

“Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso”

Trabajo de tesis como requisito de grado  
para optar por el título de Economista

Facultad de Economía

Programa de Economía

Director: Juan Miguel Gallego

Presentado por:

Juan Manuel Mejía Salazar

2017

# “Las regalías en Colombia, una fuente de equidad y progreso”

## Resumen

Este trabajo hace una síntesis sobre las regalías en Colombia, su distribución y efectos con el propósito reflexionar sobre las características de la gerencia y los factores constitucionales que permiten mejorar la equidad y el progreso social en condiciones de buena administración así como factores constitucionales e institucionales que impulsan una buena gerencia.

Con lo anterior, se espera responder a preguntas como: ¿por qué el gerente importa?, ¿cómo importa?, ¿qué factores externos limitan o impulsan? y ¿qué elementos constitucionales ayudan a mejorar la administración? Todo lo anterior, para establecer cómo la equidad y el progreso social son producto del adecuado manejo de las regalías.

## Abstract

This paper reflects on: the origin of royalties and their legal framework, the context, the effects of decentralization, convergence, equality, management and administration, equity and social progress, possible failures in their distribution, redistribution, externalities that are involved in this process such as corruption, identified gaps and reflections on what the National Government has sought with its policies within the framework of the Social State of Law, in order to determine the characteristics of management and the constitutional factors that allow to improve equity and social progress under conditions of good administration as well as constitutional and institutional factors that promote good management.

With the above, it is expected to answer questions such as: Why does the manager matter? How does it matter? External factors that limit or impel? And, which constitutional elements help to improve the administration? All of the above, to establish how equity and social progress are product of proper management of royalties.

## Palabras clave

Regalías, equidad, progreso, gerencia, administración, descentralización, distribución, externalidades, brechas, gobierno, estado, constitución, proyectos, convergencia, igualdad.

## 1. Introducción

En Colombia, las prioridades económicas y políticas han sido históricamente distraídas por el conflicto interno, la corrupción y una deficiente gerencia. El conflicto armado interno, a puertas de un eventual posconflicto, presenta oportunidades de transformación y ajuste en las políticas públicas; por lo anterior, la distribución y redistribución de la riqueza, con un enfoque más social hacia la convergencia regional, permitirán junto con mecanismos regulatorios y autorregulatorios reducir las tasas de corrupción; y finalmente, lo que será objeto de estudio de este trabajo, la gerencia de los recursos por concepto de regalías que el Estado administra para repartir entre los gobiernos departamentales permitirán un jalonamiento de la economías, un desarrollo sostenible y por qué no, una convergencia regional a nivel nacional.

El Estado recibe ingresos por el cobro de impuestos, por la venta de bienes producidos por empresas públicas, por las utilidades que generan, por ventas o alquileres de propiedades, por multas impuestas, por emisión de bonos u obtención de créditos, entre otros. Cuando los ingresos provienen de impuestos se denominan ingresos tributarios; por el contrario, cuando provienen de fuentes distintas a los impuestos se conocen como ingresos no tributarios. Con los ingresos, los gobiernos pueden financiar sus gastos e inversiones<sup>1</sup>. Resultado de esto, las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial que se deben administrar y gerenciar siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad. La atomización de las inversiones con cargo a estos recursos, su transitoriedad, la incertidumbre en su cuantificación y las debilidades en materia de ejecución, exigen que el Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, avance en la implementación de estrategias que permitan mejores resultados en el uso de estos recursos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Comparar “ingresos”. Biblioteca Virtual, Biblioteca Luis Ángel Arango. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/ingresos>

<sup>2</sup> Ver actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación - DNP. 2017. Pág. 3.

Por lo anterior, es necesario hacer una reflexión sobre las características que han limitado la administración de los recursos, entender de qué manera ha sido eficiente o no, hacer un análisis de convergencia y estabilidad regional<sup>3</sup> y, posteriormente, reflexionar sobre el papel del gerente quien debe tener unas características determinantes para llevar su ejercicio a un nivel que sirva para la transformación de las políticas públicas que jalonen el crecimiento de los departamentos del país.

Este escrito quiere llamar la atención sobre la necesidad de cambiar comportamientos tradicionalmente aceptados en la administración de los recursos públicos, y ofrecer argumentos que por medio de buenas prácticas lleven a una convergencia regional y los principios de la equidad social.

En esta investigación se concluye que para garantizar que las regalías sean una fuente de equidad y progreso, se debe contar con; criterios de gerencia y redistribución que corrijan la inequidad entre los entes territoriales; prácticas que disminuyan las diferencias en el ingreso per cápita regional; sistemas de transferencias regulados para el desarrollo de los departamentos rezagados; ejercicios de actualización y fortalecimiento de los sistemas de información para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión; buenas prácticas para la implementación de las apuestas de los planes nacionales de desarrollo como política de Estado; y una cultura organizacional y cultural que se replique en todo el territorio nacional.

## **2. Origen y marco legal**

En Colombia rigió la Carta de Rionegro de 1873 producto de los liberales. Luego la Constitución Política de 1886 que le quita a los Estados soberanos la titularidad del suelo y el subsuelo, manifiesta en el Artículo 202 que estableció como propiedad de la nación los baldíos, las minas y salinas.

---

<sup>3</sup> Autores como Torvik (2002) y, Sachs y Warner (2001) han demostrado que países con mayor riqueza en recursos naturales crecen más lento que países con menor disposición de recursos.

A finales de la década de 1980 se empezó a gestar el cambio de la Constitución de 1886 por la de 1991, para que a esta se le incorporaran las nuevas realidades del país, representara a todos los colombianos y se garantizara la participación política para evitar el uso de todas las formas de lucha. Dentro de las reformas hechas se encuentra la descentralización<sup>4</sup> administrativa para el uso eficiente y la redistribución de los recursos, así como el régimen de regalías en el que se determinó que el Estado le entregaría el 76 % a los departamentos y municipios productores, y el restante para otras regiones<sup>5</sup>.

Diez años después, en junio de 2001, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP) consignado en el Capítulo IV sobre “la distribución de recursos y de las competencias” en los Artículos 356<sup>6</sup> y 357<sup>7</sup>, y el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001<sup>8</sup>; es decir, para priorizar los planes de desarrollo departamentales y de los municipios, generar altos porcentajes de cobertura en salud, educación, agua potable y alcantarillado y, por otra parte, se establece el Fondo Nacional de Regalías para la promoción, la preservación del

---

<sup>4</sup> Según el texto de Néstor Correa “Descentralización y orden público”, la descentralización es un mecanismo administrativo que consiste en transferir del centro a la periferia funciones políticas, administrativas y/o financieras para que sean ejercidas autónomamente por quien recibe las atribuciones.

<sup>5</sup> Otras reformas importantes fueron: la libertad de cultos, la acción de tutela, la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, los estados de excepción, las minorías étnicas y equidad de género, los derechos fundamentales, el Vicepresidente de la República, la elección popular de gobernadores, el sistema de salud, la autonomía del Banco de la República, la Defensoría del Pueblo, el medioambiente, el régimen de inhabilidades, la doble nacionalidad y la acción popular. El País. “20 grandes cambios que generó la Constitución de 1991”. Domingo 3 de julio de 2011.

<sup>6</sup> Artículo 356. Sobre dar prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población.

<sup>7</sup> Artículo 357. En el que se definen los incrementos anuales y su destinación que, principalmente, son en inversión.

<sup>8</sup> Ley 715 del 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los Artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 del 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

medioambiente y la financiación de proyectos regionales consignados en los planes de desarrollo, en los Artículos 360<sup>9</sup> y 361<sup>10</sup> regidos por la Ley 141 de 1994.

En virtud de la anterior ley que fue modificada por la Ley 756 del 2001, se distinguía entre regalías directas e indirectas; las primeras se giraban directamente a los municipios<sup>11</sup> y departamentos productores. Posteriormente, se hace la reforma constitucional del año 2011 expedida a través del Decreto 4923 de diciembre 26 “por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”<sup>12</sup>, en el que desaparecen las regalías directas y que, en términos de este mismo, pretende generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica, mantener el gasto a través del tiempo con énfasis en la población más pobre, contribuir a la equidad social, en particular de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo rom o gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, e incentivar la restauración social, económica y ambiental de los territorios en donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de

---

<sup>9</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 360: “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte” y que “los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 361: “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”.

<sup>11</sup> Desde la Constitución de 1991 a los municipios portuarios a su vez.

<sup>12</sup> Lo que plantea en sus capítulos es lo siguiente: objetivos, fines, órganos, ciclos, reglas para los proyectos de inversión, recursos provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, asignaciones directas, recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización, recursos destinados para ahorro pensional territorial, disposiciones comunes, sistema presupuestal, plan de recursos, Banco de Programas y Proyectos de Inversión, presupuesto, preparación y presentación del proyecto de presupuesto, estudio y aprobación del proyecto de presupuesto, ejecución del presupuesto, régimen presupuestal de las entidades territoriales receptoras directas de regalías y compensaciones, responsables y sujetos del sistema, procedimientos y disposiciones.

recursos naturales no renovables. Por lo anterior, un 10% de esos recursos se comenzaron a destinar al Fondo de Pensión Territorial; 10% a ciencia, tecnología e innovación; 30 % al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE); el restante 50 % a los departamentos y municipios productores, en el marco del primer año, 2012. Para el segundo año, 35% del inicial 50%; el tercer año a un 25% y para el cuarto, 2015, 20% de ese 50%. En conclusión, los entes territoriales productores pasaron de recibir el 80% de regalías directas a un 10%.

### **3. El nuevo sistema**

El régimen fiscal es el instrumento más importante con el que cuenta el Estado para mantener control sobre las ganancias derivadas de la explotación de hidrocarburos y minerales. En los Artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 quedó contemplado que estos recursos debían ser destinados a las entidades departamentales y municipales, con el objetivo de que la descentralización político-administrativa y el poder de los entes territoriales favoreciera la convergencia entre regiones, departamentos y municipios. De igual forma, se espera que los documentos fiscales sirvan para el mejoramiento de la calidad del gasto público y el sistema tributario, pues una mayor estructura tributaria es el camino para alcanzar mayor equidad, progresividad y eficiencia, con alternativas claras para la optimización del recaudo, lo cual abre posibilidades de financiamiento para alternativas sociales con impacto en la movilidad social<sup>13</sup>.

Sin embargo, esta descentralización resultó siendo inequitativa ya que de 1995 a 2010 las regalías estaban altamente concentradas en ciertos departamentos y en los territorios beneficiados solo habitaba el 17% de la población total colombiana. Tan solo entre los años 2000 al 2011 se habían generado 46,6 billones de pesos por concepto de

---

<sup>13</sup> Comparar Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Págs. xvi-xvii.

regalías, en el que un 80% de estos ingresos se quedaron en las regiones<sup>14</sup>. Por ejemplo, Casanare y Meta, donde habita aproximadamente el 3% de la población, recibían cerca del 34% del total de regalías y entre estos dos departamentos, junto con Arauca y Huila recibían el 56% de los recursos por regalías directas<sup>15</sup>.

Los ingresos por regalías de la actividad minera y de hidrocarburos tomaron gran relevancia, en algunos casos, en los territorios beneficiados por ser productores, ser afectados por el daño ambiental causado por estar en zonas de explotación, o por hacer parte del sistema de transporte de hidrocarburos. Estos territorios dependieron cada vez más de estos recursos, sin evidenciar una reducción de la pobreza fuerte y a grandes escalas de acuerdo con su participación en las regalías. Es el caso de Chocó que bajó este índice para el 2002 de 67,6% a 64% en el 2010, Caquetá de 53% a 40,8%, Meta de 39,8% a 30%, Cauca de 57,8% a 62% y Córdoba de 65,6% a 61,5%, respectivamente<sup>16</sup>.

Por otro lado, el nuevo esquema de asignación de regalías afectó departamentos como Guajira, entre otros productores y portuarios, porque al no estar preparados para los cambios del Gobierno y el Congreso, se habían adquirido créditos contando con los ingresos futuros, por concepto de esta asignación, para poder ejecutar proyectos por medio de vigencias posteriores, elemento que con el tiempo se convirtió en alarmantes deudas.

En todo caso las regalías han tenido una tasa de crecimiento positivo y significativo, pues de 800.000 millones de pesos que se recibieron por giros de regalías directas en 1995, pasaron a 3.500.000 pesos quince años después<sup>17</sup>. Sin embargo, la

---

<sup>14</sup> “Regalías: por Amilkar Acosta Medina”. 5 Grandes temas en Colombia. Memorias del cuadragésimo cuarto aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma de Colombia. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Pág. 22.

<sup>15</sup> Ver anexos 1, 2 y 3.

<sup>16</sup> Ver anexo “Incidencia de la Pobreza por departamentos (2002-2011)”. Fuente: Cálculos DANE - Equipo de Pobreza, con base en Encuesta Continua de Hogares (ECH) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

<sup>17</sup> Ver anexo.

evidencia muestra que el sistema de distribución de regalías vigente para este periodo, en lugar de generar una convergencia que estaría enfocada en la equidad entre regiones, estaba ocasionando divergencia, reflejada por ejemplo en la desigualdad excesiva en la capacidad financiera entre departamentos y municipios receptores, y el resto del país. Sumado a lo anterior, las cifras reportadas en órganos como la Contraloría y el Sistema de Regalías difieren<sup>18</sup>.

Por otra parte, las transferencias totales del Gobierno Nacional compuestas por el Sistema General de Participaciones (SGP), las regalías y el sistema de cofinanciación a los subnacionales (departamentos, municipios y distritos) de 1996 al 2004 pasaron, para el caso del SGP, en su participación del 72% en 1996 al 88% en 2004, las regalías bajaron del 17% al 11% y los recursos de cofinanciación lo hicieron del 11% al 1%. Por la naturaleza de localización geográfica de las segundas, Arauca y Casanare, debido a la presencia de yacimiento de petróleo en sus territorios, fueron los departamentos con mayores regalías por habitantes en el periodo 1996-2003, y que excluyéndolos de un comparativo con los demás territorios nacionales se encuentra que no existen un patrón claro entre las variables de ingresos per cápita por regalías contra el PIB per cápita<sup>19</sup>.

Según la CEPAL, en América Latina y el Caribe la desigualdad es un factor de reproducción intergeneracional<sup>20</sup> y para el Banco Mundial, Colombia es uno de los países más inequitativos del mundo. De acuerdo con el índice Gini –indicador que mide la desigualdad del ingreso, que oscila entre 0 (completa igualdad) y 1 (total desigualdad) –, la colombiana es la segunda sociedad más desigual del hemisferio occidental y una de las más inequitativas del planeta: ocupa el noveno lugar entre 140

---

<sup>18</sup> “Regalías: por Amilkar Acosta Medina”. 5 Grandes temas en Colombia. Memorias del cuadragésimo cuarto aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma de Colombia. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Pág. 25.

<sup>19</sup> Bonet, Jaime. “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”. Documentos de trabajo sobre economía regional. No. 77. Octubre, 2006. Pág. 19.

<sup>20</sup> Ver gráficos VI.1 y VI.1 (conclusión). “América Latina (16 PAÍSES): Índice de Gini, 1990-2008”. Las brechas sociales por cerrar”. CEPAL. Capítulo VI. 2010. Pág. 189.

países, inmediatamente después de Haití y siete naciones africanas<sup>21</sup>. Según Sachs y Warner (2001) los países con una gran riqueza de recursos naturales tienden a crecer más lento que los países con menos recursos<sup>22</sup>.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que en Colombia existe una elevada correlación entre la educación de los padres y el rendimiento de los hijos en la edad adulta, por lo que están en desventaja quienes nacen en regiones pobres como la Costa Pacífico y del Caribe.

Una política de distribución equitativa, igualitaria y que incentive a la igualdad es el elemento base para equilibrar las oportunidades de todos los grupos que componen la sociedad, incluyendo a los minoritarios como los indígenas, los afrocolombianos, en situación de discapacidad, los habitantes de las regiones apartadas o las mujeres, lo cual permitirá mejores resultados en equidad y movilidad social<sup>23</sup>.

Lo anterior, no ha permitido que los factores de producción trabajo, capital (físico y humano) y tecnología (o conocimiento) hayan llegado hasta el momento a su pleno para generar un mínimo de crecimiento estable.

#### **4. ¿Qué sucedió?**

En un principio, los beneficiarios de regalías fueron los departamentos productores. Luego, gracias a la descentralización política y administrativa de los territorios se crea el Sistema General de Participaciones (SGP) que permitió priorizar los planes de desarrollo departamentales y municipales, generar altos porcentajes de cobertura en salud, educación, agua potable y alcantarillado; y por otra parte, la

---

<sup>21</sup> Contratar Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pág. 2.

<sup>22</sup> Esto lo demuestra igualmente Torvik (2002).

<sup>23</sup> Ver Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Págs. xiv-xv.

promoción, la preservación del medioambiente y la financiación de proyectos regionales consignados en los planes de desarrollo por medio del Fondo Nacional de Regalías (FNR).

Pero como se mencionó en el aparte pasado, esta distribución se hizo inequitativa por la concentración de recursos en territorios productores, los afectados por el impacto ambiental de esta labor y por los que se transportan estos hidrocarburos. Esto generó una divergencia en los territorios sumado a una débil administración, mala distribución y corrupción. Sobre el último Perry y Olivera (2009) concluyen que las inconsistencias en los efectos de la regalías entre departamentos y municipios difieren por los efectos de la “maldición” de los recursos naturales por la apropiación de las rentas de los recursos e ineficiencia en la utilización de los recursos y Kronenberg (2004) lo comprueba al mencionar que la abundancia en los recursos naturales lleva corrupción, y la corrupción a un lento crecimiento económico.

Benavides, Carrasquilla, Zapata y Velazco (2000) encontraron que las regalías no han beneficiado a los gobiernos territoriales pues al contrario se incrementa la dependencia fiscal y se limita la autonomía política de los mandatarios. De igual forma las prioridades de gasto de inversión no conservan un patrón definido y los sectores de salud y educación pierden relevancia a favor de gastos como mantenimiento de vías y pagos del servicio de deuda. Así también, se evidencia una baja participación ciudadana en los procesos de control y es reducido el impacto de las regalías en el crecimiento pues no hay criterios que maximicen la cobertura o equidad.

Por lo anterior, y sobre la autonomía territorial, Barón y Meisel (2004) y Bonet (2006) muestran que la descentralización no logró cerrar las brechas de ingreso per cápita regional durante los años noventa, pues las transferencias nacionales fueron asignadas en gran parte a financiar los recursos locales en gastos corrientes (sueldos y salarios), en lugar de inversiones en capital e infraestructura, de la mano de pocos incentivos para promover su uso eficiente.

Lo que se ha argumentado es que la disputa se centró en torno a la transferencia de recursos y no en proyectos que promovieran el desarrollo. En primer lugar, los criterios utilizados para la distribución de regalías no examinaban las necesidades del desarrollo social y regional, y no se contaba con información actualizada. Por ejemplo, todavía se utilizan los datos sobre Necesidades Básicas Insatisfechas del 2005. Por otra parte, algunos proyectos fueron mal estructurados y formulados, hecho que de la mano de la gran burocracia intermedia para su aprobación, dilató durante años una significativa parte de lo previsto y generó atrasos en la ejecución, al punto en que del 2013 al 2014 quedó un saldo de 4 billones de pesos lo cual, sumado al de 2012 (1,2 billones de pesos) totalizaron 5,2 billones de pesos que se incorporaron al presupuesto de la vigencia 2015-2016<sup>24</sup>.

En primer lugar, el Fondo Nacional de Regalías (FNR) administraba las regalías indirectas para distribuir las entre los entes territoriales que no participaban directamente en la explotación de recursos naturales. Lo que sucedió fue que estos recursos no fueron dirigidos hacia los departamentos con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas, los cuales estaban dependiendo cada vez más del Gobierno Nacional.

En segundo lugar, y de acuerdo con la Sentencia C-1087 del 2004, esta transferencia de recursos no iba acorde con un establecimiento de criterios para determinar cuál es el valor que debían tener estas regalías ni regulaba detalladamente las formas de reparto para fortalecer los mercados regionales<sup>25</sup>. De aquí que la planeación y ejecución deficiente de los proyectos terminó, en muchos casos, en un desperdicio de recursos o en proyectos de bajo impacto social y económico que no aumentaron la productividad del territorio ni su crecimiento.

---

<sup>24</sup> “Regalías: por Amilkar Acosta Medina”. 5 Grandes temas en Colombia. Memorias del cuadragésimo cuarto aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma de Colombia. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Pág. 27.

<sup>25</sup> Ver Gómez Roldán, Andrés. “Constitución lúdica y pedagógica –texto comentado y concordado–”. Universidad Militar Nueva Granada. Centro de Investigaciones. Facultad de Derecho. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, D. C. 2010. Pág. 428.

Adicionalmente, la administración de estos recursos por parte de algunos entes locales y nacionales no fue la mejor y fomentó la corrupción con enormes gastos en infraestructura pública sin mayor uso alguno. Esto entorpeció el desarrollo de las ciudades y su planeación urbana. Se pueden rescatar ejemplos como el Museo del Hombre Llanero en Yopal, el Parque de Las Piscinas en Cesar, el Parque de Los Mártires y el Velódromo en Arauca y el Hospital de Yopal con un costo aproximado de 45.000 millones de pesos. Adicional a lo anterior, departamentos como Huila, Meta, Casanare, Arauca y La Guajira, que recibieron entre 2004 y 2009 cerca del 60 % del total de regalías, hacen parte de los grupos con más altos índices de mortalidad infantil en el 2008 y, de igual forma, Córdoba, Huila, Cesar y La Guajira cuentan con niveles de pobreza e indigencia muy por encima del promedio nacional, en cuyo caso las regalías terminan siendo improductivas<sup>26</sup>. De lo anterior se concluye que aumentos en la riqueza por recursos naturales generan debilidades institucionales debido a la presión de grupos sociales para apropiarse de estas rentas.

Ahora, la presencia de grupos con capacidad de coacción como las guerrillas, los grupos delictivos organizados y el narcotráfico, que tienen fácil acceso y altos incentivos para apropiarse de estas rentas, evidencian externalidades negativas que limitan el desarrollo y la convergencia de las regiones. Igualmente, el control del Estado sobre el territorio colombiano es limitado por tener una geografía compleja, y la descentralización de los recursos no ha sido la mejor, factor determinante de la inversión de recursos en seguridad y defensa nacional que aumentaron de un 0,5% en 1926 a un 3,9% en 2006, en promedio del PIB, y que si se compara con el resto de países de Latinoamérica encabeza la lista<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ver Mesa, Javier. UN Periódico. “Las reformas que plantea el sistema de regalías van por la vía correcta; sin embargo, no contemplan mecanismos que monitoreen el destino final de los recursos para evitar que aumente la corrupción y los tradicionales “elefantes blancos”. Tampoco hablan de estímulos y castigos para quienes hagan bien o mal la tarea, y no garantizan que los recursos, al ser manejados por el Gobierno Nacional, tengan un manejo más eficiente. ¡Aún hay muchas dudas por resolver!”. Universidad Nacional de Colombia.

<sup>27</sup> Comparar Jaramillo, Christian. Capítulo 2, Gasto. Bien público puro, “Gasto en seguridad y defensa: datos”. Págs. 30 y 32.

Paralelamente, para Barón y Meisel (2004) y Bonet (2006), entre 1996 y 2003 aunque se presentó un crecimiento importante en los ingresos subnacionales, existió un desequilibrio regional en materia de ingresos per cápita, pues al examinar los componentes del ingreso se encuentra una mayor desigualdad en los ingresos tributarios, ya que las regiones más avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Durante los últimos años, esto ha perpetuado las brechas en salud y educación.

Y adicionalmente, Bonet (2006), menciona que el esfuerzo fiscal territorial aumentó la dependencia de los entes territoriales de las transferencias y la pereza fiscal entre ellos y menciona que, según trabajos de Carrasquilla (2005), Cadena (2002) y Núñez (2005), se muestra que el esfuerzo fiscal varía de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de cada municipio y que el esfuerzo realizado por los municipios pequeños es menor al hecho por municipios grandes. De igual forma, Bonet realiza una aproximación con datos del DNP en el que para el periodo 1996-2004 determina que la dinámica de transferencias es mayor que la observada en los ingresos tributarios.

Por último, respecto al aspecto macroeconómico, el Gobierno Nacional decidió mantener reservas en bancos internacionales, en lugar de impulsar grandes proyectos de desarrollo nacional y regional, con el objetivo de proteger al país de la enfermedad holandesa.

Teniendo en cuenta el panorama anterior y el objetivo principal de las regalías de dinamizar la economía a través del apoyo a proyectos que puedan mejorar la productividad, el desarrollo y, en definitiva, la calidad de vida de la población, se planteó la reforma por la cual se garantiza la operación del Sistema de Garantías, Decreto 4923, para determinar la distribución, los objetos, los fines, la administración, la ejecución, el control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos de la regalías. De esta manera, todos los departamentos y municipios podrían disfrutar de la riqueza del subsuelo nacional con compensación especial a los territorios productores.

Si bien es cierto que los recursos de algunos departamentos iban a disminuir con la reforma, se generarían nuevos recursos para otros departamentos con el propósito de manejarlos eficientemente para cerrar brechas y desarrollo sostenible en la mayoría de departamentos del territorio nacional.

Esto no es un asunto solamente de equidad en la distribución, sino de eficiencia y justicia social que demuestra que no se han tenido equilibrios de Pareto y que a partir de una buena redistribución no necesariamente se puede mejorar la situación de todos los agentes pues se deben dar las condiciones institucionales y regulatorias para garantizar esto.

### **5. Apuestas del gobierno en el marco del Estado Social de Derecho**

Con el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) se crearon los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional (26 % de las regalías). El primero, con el objetivo de financiar y desarrollar proyectos que mejoren la productividad y la competitividad del país, y contribuyan a su desarrollo económico y social; y el segundo, con el propósito de impulsar la equidad social y regional mediante la financiación de proyectos de desarrollo humano y de infraestructura en los municipios y zonas más rezagados de Colombia.

A través del nuevo sistema, se planteó que el 10 %<sup>28</sup> del total recaudado estaría destinado al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, con lo cual el Estado colombiano reconoce la importancia del sector para el desarrollo del país. Esto implicó un costo adicional para el planificador por control, evaluación y regulación de la eficiencia en la distribución de este porcentaje.

En el SGR también se contempla un Fondo de ahorro y estabilización, de aproximadamente 30 % de las regalías, administrado por el Banco de la República con el fin de suavizar las fluctuaciones económicas, mitigar la incertidumbre en la toma de decisiones de consumo e inversión y reducir la dependencia de financiamiento externo

---

<sup>28</sup> Ver Anexo 6.

e interno, pues el propósito es mantener una senda estable de gasto a través de la acumulación o desacumulación de recursos para financiar los proyectos.

Los rubros creados y que componen el SGR se hace mediante fondos, cuyos objetivos están enmarcados en al menos uno de los siguientes cuatro pilares: *i.* La equidad social y regional, *ii.* El ahorro para el futuro, *iii.* La competitividad regional, y *iv.* El buen gobierno. El SGR se divide entonces en: Fondo de ahorro y estabilización (FAE), Fondo de ahorro pensional de las entidades territoriales (FONPET), Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTel), fondo de desarrollo regional (FDR), fondo de compensación regional (FCR), regalías directas, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo, funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR y funcionamiento del SGR<sup>29</sup>.

Por otra parte, y de acuerdo con la evidencia empírica<sup>30</sup>, destinar recursos en los que hay mayor nivel tecnológico y capital humano genera mayor crecimiento económico, según esto, un gran porcentaje debería destinarse a los principales departamentos del país. Sin embargo, estas zonas tienen altos niveles de condiciones de vida, por lo que si el objetivo es el aumento del crecimiento, no habría razones para impulsar el desarrollo departamental y, más aún, establecer parámetros diferenciadores entre pequeñas, medianas y grandes ciudades. Lo que es importante resaltar en este punto es reconocer qué es más importante para el Estado: si la utilidad derivada de la igualdad entre regiones y/o la utilidad por crecimiento económico.

Bonet (2006) plantea que la evidencia muestra una alta inequidad en los ingresos de los gobiernos subnacionales del país, con grandes diferencias frente a los recursos disponibles para invertir. De igual forma, el concepto de federalismo fiscal asume que el Estado debe ser el garante de la equidad horizontal; es decir, que los

---

<sup>29</sup> Bonet y Urrego (2014). “El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?”. Documentos de trabajo sobre economía regional”. Banco de la República. Núm. 198. Enero, 2014. pág. 19.

<sup>30</sup> Coe, Helpman y Hoffmaister. “Resultados de la Estimación de la Productividad Factorial”.

ciudadanos deben tener acceso a un nivel comparable de servicios sin importar el lugar en que residen y que para superar los problemas asociados con este tipo de inequidad se deben introducir elementos de carácter redistributivo (equidad y eficiencia para el cierre de brechas) en el sistema de transferencias y en los fondos que apoyen a las regiones rezagadas, el fortalecimiento de la tributación en los gobiernos subnacionales (administración, controles, rendición de cuentas y transparencia) y el diseño de incentivos para aumentar la eficiencia del gasto (cobertura e incentivos), en torno a la capacidad fiscal, la participación política y la capacidad técnica para la categorización de los territorios y la consecución de la equidad gracias a la buena distribución. Según Larson (2002), la descentralización y el manejo de los recursos naturales deben cumplir con tres factores para el buen manejo de los recursos por parte de los entes locales que son la capacidad, motivación y un compromiso de largo plazo.

Ahora bien, Bonet y Urrego (2014) mencionan que el SGR muestra tres aspectos positivos que son: la distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales, pues existe cobertura nacional; la equidad territorial, pues se logra una asignación per cápita mayor en aquellos territorios con mayor pobreza relativa; y los fondos muestran una estabilidad de mediano plazo pues con la FAE se enfrentan adecuadamente choques productivos y de precios.

Por otra parte, según los mismos autores, se identifican algunas situaciones negativas pues; el trámite complejo de este sistema implica atrasos en la ejecución lo que limita el impacto de los proyectos de inversión; no hay evidencia que el sistema sea sostenible por la “pereza fiscal” en los departamentos; los recursos del FCTel están siendo utilizado por los departamentos que tienen una base investigativa, es decir lo de mayor desarrollo económico relativo y no por los que tienen altos niveles de pobreza; y hay departamentos en los que los criterios de distribución no son necesariamente por el Índice de Necesidad Básica Insatisfechas (NBI).

La desigualdad, en la mayoría de los casos producto de la inseguridad en las regiones, lleva a la migración de la población de las zonas más pobres del campo hacia

las ciudades. El problema radica en que se están abandonando territorios que pueden ser muy productivos, pero que el Estado por su limitación de velar por la seguridad, defensa y control territorial, cuyo mandato se encuentra en los Artículos 217<sup>31</sup> y 218<sup>32</sup> de la Constitución Política, lleva a que la población rural asuma una marcada preferencia por los centros urbanos que, en pocos casos, prometen escasas oportunidades para su núcleo familiar, para el desarrollo social, productivo y económico del país.

Ahora bien, Armando Montenegro y Marcela Meléndez en el documento “Equidad y movilidad social” mencionan que en un país donde las desigualdades son enormes, se deben adoptar aquellas grandes decisiones que apunten a atacar enormes y ostensibles problemas de inequidad, en beneficio de grandes grupos de personas para el mejoramiento de las perspectivas de vida y las de las generaciones que vienen. Lo anterior, permitirá eliminar la enorme brecha que existe entre la calidad y la cobertura en materia de salud, educación y trabajo de las regiones y departamentos más atrasados del país. Según Roemer, cuando las políticas macro hayan alcanzado su cometido, se podrá adelantar lo que él llama “políticas micro de igualdad de oportunidades”<sup>33</sup>.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente planteado, se evidencian pros y contras de este nuevo sistema. Los pros: al redistribuir los recursos de las regalías en todos los departamentos y municipios se permite que la totalidad sean beneficiarios; al crearse el Fondo de Ahorros y Estabilización se establece un sistema que posibilita que se ahorre en épocas de “vacas gordas” para la llegada de las “flacas” y permite que haya mayor articulación y coordinación en los niveles territoriales; y entidades como

---

<sup>31</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 217: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército Nacional, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional...”.

<sup>32</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 218: “...la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz...”

<sup>33</sup> Ver Roemer (1998), págs. 114-115.

el Departamento Nacional de Planeación – DNP- han sido empoderadas hasta el punto de lograr generar líneas de trabajo y procedimientos documentados para la formulación, el seguimiento y la ejecución de los proyectos fondeados con recursos de las regalías<sup>34</sup>. Los contras: ha habido un exceso de normatividad y procedimientos, que puede generar atraso en las iniciativas a nivel nacional, de la mano de la amplia burocracia que dificulta una rápida aprobación de los proyectos de inversión y que exige a una mejor articulación entre las entidades del Gobierno Nacional, pues hay muchas diferencias en la unificación de conceptos para la aprobación de los proyectos y demora en la expedición de los conceptos ministeriales, según su competencia; falta de articulación desde el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación con los órganos de control; y, las tensiones de los territorios por sus propias y particulares dinámicas en el marco del conflicto armado y organizacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, plantea retos interesantes que podrían responder a lo anteriormente mencionado, pues aborda temas como la educación, el cierre de brechas en el acceso y la calidad de la educación, la competitividad e infraestructura y, en particular, en el Capítulo V, en su objetivo 5 sobre la consolidación del desarrollo minero-energético para la equidad regional, que propone la revisión de los mecanismos y criterios por medio de los cuales se definen las inversiones que harán las empresas en las regiones, con el objetivo de articularlas con los planes de desarrollo territoriales y maximizar su impacto. Sumado a esto, apuestas sobre movilidad social, cierre de brechas para el acceso y la calidad de educación, entre otros aspectos de cierre urbano-rurales, para la formación del capital humano, transformación del campo y dotación de bienes públicos. Y para concluir, el aspecto de consistencia macroeconómica, los supuestos, la política monetaria, el sistema financiero y la política fiscal.

---

<sup>34</sup> Los sistemas de información implementados por el DNP han venido contribuyendo al fortalecimiento de la competitividad regional. Allí se encuentran por ejemplo: el Mapa de Regalías, el Sistema de Monitoreo de Seguimiento, Control y Evaluación, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas –SUIFP- y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI. En estos se registran los proyectos de inversión con información actualizada y disponible.

De igual forma, se abordan aspectos institucionales que afectan el crecimiento como el impacto de la construcción de paz, lo que implicaría una asignación más eficiente de recursos y afectaría positivamente el empleo, la inversión, la productividad y la reducción de la pobreza<sup>35</sup>.

## **6. ¿La equidad y el progreso social, son producto del adecuado manejo de las regalías?**

### **a. ¿Por qué el gerente importa?**

Para que la equidad y el progreso social sean resultado del adecuado manejo de las regalías, y entre otros factores de ingreso para el país y su distribución, se requiere de un gran esfuerzo de liderazgo político, administrativo, de talento humano y gerencial, junto con un aumento importante del gasto público que deberá sopesarse cuidadosamente frente a las demás prioridades del Estado <sup>36</sup>. En este sentido, Kronenberg (2004) concluye que quienes hacen políticas deben poner más énfasis en combatir la corrupción pues es un elemento que tiene efectos distorsivos en la economía.

Es así que un buen gerente deberá ser aquel líder con incentivos y motivaciones administrativas, académicas, técnicas o políticas que principalmente esté dispuesto a revolucionar sanamente las múltiples iniciativas, consecuencia de las necesidades de la sociedad con el objetivo esencial de romper paradigmas culturales, económicos y políticos en el país en beneficio de todas las clases sociales, pero principalmente las menos privilegiadas para garantizar el progreso y la movilidad social, por medio de programas y/o proyectos que activen y dinamicen la economía

---

<sup>35</sup> Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País”. Departamento Nacional de Planeación. Pág. 969.

<sup>36</sup> Ver Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pág. 13.

nacional con mecanismos de formación, formulación, ejecución y seguimiento que permitan reportar, controlar y evaluar variables de impacto en tiempo real y que contribuyan con la equidad, la eficiencia, la movilidad y la convergencia regional.

La adopción efectiva de proyectos y políticas, en plazos razonables, que permitan la distribución equitativa del capital humano, y por qué no el físico, es un elemento fundamental en el esfuerzo de igualar las oportunidades en Colombia. Este empeño, requiere de políticas disciplinadas y ambiciosas por parte del Estado pues según estudios realizados en Colombia y mediciones internacionales de la educación, la brecha fundamental en la distribución del capital humano en la sociedad es la relacionada con la calidad<sup>37</sup>.

Benavides, Carrasquilla, Zapata y Velasco (2000) plantean que con un plan agresivo de ordenamiento de la inversión de acuerdo a su contribución a la preservación del capital humano y la equidad, es posible llegar a cubrimientos universales en algunos servicios en un horizonte de tiempo muy corto pues los municipios no asignan los recursos de libre destinación de acuerdo a algún criterio que maximice la cobertura o equidad.

Ahora bien, para garantizar estas labores, se debe contar con un gerente primario llamado gobierno, pues este tiene la obligación de garantizar la condiciones y obligaciones necesarias con la sociedad como por ejemplo, la tributación con asignación progresiva, un gasto público balanceado, una buena distribución del ingreso, entre otros factores pertenecientes a los fundamentales económicos.

Perry y Olivera (2009), concluyen que los estudios de caso refuerzan la conclusión de que la calidad de las instituciones determina el impacto que tiene la abundancia de recursos naturales sobre el crecimiento y el nivel de ingreso.

---

<sup>37</sup> Comparar *Ibíd.* Pág. 9.

- **¿Cómo importa?**

Solo se necesita transparencia y eficacia para la ejecución de los proyectos, en particular los relacionados con los recursos de la regalías pues de estos depende la reinversión que se haga en todos los demás aspectos de la economía.

Se debe crear un mecanismo de recaudo gerencial centralizado que considere las diferencias entre las distintas entidades del territorio nacional para fijar tarifas con criterios de transparencia para la tributación y reducir así las posibilidades de corrupción y evasión. Todo centrado en políticas de descentralización, claras y contundentes, con el apoyo político necesario, pues si no se alcanza un nivel de ingresos fiscales ideales y potenciales, no se incrementarán las transferencias y las entidades territoriales perderán así el control sobre los sectores a su cargo. Por esto, se deben asegurar las ganancias en eficiencia que logren promover la rendición de cuentas y la transparencia por medio de líderes capaces y diligentes.

- **Acciones del gerente (gobierno y responsables) para cerrar brechas que limitan**

El documento de inequidad regional, resumido en el texto de Armando Montenegro y Marcela Meléndez, plantea la tesis de que el atraso de los departamentos más pobres resulta de la debilidad relativa de sus instituciones, de un menor PIB per cápita, la mala dotación de capital humano, menor competencia política, mayor corrupción y menor bienestar de la población<sup>38</sup>.

El incremento en los recursos y su mejor distribución permitirán, en un plazo, romper con las inequidades del país, y facilitar la formulación de reformas para reducir los niveles de pobreza por medio de la focalización de los recursos en regiones rezagadas resultado de una gran estrategia nacional de apoyo a las regiones con

---

<sup>38</sup> Propuestas como: mejorar las instituciones de justicia y electorales, reformas institucionales, reformas en infraestructura, tributación rural y transferencias territoriales.

desarrollo relativamente menor, que supla las necesidades identificadas en cada dinámica territorial diversa del territorio nacional.

Ahora bien, sobre los recursos de inversión del Gobierno Nacional debe darse un enfoque fuerte hacia la regionalización con garantías de mayor transparencia en el proceso de identificación del enfoque para los territorios beneficiarios. De aquí que debería evaluarse cuáles son los que cuentan con mayor capacidad de gestión y cuáles no para determinar el óptimo equitativo de distribución, regulación y seguimiento.

- **Factores constitucionales que limitan y ayudan a la administración**

En un estudio reciente sobre equidad y movilidad social, hecho por la Universidad de los Andes y el DNP, se evidencia que la Constitución Nacional es inflexible en la medida que ordena que el gasto social no se puede reducir en términos relativos dentro de los presupuestos anuales, y no hay manera de disminuir los gastos anticíclicos cuando ya estos no son necesarios. Para lo anterior, se plantea modificar la Carta Política para corregir este problema, para que el estatuto orgánico del presupuesto, aprobado por ley, estipule que los gastos sociales de carácter temporal no hagan parte de la definición de gasto social de largo plazo, que no puede bajar de acuerdo con la norma constitucional, y se haga una reforma de los estatutos orgánicos del presupuesto y planeación para señalar los criterios para definir lo que se considera, en términos generales, como gasto social y así asignar la responsabilidad al DNP de determinar, en forma precisa, los distintos rubros del gasto social y la responsabilidad de realizar la planeación y los presupuestos conjuntos de todo el gasto social del Estado central, según un mecanismo de programación que involucre a las entidades ejecutoras que reciben presupuesto nacional como el Ministerio de Educación, Salud y Trabajo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y se adopten metodologías y mecanismos para la asignación del gasto social, su implementación, seguimiento y

evaluación<sup>39</sup>. Por ejemplo, el DNP al dedicar sus responsabilidades a la atención y seguimiento de la regalías, ha debilitado su misionalidad principal, al recibir las funciones de descentralización que debería tener otro tipo de entidad para así redireccionar sus esfuerzos en áreas de la política nacional en materia social, agrícola, de infraestructura y desarrollo industrial.

Un Estado de bienestar se define como “un repertorio de políticas lideradas por el Estado, cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en la salud y la educación”<sup>40</sup>. Pues contrario a lo anterior, estas características han sido para el provecho de grupos de interés, lobistas y corruptos. Bonet (2006) plantea que se deben establecer unos claros incentivos en la normatividad que evite la pereza tributaria o la inadecuada prestación de los servicios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” se cita que, de acuerdo con Santamaría, Rojas y Hernández (2013), una reducción del conflicto armado a la mitad, impactaría directamente el crecimiento del PIB en 0,97 puntos porcentuales, logrando que la tasa de crecimiento del PIB se duplique en 14 años, y no en 20 como se proyecta bajo las actuales condiciones de violencia. Además, una mejor asignación de los recursos hacia nuevas actividades más productivas por cuenta de la disminución del conflicto, incrementaría el crecimiento económico potencial en 0,9 puntos porcentuales que, en el largo plazo sobre el empleo, impulsaría la creación de 1,37 millones de trabajos a lo largo del periodo de acoplamiento al posconflicto, lo que equivaldría a una reducción de la tasa de desempleo de 3 puntos porcentuales<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Comparar Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pág. 25.

<sup>40</sup> “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. CEPAL. Capítulo VI. 2010. Pág. 206.

<sup>41</sup> Contrastar Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Departamento Nacional de Planeación. 2015. Pág. 969.

Por todo lo anterior, el nuevo Sistema General de Regalías muestra que algunos de los resultados son de largo plazo, dado que el problema de desigualdad regional en Colombia requiere de un cambio estructural. Este se podría iniciar por medio de los proyectos de inversión en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del DNP para que, desde su formulación, se cuente con las garantías sociales, culturales, étnicas, ambientales, económicas, académicas, técnicas y misionales que requiere la superación de los problemas coyunturales de cada departamento, pues la dinámica en cada uno de ellos es diversa y diferente. Por supuesto que esto implicaría incrementar las exigencias de calidad de registro y seguimiento a la información proporcionada por los enlaces técnicos que aterrizan los proyectos y por quienes hacen el seguimiento desde el Gobierno Nacional.

Lo anterior, se puede aprovechar gracias a la puesta en marcha de la Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías, herramienta informática que permite, por primera vez a la población en Colombia, visualizar de manera georreferenciada el ciclo de las regalías (producción, presupuesto, distribución, giro, proyectos, ejecución y seguimiento a los recursos), desde su generación en la explotación de los recursos naturales hasta la asignación e inversión en proyectos, suministrando información gratuita y de fácil acceso a las entidades territoriales, a los órganos del Sistema General de Regalías (SGR) y al público en general, creando condiciones propicias para los ejercicios de control<sup>42</sup>.

Si bien es cierto que van a haber municipios que reciban recursos, se debe hacer una valoración certera sobre la cantidad requerida de recursos para generar proyectos de impacto social y económico, ya que si la cantidad es muy baja o alta, estos recursos no serían provechosos y productivos, y puede que terminen drenándose en corrupción. Esto se podría hacer, de nuevo, por medio de una buena planeación y asesoría, en otras palabras liderazgo y un diseño institucional que permitan la adecuada formulación de proyectos de inversión con el Departamento Nacional de Planeación

---

<sup>42</sup> Comparar Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Departamento Nacional de Planeación. 2015. Pág. 577.

(DNP), órganos de control y personas con la formación y el conocimiento en las dinámicas particulares y diversas del territorio.

El Gobierno como gerente primario y los líderes como gerentes secundarios deben estructurar políticas de Estado, y con estado se habla de iniciativas más allá de los gobierno de turno, que incentiven proyectos de emprendimiento empresarial y social como la protección de la riqueza natural y cultural, para que en las regiones se encuentren formas alternativas de desarrollo diferentes a las dependientes de los hidrocarburos.

Para concluir, las regalías han sido tradicionalmente entregadas a las entidades territoriales que tienen que ver con la extracción y el transporte de los recursos naturales que las genera. El 68 % es distribuido como regalías directas<sup>43</sup> y el 32 % de los fondos restantes constituye el Fondo Nacional de Regalías (FNR), los cuales están orientados a financiar proyectos regionales en infraestructura vial, medioambiente, energía, agua potable y saneamiento básico, educación y salud, entre otros factores determinantes del índice de Necesidades Básicas Locales.

En este sentido, se ha mostrado que las transferencias en regalías no han contado con unos criterios de gerencia y redistribución para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos de los entes territoriales. Pues en Colombia se ha evidenciado una distribución regresiva y un sistema de gasto público social que favorece a grupos de ingresos relativamente elevados y que ignora segmentos de la población con altísimas necesidades insatisfechas.

Un sistema con criterios redistributivos desde el Estado y quienes implementan estos lineamientos, los gerentes, permitirá materializar una política descentralizada justa, en la reducción de las diferencias en el ingreso per cápita regional<sup>44</sup>. Con un sistema de transferencias adecuado, y regulado, la descentralización del gasto

---

<sup>43</sup> 47,5 % a los departamentos, 12,5 % a los municipios y 8 % a los puertos.

<sup>44</sup> Ver, Bonet (2006).

conllevará al desarrollo en áreas rezagadas, mejoras en la equidad y el progreso social<sup>45</sup>.

Por otro lado, para que la distribución de las regalías tenga un efecto dinamizador de la economía, contribuya al crecimiento, favorezca la convergencia regional y sea una fuente de equidad y progreso, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos de política económica y social:

- Para la formulación, ejecución y seguimiento de las iniciativas, programas y/o proyectos se debe hacer una actualización y fortalecimiento de los sistemas de información sobre el catastro nacional, pero especialmente los del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para producir, proveer y divulgar información y conocimiento con georreferenciación del país, para que no solo se facilite el seguimiento de los organismos de control sino que le permita realizar control social a las partes interesadas.
- Se debe garantizar la financiación para el constante análisis y estudio sobre la cobertura de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población<sup>46</sup>.
- Las mediciones deben continuarse haciendo bajo un estricto seguimiento y constante rendición de cuentas de los gerentes a cargo de los diferentes Proyectos de Inversión registrados y avalados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en sus sistemas SUIFP (Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas) y SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión).
- La consolidación del Sistema General de Regalías (SGR) debe fortalecerse en su seguimiento, pues arroja en corto tiempo resultados positivos en materia de equidad y ahorro, ya que la regalías han aumentado de 5,45 % en el año 2010 a 20, 3% los montos disponibles de inversión en el 2013, hay casos similares en 2014 y 2015. Así pues, en promedio, las regalías representan el 25,8 % del total

---

<sup>45</sup> Se puede nombrar también el cierre de brechas, la convergencia regional y la justicia social como efectos positivos de una buena gerencia de los ingresos por recursos naturales.

<sup>46</sup> Según la página del DANE: “los indicadores simples seleccionados son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela”.

de los recursos de inversión de los municipios, lo que significa que por cada 100 pesos que se invierten en los municipios del país, 26 pesos provienen de la explotación de recursos naturales no renovables. Adicionalmente, la entrada en operación del SGR ha significado que la distribución de las regalías per cápita entre los municipios diera un salto en el coeficiente de GINI de 0,0 en 1995 a 0,46 en el 2012<sup>47</sup>.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” buscó garantizar, el suministro local de gas natural y combustibles; desarrollar proyectos de expansión de la infraestructura de estos servicios (oleoductos e infraestructura de transporte, entre otros); desarrollar sosteniblemente la explotación de los recursos en armonía con el medioambiente y con las comunidades; proveer infraestructura soporte para la minería (ferrocarriles, puertos y carreteras)<sup>48</sup>.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” aborda temas como la educación, el cierre de brechas en el acceso y calidad de la educación, la competitividad e infraestructura y, en particular, en el Capítulo V, en su objetivo 5 sobre la consolidación del desarrollo minero energético para la equidad regional, propone la revisión de los mecanismos y criterios por medio de los cuales se definen las inversiones que harán las empresas en las regiones, con el objetivo de articularlas con los planes de desarrollo territoriales y maximizar su impacto. Sumado a esto, apuestas sobre movilidad social, cierre de brechas para el acceso y la calidad de la educación, entre otros aspectos de cierre urbano-rurales, para la formación del capital humano, transformación del campo y dotación de bienes públicos.

Por lo anteriormente mencionado, se debe hacer un análisis de corto, mediano y largo plazo de los resultados del nuevo Sistema General de Regalías dado que el

---

<sup>47</sup> Contrastar Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Departamento Nacional de Planeación. 2015. Págs. 635-636.

<sup>48</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. “Retos y metas para el sector minero energético”. Págs. 14 y 16.

problema de desigualdad regional en Colombia requiere de un cambio estructural, y para ello los gerentes, empero, tienen un papel esencial.

Esto se podría iniciar por medio de los proyectos de inversión en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del DNP, para que desde la formulación de estos se cuente con las garantías sociales, culturales, étnicas, ambientales, económicas, académicas, técnicas y misionales que requiere la superación de los problemas coyunturales de cada departamento, pues la dinámica en cada uno de ellos es diversa y diferente. Por supuesto que esto implicaría incrementar las exigencias de calidad de registro y seguimiento a la información proporcionada por los enlaces técnicos de los proyectos inversión y por quienes hacen el seguimiento desde el Gobierno Nacional.

Lo anterior, se puede aprovechar gracias a la puesta en marcha de la Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías, herramienta informática que permite, por primera vez a la población en Colombia, visualizar de manera georreferenciada el ciclo de las regalías (producción, presupuesto, distribución, giro, proyectos, ejecución y seguimiento a los recursos), desde su generación en la explotación de los recursos naturales hasta la asignación e inversión en proyectos, suministrando información gratuita y de fácil acceso a las entidades territoriales, a los órganos del Sistema General de Regalías (SGR) y al público en general, creando condiciones propicias para los ejercicios de control<sup>49</sup>.

El informe del Banco Mundial sobre desigualdad en América Latina, realizado a mediados de la primera década del siglo XXI, plantea que la adopción de reformas necesarias para la construcción de sociedades más equitativas y con mayor movilidad social constituiría en América Latina una verdadera “ruptura”<sup>50</sup> y según la CEPAL, en

---

<sup>49</sup> Comparar Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Departamento Nacional de Planeación. 2015. Pág. 577.

<sup>50</sup> Ver Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Universidad de los Andes y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Págs. 4 y 5.

su texto “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, en América Latina las diferentes brechas de bienestar (severas, intermedias y bajas<sup>51</sup>) se solucionan si solamente el Estado contribuye en reducir la heterogeneidad estructural en las políticas de salud, seguridad social, educación y tributación. A menor desarrollo, mayor precariedad de los mercados laborales, más dificultades para las familias para proveerse de servicios, mayor dependencia demográfica infantil, mayor pobreza y menos recursos monetarios y capacidades de gestión y ejecución de las instituciones públicas.

Por todo lo anterior, este es un ejercicio organizacional y cultural que debería replicarse con incentivos en todos los ámbitos y límites del territorio nacional para garantizar que la equidad y el progreso social sean producto del adecuado manejo de los recursos disponibles gracias a la buena gerencia.

### **Bibliografía**

El País. “20 grandes cambios que generó la Constitución de 1991”. Domingo, 3 de julio de 2011. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/20-grandes-cambios-genero-constitucion-1991>.

Fundación Presencia. Unidad 02 “La Constitución de 1991”. Banco de la República. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/unidad-2-leccion-1-ciudadania-en-constitucion-intro-constituyente-y-constitucion-de-1991.pdf>

Secretaría Distrital de Hacienda, Bogotá Humana. “Sistema General de Participaciones SGP”. Disponible en

---

<sup>51</sup> Según la CEPAL en su texto “Las brechas sociales por cerrar”. Capítulo VI. 2010. Pág. 202: “Los países con menores brechas de bienestar tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica (vale decir, mejor relación etaria entre una población productiva y dependiente), mercados de trabajo menos informales y con mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública respecto de los servicios de salud (menor proporción de gasto de bolsillo), menores niveles de pobreza e indigencia y gasto público social, no solo superior en monto total per cápita, sino también como porcentaje el PIB (primacía del gasto social)”.

[http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/tesoreria/ingresos\\_tes/SGP](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos_tes/SGP).

Alcaldía de Bogotá. Decreto 4923 de 2011 “por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45240>

Gómez Roldán, Andrés. “Constitución lúdica y pedagógica –texto comentado y concordado–”. Universidad Militar Nueva Granada. Centro de Investigaciones. Facultad de Derecho. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, D. C. 2010.

Mesa, Javier. UN Periódico. “Las reformas que plantea el sistema de regalías van por la vía correcta, sin embargo, no contemplan mecanismos que monitoreen el destino final de los recursos para evitar que aumente la corrupción y los tradicionales “elefantes blancos”. Tampoco hablan de estímulos y castigos para quienes hagan bien o mal la tarea, y no garantizan que los recursos, al ser manejados por el Gobierno Nacional, tengan un manejo más eficiente. ¡Aún hay muchas dudas por resolver!”. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ley-de-regalias-deja-dudas-en-distribucion-de-recursos.html>.

Jaramillo, Christian. Presentaciones de clase. Capítulo 2, Gasto.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Acerca del IGAC. “Nuestra Misión”. Disponible en [http://www.igac.gov.co/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/nuestraentidad!/ut/p/c5/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hHT3d\\_JydDRwN3t0BXA0\\_vUKMwf28PIwNHI30v\\_aj0nPwkoMpwkF7caj1NifIGOICjgb6fR35uqn5BdnCQhaOiIgDx-NPO/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9BSUdPQkIxQTBHRIFFMEILVTJWT0tIMjBBNw!!/](http://www.igac.gov.co/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/nuestraentidad!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hHT3d_JydDRwN3t0BXA0_vUKMwf28PIwNHI30v_aj0nPwkoMpwkF7caj1NifIGOICjgb6fR35uqn5BdnCQhaOiIgDx-NPO/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9BSUdPQkIxQTBHRIFFMEILVTJWT0tIMjBBNw!!/)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)”. Disponible en

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. “Retos y metas para el sector minero energético”. Cartagena, mayo de 2011.

Bonet, Jaime y Urrego, Joaquín. “El sistema general de regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?”. Documento de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Núm. 198. Enero, 2014. Disponible en [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_198.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_198.pdf)

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías”.**  
<http://www.irc.gov.co/irc/es/publicacionesespecialesaudio/ppt%20reforma%20al%20sistema%20gral%20de%20regalias.pdf>

Ministerio de Educación Nacional. “Sistema general de regalías”. Disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-92779\\_archivo\\_pdf\\_Boletin18.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-92779_archivo_pdf_Boletin18.pdf)

León, Juanita. La Silla Vacía. “La reforma de regalías: la recentralización del poder más drástica en décadas”. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/la-reforma-de-regalias-la-recentralizacion-del-poder-mas-drastica-en-decadas-30300>

Razónpublica.com. “Descentralización y regalías”. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1405-descentralizacion-y-regalias.html>

Agencia Nacional de Hidrocarburos. “Las regalías en el sector de los hidrocarburos”. Disponible en <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Regalias/Documents/regaliasSector.pdf>

Foco Económico. “La Constitución de 1991 y el desarrollo económico y social”. Disponible en <http://focoeconomico.org/2011/06/21/la-constitucion-de-1991-y-el-desarrollo-economico-y-social/>

“Regalías: por Amilkar Acosta Medina”. 5 Grandes temas en Colombia. Memorias del cuadragésimo cuarto aniversario de la fundación de la Universidad Autónoma de Colombia. Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

Norma de principios de AccountAbility AA1000APS (2008).

Escobar, Andrés y Olivera, Mauricio. “Gasto público y movilidad y equidad social”. Equidad y movilidad social.

“Las brechas sociales por cerrar”. Capítulo VI. CEPAL. 2010.

Montenegro, Armando y Meléndez, Marcela. “Equidad y movilidad social: Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana”. Universidad de los Andes, Facultad de Economía y Departamento Nacional de Planeación –DNP-. Noviembre, 2014.

Correa, Néstor. “Descentralización y orden público”. Banco de la República.

Bonet, Jaime. “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”. Banco de la República. No. 77. Octubre, 2006.

Sistema General de Regalías SGR del DNP. [www.sgr.gov.co](http://www.sgr.gov.co)

“Las regalías en el sector de los hidrocarburos”. ANH, Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Departamento Nacional de Planeación. 2015.

“Ingresos”. Biblioteca Virtual, Biblioteca Luis Ángel Arango. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/ingresos>

SIMCO (Sistema de Información Minero Colombiano), “Regalías en Colombia”. Disponible en <http://www.simco.gov.co/simco/Estad%C3%ADsticas/LasRegaliasenColombia/tabid/123/Default.aspx?PageContentID=117>

Actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación - DNP. 2017. Pág. 3.

Larson, Anne M. “Natural Resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments Up to the job?”. Elsevier. Volumen 30, Issue 1. Enero 2002.

Bonet y Urrego (2014). “El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?”. Documentos de trabajo sobre economía regional”. Banco de la República. Núm. 198. Enero, 2014.

Benavides, J.; Carrasquilla, J.; Zapata, G.; Velasco, A. (2000), “Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales”, Bogotá, Fedesarrollo.

Perry, G.; Olivera, M. (2009). “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia” (working paper), CAF.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. "The curse of natural resources." *European economic review* 45.4 (2001): 827-838.

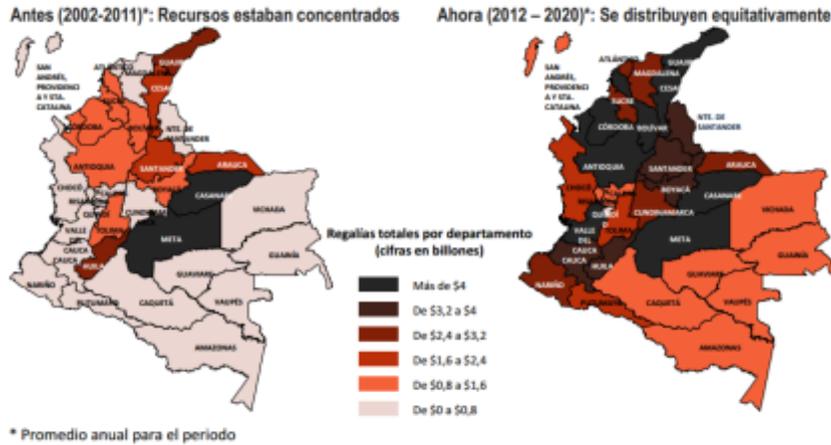
Kronenberg, Tobias. "The curse of natural resources in the transition economies." *Economics of transition* 12.3 (2004): 399-426.

Torvik, Ragnar. "Natural resources, rent seeking and welfare." *Journal of development economics* 67.2 (2002): 455-470.

# ANEXOS

## Anexo 1

### Reforma a las Regalías: Atacando la desigualdad

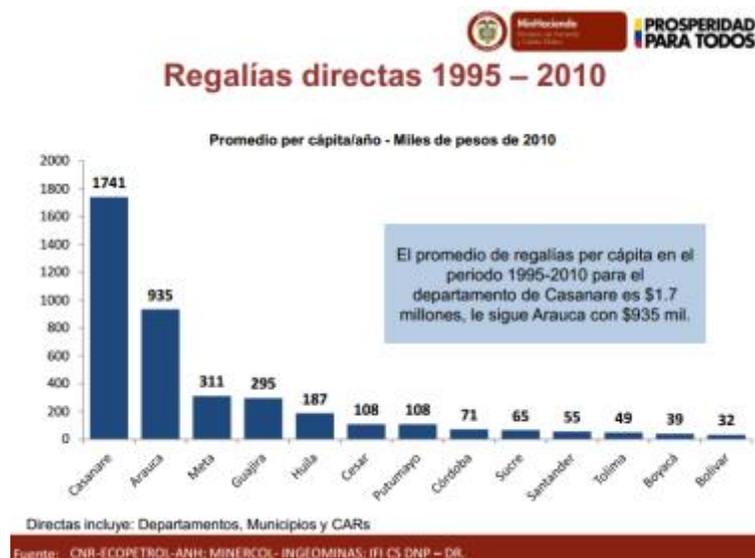


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## Anexo 2



## Anexo 3



## Anexo 4

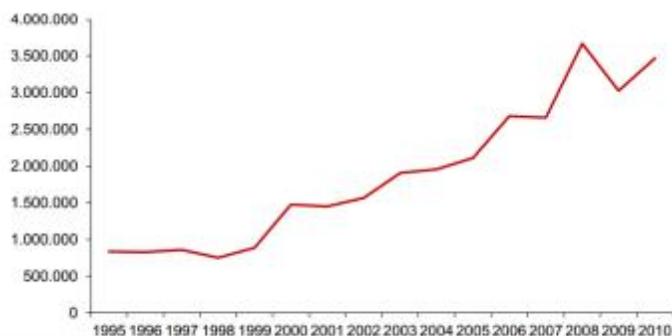
### Anexos Incidencia de la Pobreza por departamentos (2002-2011)

Departamento	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Chocó	67,6	69,2	72,7	74,7	73,1	68,3	64,9	64,0
Cauca	57,8	62,0	60,0	56,1	66,4	66,1	64,7	62,0
Córdoba	65,6	64,0	67,6	63,7	62,0	61,8	63,6	61,5
Magdalena	65,5	59,5	54,8	57,5	64,5	58,3	58,0	57,5
La Guajira	67,2	58,3	57,7	57,8	69,9	66,7	64,6	57,4
Sucre	69,2	58,2	64,0	63,8	66,6	66,2	63,7	53,0
Nariño	65,7	70,0	65,2	58,7	56,1	55,1	56,4	50,6
Huila	69,6	66,8	64,6	56,1	58,5	57,5	53,3	48,2
Cesar	61,9	60,1	59,2	56,2	63,2	58,6	53,6	47,2
Bolívar	64,9	53,9	54,8	51,9	58,3	57,1	49,4	43,7
Tolima	54,3	51,9	55,8	50,7	46,4	48,4	45,1	43,1
Caqueta	53,0	53,6	55,7	53,7	47,7	51,6	44,3	40,8
Norte de Santander	56,6	58,9	61,0	59,4	50,7	47,5	43,1	40,6
Quindío	47,1	38,8	46,8	45,6	43,3	49,9	43,4	40,2
Boyacá	67,1	64,6	63,6	58,3	58,0	48,0	47,1	39,9
Atlántico	50,1	52,4	49,9	48,8	48,0	47,9	43,9	37,8
Caldas	46,1	47,3	47,9	43,8	42,8	41,7	39,6	36,6
<b>Total Nacional</b>	<b>49,7</b>	<b>48,0</b>	<b>47,4</b>	<b>45,0</b>	<b>42,0</b>	<b>40,3</b>	<b>37,2</b>	<b>34,1</b>
Meta	39,8	41,1	36,7	38,3	32,2	36,0	32,4	30,0
Valle del Cauca	38,9	41,0	38,0	36,6	33,4	33,3	30,7	30,0
Antioquia	47,9	46,2	44,4	41,8	38,3	35,1	31,3	29,3
Risaralda	37,6	34,6	36,0	35,5	35,1	32,3	33,3	27,0
Santander	45,0	44,4	42,3	41,4	30,6	27,2	21,6	21,8
Cundinamarca	51,4	50,7	50,2	44,6	30,8	26,2	25,4	21,3
Bogotá D.C.	31,8	32,1	28,8	26,6	19,7	18,3	15,4	13,1

Fuente: Cálculos DANE - Equipo de Pobreza, con base en Encuesta Continua de Hogares (ECH) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

## Evolución de las Regalías 1995- 2010

Giros Regalías Directas periodo 1994-2010  
(millones de pesos constantes de 2005)



### Anexo 5

Fuente: DNP

Anexo 1: Indicadores de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad (2002-2012).

2010

Incidencia de la Pobreza por departamentos (2002-2012).

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antioquia	47,9	46,2	44,4	41,8			38,3	35,1	31,3	29,3	26,8
Atlántico	50,1	52,4	49,9	48,8			48,0	47,9	43,9	37,8	33,9
Bogotá D.C.	31,8	32,1	28,8	26,6			19,7	18,3	15,4	13,1	11,6
Bolívar	64,9	53,9	54,8	51,9			58,3	57,1	49,4	43,7	44,2
Boyacá	67,1	64,6	63,6	58,3			58,0	48,0	47,1	39,9	35,6
Caldas	46,1	47,3	47,9	43,8			42,8	41,7	39,6	36,6	35,4
Caquetá	53,0	53,6	55,7	53,7			47,7	51,6	44,3	40,8	42,1
Cauca	57,8	62,0	60,0	56,1			66,4	66,1	64,7	62,0	62,1
Cesar	61,9	60,1	59,2	56,2			63,2	58,6	53,6	47,2	46,8
Chocó	67,6	69,2	72,7	74,7			73,1	68,3	64,9	64,0	68,0
Córdoba	65,6	64,0	67,6	63,7			62,0	61,8	63,6	61,5	60,2
Cundinamarca	51,4	50,7	50,2	44,6			30,8	26,2	25,4	21,3	23,3
Huila	69,6	66,8	64,6	56,1			58,5	57,5	53,3	48,2	45,4
La Guajira	67,2	58,3	57,7	57,8			69,9	66,7	64,6	57,4	58,4
Magdalena	65,5	59,5	54,8	57,5			64,5	58,3	58,0	57,5	52,3
Meta	39,8	41,1	36,7	38,3			32,2	36,0	32,4	30,0	29,5
Nariño	65,7	70,0	65,2	58,7			56,1	55,1	56,4	50,6	50,8
Norte de Santander	56,6	58,9	61,0	59,4			50,7	47,5	43,1	40,6	40,4
Quindío	47,1	38,8	46,8	45,6			43,3	49,9	43,4	40,2	38,9
Risaralda	37,6	34,6	36,0	35,5			35,1	32,3	33,3	27,0	28,4
Santander	45,0	44,4	42,3	41,4			30,6	27,2	21,6	21,8	20,8
Sucre	69,2	58,2	64,0	63,8			66,6	66,2	63,7	53,0	51,5
Tolima	54,3	51,9	55,8	50,7			46,4	48,4	45,1	43,1	42,3
Valle del Cauca	38,9	41,0	38,0	36,6			33,4	33,3	30,7	30,0	26,9
<b>Total Nacional</b>	<b>49,7</b>	<b>48,0</b>	<b>47,4</b>	<b>45,0</b>			<b>42,0</b>	<b>40,3</b>	<b>37,2</b>	<b>34,1</b>	<b>32,7</b>

### Anexo 6

Fuente: Cálculos DANE - Equipo de Pobreza, con base en Encuesta Continua de Hogares - ECH y Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH