG # 9	UCG # 9: Barrio Chino - Martínez Martelo - El Prado - Ambéres - España - Juan XXIII - Paraguay - Junín - Nueva Granada - Nueve de Abril - José A. Galán - Piedra de Bolívar - Armenia - Bruselas - Las Brisas
UCG # 10	UCG # 10: Bosque - Alto Bosque - Los Cerros - San Isidro - República de Chile - Altos de San Isidro - Nuevo Bosque - Mirador del Nuevo Bosque.					
De la Virgen y Turística Área 371 Km2 Población 334.383	Arroyo Grande	UCG # 4	UCG # 4: La María - La Quinta - La Esperanza - La Candelaria - Alcibia - Boston	Arroyo Grande		
	Arroyo de Piedra	UCG # 5	UCG # 5: Tesca - República del Líbano - Chiquinquirá - Olaya Herrera (COM 5)	Arroyo de Piedra		
	Pontezuela	UCG # 6	UCG # 6: Olaya Herrera - Fredonia - Nuevo Paraíso - El Pozón - Villa Estrella	Pontezuela		
	Bayunca	UCG # 7	UCG # 7: Trece de Junio - San José Obrero - San Antonio - República de Venezuela - La Floresta - La Castellana - Los Alpes - Viejo Porvenir - Nuevo Porvenir - Chipre - El Gallo - San Antonio - Las Palmeras	Bayunca		
	Punta canoa			Punta canoa		
	La Boquilla			La Boquilla		
Industrial de la Bahía Área 89 Km2 Población 346.883	Pasacaballos	UCG # 11	UCG # 11: Ceballos - Santa Clara - Policarpa - Albornoz - Arroz Barato - Puerta de Hierro - Bellavista - El Libertador - Villa Barraza - Veinte de Julio Sur - Antonio José de Sucre - Mamonal	Pasacaballos		
		UCG # 12	UCG # 12: Los Corales - Almirante Colón - Los Caracoles - El Carmelo - La Central - El Milagro - El Socorro - Santa Mónica - San Pedro - El Campestre - Blas de Lezo			
		UCG # 13	UCG # 13: Santa Lucía - La Concepción - El Recreo - Ternera - San José de los Campanos - Villa Rosita - Providencia - Anita			
		UCG # 14	UCG # 14: Alameda La Victoria - San Fernando - La Sierrita - Urb. Simón Bolívar - Ciudadela 11 de Noviembre - María Cano - Villa Rubia - Jorge Eliecer Gaitán - Cesar Flórez - Camilo Torres - La Florida - Nueva Delhi - La Esmeralda I - Los Santanderes - Nazareno - Nueva Jerusalén - Rossendal - Villa Fanny - Sectores Unidos - Nelson Mandela - La Esmeralda II			
		UCG # 15	UCG # 15: Vista Hermosa - Luis Carlos Galán - El Reposo - San Pedro Mártir - La Victoria - Los Jardines - La Consolata - El Educador - Jaime Pardo Leal - Henequen - Manuela Vergara de Curí - Urb- Cooperativo			

Fuente: (Pérez V. & Salazar Mejía, 2007) Banco de la república.

Anexo 5. Composición de los ingresos y regalías

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto definitivo	\$ 784.056.351.392,87	\$ 1.083.731.668.144	\$ 1.077.204.401.433	\$ 1.338.275.506.828,63	\$ 1.083.565.921.164	\$ 1.555.020.210.118,77	\$ 1.181.089.542.332,93
Recaudado	\$ 663.356.775.986	\$ 910.016.744.372	\$ 1.047.476.373.890	\$ 1.149.405.292.168	\$ 961.016.215.679	\$ 1.022.123.140.411	\$ 1.195.055.955.137
Presupuesto inicial	\$ 558.088.760.003	\$ 880.769.688.315	\$ 708.550.023.544	\$ 1.056.805.853.931	\$ 957.026.038.326	\$ 1.246.863.721.343	\$ 1.071.226.776.012
Gastos de regalías	\$ 50.595.982.263	\$ 80.020.384.678	\$ 62.901.505.713	\$ 84.784.109.291	\$ 85.235.955.098	\$ 123.654.491.067	\$ 74.301.370.885
% GASTOS DE REGALÍAS	9,07%	9,09%	8,88%	8,02%	8,91%	9,92%	6,94%
% INCREMENTO		37%	-27%	26%	1%	31%	-66%
ICLD	\$ 134.347.660.819	\$ 147.864.680.213	\$ 168.076.094.368	\$ 186.350.036.378	\$ 226.499.505.258	\$ 256.092.935.445	\$ 285.199.817.081
Destinación específica	\$ 24.327.453.929	\$ 31.937.299.251	\$ 39.660.752.959	\$ 38.979.651.143	\$ 41.565.488.844	\$ 44.513.201.292	\$ 52.277.501.950
Participaciones	\$ 99.734.187.134	\$ 100.563.315.753	\$ 100.644.111.596	\$ 95.014.514.778	\$ 117.165.486.686	\$ 147.292.668.898	\$ 97.494.720.068
Recursos de capital	\$ 156.587.193.705	\$ 291.291.561.146	\$ 327.293.888.928	\$ 381.063.176.187	\$ 226.109.738.754	\$ 264.868.997.275	\$ 213.145.783.587
Fondos especiales	\$ 238.773.587.010	\$ 325.038.605.740	\$ 396.433.540.968	\$ 430.666.038.177	\$ 333.810.890.926	\$ 284.336.753.395	\$ 520.346.260.182
Establecimientos públicos	\$ 9.589.702.389	\$ 13.321.282.269	\$ 15.367.985.071	\$ 17.331.875.505	\$ 15.865.105.211	\$ 25.018.584.107	\$ 26.591.872.270

Anexo 6. Discriminación de presupuesto por variables socio-económicas

Año	Salud		Educación		Servicios básicos		Espacio público		Infraestructura		Seguridad		Medio ambiente	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2006	\$ 16.655.531.774	32,92%	\$ 8.361.234.073	16,53%	\$ 1.036.123.648	2,05%	\$ 778.843.186	1,54%	\$ 4.408.776.854	28,31%	\$ -	0%	\$ 470.000.000	0,93%
2007	\$ 37.219.506.384	46,51%	\$ 27.379.170.562	34,22%	\$ 1.350.000.000	1,69%	\$ 501.801.616	0,63%	\$ 4.205.404.848	10,15%	\$ 197.500.000	0,25%	\$ 1.203.489.920	1,50%
2008	\$ 23.693.308.270	37,67%	\$ 21.900.568.931	34,82%	\$ 845.248.308	1,34%	\$ 213.046.796	0,34%	\$ 2.325.637.004	13,96%	\$ 418.016.195	0,66%	\$ 1.247.039.070	1,98%
2009	\$ 48.316.809.333	56,99%	\$ 18.047.644.473	21,29%	\$ 765.000.000	0,90%	\$ 240.948.253	0,28%	\$ 2.252.844.759	5,63%	\$ 696.735.332	0,82%	\$ 3.663.792.228	4,32%
2010	\$ 50.688.300.867	59,47%	\$ 17.087.306.358	20,05%	\$ 777.340.840	0,91%	\$ 500.000.000	0,59%	\$ 3.054.681.680	6,38%	\$ 87.211.016	0,10%	\$ 3.856.132.521	4,52%
2011	\$ 73.179.775.960	59,18%	\$ 24.699.085.342	19,57%	\$ 427.000.000	0,35%	\$ 591.213.112	0,48%	\$ 2.627.639.336	10,97%	\$ 379.189.897	0,31%	\$ 1.598.759.940	1,29%
2012	\$ 20.117.748.705	27,08%	\$ 6.768.390.387	9,11%	\$ 240.081.009	0,32%	\$ 1.950.000.000	2,62%	\$ 6.330.162.018	42,41%	\$ 3.527.541.550	4,75%	\$ 2.271.463.627	3,06%