

Análisis de los Indicadores de Eficiencia y Eficacia en la Gestión Desempeño de los Proyectos Ejecutados con Recursos del Sistema General de Regalías en la Región Caribe Colombiana 2016-2019

Ana Maria Florez Bertel¹

Resumen

A partir de la reforma al Sistema General de Regalías, a través del Acto Legislativo 05 del 18 de julio 2011, las Entidades Territoriales entran a beneficiarse de estos recursos a través de la ejecución de proyectos de inversión. El desempeño de los departamentos de la Región Caribe durante el periodo 2016-2019, los entraremos a analizar bajo los indicadores de la eficiencia y eficacia, como herramienta para evaluar el Índice de Gestión de los Proyectos financiados con estos recursos.

Palabras claves: Regalías, eficiencia, eficacia, proyectos, índice de gestión

Introducción

La reforma al Sistema General de Regalías (en adelante SGR), mediante Acto Legislativo 05 del 18 de julio 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*, se constituyó bajo la premisa de:

Hacer una distribución equitativa de los recursos que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, cuyos objetivos estaban enfocados en crear condiciones de ahorro y estabilización de los ingresos para épocas de escasez, distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social, promover el desarrollo y la competitividad regional, incentivar proyectos minero energéticos, promover la integración de las entidades territoriales en proyectos, comunes y propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación (Flórez, 2016).

¹Abogada, Estudiante de Maestría en Derecho público, correo electrónico: anyta1025@gmail.com. El título del proyecto de investigación es *Análisis de los indicadores de eficiencia y eficacia en la gestión desempeño de los proyectos ejecutados con recursos del sistema general de regalías en la región caribe colombiana 2016-2019*, en el marco de la investigación adelantada en la Maestría en Derecho Público, línea de investigación descriptiva la cual tiene como fecha de inicio julio 2017 y fecha de culminación junio 2021. Es un artículo de reflexión resultado de investigación.

Nueve años transcurrieron de la reforma que creó el SGR (2011- 2020), una reforma radical como dijo en su momento el senador Juan Mario Laserna (2011) “Lo de las regalías es tan importante como la reforma económica de Carlos Lleras en 1968”, reforma en la que propuso lograr avances reales en equidad social y regional. Sin embargo, la capacidad de las entidades territoriales para hacer un uso estratégico de estos recursos no ha sido la más eficaz, en particular la articulación de los recursos de las regalías con las necesidades y prioridades territoriales, la gestión de proyectos de inversión aprobados a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, la ejecución de los mismos, sumado a que no se puede olvidar los problemas de corrupción, debilidades institucionales como la incapacidad técnica, lo que finalmente se traduce en un mal aprovechamiento de estos recursos. Así lo evidencian los informes de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación al Sistema en los últimos años.

Cabe recordar, que la modificación al régimen de regalías estuvo dada bajo el escenario del auge de los precios internacionales de hidrocarburos y producción minera y estuvo impulsada por “el escaso impacto de las inversiones realizadas (42,2 billones entre 1994 y 2009) sobre bienestar y desarrollo regionales. Igualmente, por la inequidad de la distribución de los recursos en los territorios” (Contraloría, 2018).

Por lo anterior, la reforma constitucional a las regalías, que dio lugar al nacimiento de SGR tiene como fin la participación de las Entidades Territoriales para que puedan lograr que los ingresos y las compensaciones recibidas beneficien a todas las regiones y no solo a los municipios en los cuales se realiza la explotación o aquellos que forman parte de la ruta de transporte, sino a todo el país (Sentencia 16542, 2008). De esta forma, la ley establece a los departamentos como una de las entidades ejecutoras de dichos recursos.

Bajo este escenario, con el tiempo dentro de la operatividad del SGR, esto es, a partir del año 2016, se implementan los indicadores de gestión como una herramienta de medición que se utilizan para hacer seguimiento y ejercer control sobre el éxito de un proyecto en específico o una organización, persiguiendo calificar el desempeño y los resultados (Fuente y Guevara, 2015). La creación del SGR dio vida al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), que a 2021 se le asignó el nombre de Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación (SSCE), cuyo objetivo es propender por el “uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen Gobierno” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018), el cual es administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 2056 de 2020.

Ahora bien, con la Constitución de 1991, las regiones se entendieron como parte integrante de la estructura administrativa nacional y como entes encargados del manejo y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente (art. 317). La región Caribe colombiana se conforma por los departamentos de: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (de aquí en adelante San Andrés), los cuales durante el periodo 2016–2019, gestionaron 163 proyectos de inversión equivalentes a \$3,2 billones de los cuales \$2,9 billones fueron provenientes de los recursos del SGR² (DNP, 2021).

Por otra parte, la eficiencia y eficacia en el uso y ejecución de los recursos públicos son fundamentos básicos de la gestión pública para impulsar la creación y medición periódica de indicadores que permitan conocer las debilidades y fortalezas en los procesos institucionales, para lograr los fines del Estado en cuanto a desarrollo socio económico y mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos. Según Bonnefoy y Armijo (2005) “el concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, en qué medida la institución como un todo o un área específica de esta, está cumpliendo con sus objetivos estratégicos”, en este caso lo establecido en la normatividad, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Por otro lado, se complementa con la eficiencia, la cual permite describir la relación entre dos magnitudes físicas: “la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto o servicio” (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 34).

Dado lo anterior, la pregunta de investigación que se plantea es : ¿Cómo fue la gestión de las gobernaciones de la Región Caribe colombiana durante el periodo 2016-2019, frente a los indicadores de eficiencia y eficacia del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR)?, lo anterior con el objetivo de analizar el desempeño de la región Caribe identificando puntos fuertes y débiles en la gestión del SGR por parte de dichas entidades, con el fin de sugerir líneas estratégicas que permitan fortalecer la gestión del desempeño del SGR, en la región objeto de estudio.

El análisis metodológico se realizó mediante el análisis de cuerpos legales y normativas vigentes del tema, así como por medio del uso de las herramientas de información disponibles, principalmente el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías – IGPR 1.0, que es una plataforma que recopila la información registrada por las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión aprobados con recursos del SGR, disponible en: <http://maparegalias.sgr.gov.co> y <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>. Se aclara que los

² Con fecha de corte 15 de abril de 2021.

resultados “no miden hechos de corrupción, calidad técnica de las obras, desempeño de las entidades a partir del número de proyectos aprobados o del monto de recursos ejecutados, ni el impacto de las inversiones en las comunidades”(DNP, 2017). Que el IGPR busca “incentivar los procesos de mejora continua, impulsar el autocontrol y el fortalecimiento institucional a través de la identificación y gestión de riesgos, resaltar y promover buenas prácticas” (DNP, 2017), midiendo “la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos del SGR en doble condición: gestión administrativa y gestión del desempeño de los proyectos” (DNP, 2017). En el caso de esta investigación se hará énfasis principalmente en los indicadores de desempeño (DNP, 2019). Como periodo de estudio se realiza desde el 2016, se limitará hasta el año 2019 porque permite comparar los datos, toda vez que existe disponibilidad de datos desde el año 2016 hasta el 2019 usando la misma metodología.

El documento se encuentra estructurado en 4 partes, en el primer capítulo se realiza una breve reseña sobre el término regalías y como la evolución de normatividad nacional referente al tema, más adelante se describen los indicadores de desempeño y su importancia en los procesos de gestión pública. Como resultado de la investigación se presenta un análisis de los proyectos de inversión financiados por el SGR en los departamentos de la Región Caribe, el monto de recursos económicos y sus respectivos sectores de inversión, durante el periodo 2016-2019. Además, se analiza y compara los resultados del desempeño en materia de eficiencia y eficacia a partir de los indicadores de medición establecidos por parte del DNP en el IPGR. Por último, se determinan las principales fortalezas y debilidades en la gestión de desempeño por parte de las Gobernaciones Departamentales de la región Caribe, presentando una serie de recomendaciones y conclusiones para el fortalecimiento institucional de su gestión.

1. Las Regalías en Colombia: Aspectos Técnicos y Normativos

1.1. Origen del Sistema General de Regalías

Después de la Guerra de los Mil Días se dio un aumento en la explotación de RNNR con el fin de incrementar la Renta Nacional, “bajo la noción de que los recursos mineros pertenecen a la nación, el gobierno quiso promover la extracción del oro y del platino” (Leal, 2009). El cobro de una contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables, entre esos el petróleo, empezó con las primeras concesiones de “Los Barco y Mares” en el año 1905, cuando se determinó un tributo al Estado de 15%, a este tipo de contraprestación fue conocida como “impuesto de explotación” (Candelo et al, 2010).

Mediante la Ley 129 de 1919, conocida como el primer estatuto minero en Colombia, se establecieron reglas para la distribución de los recursos derivados de la explotación mineras, dichas reglas adaptaron una metodología que consideraba como criterio principal para la repartición de las regalías, la cercanía o lejanía de las provincias respecto al mar donde se realizaba la actividad. Mediante la Ley 37 de 1931 se introdujeron algunas variaciones a la norma anterior, indicando que “los territorios que estaban más cerca al mar debían participar con mayores porcentajes en las regalías producidas por la explotación de minerales” (Bohorquez, 2012). Fue en el año 1969 con Ley 20 del año 1969 “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos” que se determinó un impuesto del 20%, llamado regalías. A través de la historia, los porcentajes de contribución establecidos a esta actividad económica, se ha determinado por medio de la negociación directa entre el Estado y los productores privados. El término por primera vez fue instaurado “de manera formal en el Código de Minas expedido el 23 de diciembre de 1988, como una de las cuatro categorías de contraprestaciones económicas de la explotación de recursos naturales no renovables recibidas por el gobierno” (Candelo et al, 2010).

Más adelante, la Constitución política de 1986 en su artículo 4 determinó que : “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación (...)”. Pero, fue solo hasta la Constituyente del año 1991, que las regalías adoptan una organización más estructurada y acorde con la realidad económica tanto nacional como a nivel mundial, respecto a los RNNR. La Constitución Política del año 1886 se limitó únicamente a reconocer al Estado como el propietario del territorio y todos los recursos que en él se encontraban, sin dar mayores especificaciones del tema. Durante el debate legislativo de la constituyente del año 1991, catalogada como el comienzo de la apertura económica colombiana, la discusión se centró por un lado en los legisladores que defendían la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables como de la Nación, mientras por otro lado, se presentaron las voces de los congresistas que la reclamaban como un recurso propio de cada uno de los departamentos. Al final, la Constitución de 1991 continuó con la misma línea normativa de la Constitución de 1886, como quedó establecido en el artículo 332 y 360, estableciendo dos tipos de regalías: directas e indirectas.

Principio ratificado por la jurisprudencia cuando en la sentencia C-567 de 1995, se señaló que “las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado (...)”

En la constitución se establece claramente que el aprovechamiento de los RNNR debe hacerse de tal manera que haya una retribución o regalía a favor del Estado, de acuerdo a las condiciones que establezca la Ley en que se hará efectivo este principio.

Es decir, desde un punto de vista económico, las regalías son el precio de los RNNR en el subsuelo y por lo tanto no pueden interpretarse como un tributo para quienes explotan esos bienes. Esta definición es muy importante porque el uso de las regalías debe encaminarse a reponerle al patrimonio estatal el valor del bien que se vende y no a reparar las externalidades negativas que su explotación supone, las cuales deben ser subsanadas por quienes explotan los RNNR con cargo a sus costos corrientes de explotación. (Hernandez 2015)

Por otra parte, tal como lo establece la constitución política las regalías directas son aquellas que corresponden a “Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan 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” (Art. 360).

Mientras que las regalías indirectas constituían aquellas que no eran asignadas de manera directa a departamentos y municipios productores, sino que ingresaban a un organismo central denominado Fondo Nacional de Regalías (FNR) adscrito al (DNP), que a su turno las administraba y distribuía entre las regiones mediante proyectos definidos como prioritarios dentro de los esquemas de planeación local (Bohorquez, 2012).

El Congreso de la República reglamentó las disposiciones de la norma superior, mediante la Ley 141 de 1994, a través de la cual se configuró el funcionamiento para el cobro, distribución y uso, creando consigo el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías.

Para el año 2000, el Congreso de la República de Colombia buscó modificar y complementar Ley 141 de 1994 estableciendo normas inteligibles que resolviera situaciones no previstas en dicha Ley anterior, entre esos temas la explotación de los RNNR “que se encuentran en la plataforma submarina y la asignación de parte de los recursos de las regalías a las comunidades indígenas cuando los yacimientos están total o parcialmente en su territorio” (Gaceta del Congreso 175, 2000 citado en Sentencia C-737, 2001).

El 20 de octubre del 2000 se expidió la Ley 619, norma que pretendía modificar varios de los aspectos incluidos originalmente en la Ley 141 de 1994, sin embargo, y en virtud de la Sentencia C-737-01 del 11 de julio del 2011, expedida por la Corte Constitucional, la norma fue declarada como inexecutable. (Bohorquez, 2013)

“La Corte confirió una vigencia diferida al contenido de la Ley hasta el 20 de junio del 2002, y trasladó al Congreso de la República la responsabilidad de expedir una norma que reemplazara la declarada inexecutable” (Bohorquez, 2013). El 23 de Julio del 2002, a sólo quince días, de posesionarse el nuevo presidente de los colombianos Alvaro Uribe Vélez, se expidió la Ley 756 del año 2002,

posteriormente se presentó el proyecto de acto legislativo No. 13 Senado y No. 123 Cámara, y finalmente el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 05 de 2011.

Así, la Constitución Política reiteró la obligación de que quienes exploten los RNNR deben “causar a favor del Estado una contraprestación a título de regalías y dejó a la ley determinar las condiciones para su explotación” (Art. 360), además, definió el SGR como el “conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones provenientes de los ingresos de la explotación de los RNNR”.

La modificación al régimen de regalías en 2011 tuvo lugar en un contexto de auge de la producción de hidrocarburos y minera y los altos precios internacionales de las materias primas, impulsando la decisión de generar un mecanismo efectivo para la distribución y ahorro para la estabilización de forma que todas las regiones se beneficiarán de manera equitativa.

En este escenario favorable de generación de bonanza de ingresos obtenidos en la explotación de RNNR, motivó la reforma en las regalías teniendo en cuenta que los altos precios traerían consigo serias implicaciones tanto a nivel macroeconómico como regional, que se hacía necesario determinar “mecanismos apropiados para la estabilización de dichos ingresos y una estrategia de política económica para establecer con los demás sectores productivos, que redunden en mayores niveles de crecimiento económico” (Proyecto de Acto Legislativo [Senado 13, Cámara 123], 2010).

El Acto Legislativo No. 4 del 8 de septiembre de 2017 adicionó unos párrafos al artículo 361 de la Constitución Política, con el objeto de “destinar recursos del SGR para financiar proyectos de inversión, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, de igual manera, el inciso quinto del párrafo 7 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política señala la conformación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz – OCAD PAZ. Estos recursos son muy diferentes a los del Fondo de Programas Especiales para la Paz, el cual tiene por objeto la financiación de programas de reincorporación a la vida civil mediante la desmovilización y dejación de armas.

1.2. Una Mirada a la Distribución de las Regalías

Dentro del marco de la Ley 141 de 1994 y la Ley 752 de 2002, había 54 maneras de invertir los recursos de regalías, dentro de las cuales se requería cumplir 4 coberturas mínimas relacionadas con educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil.

La Ley 141 de 1994, sólo los departamentos y municipios involucrados en producir o transportar los recursos no renovables recibían regalías directas; esto correspondió al 80% de las regalías distribuidas entre 1994 y 2009 (Echeverry et al, 2011). Inicialmente, esta distribución especificaba un porcentaje mínimo del 80% de recursos de regalías que debían destinarse para alcanzar las coberturas mínimas en servicios públicos esenciales, pero en 2002, la Ley 756 estipuló que por lo menos el 60% (para los departamentos) o el 75% (para los municipios) de las regalías debían destinarse a la mejora de las coberturas de servicios públicos esenciales y el indicador de mortalidad infantil. (Moyano y Wright, 2015)

Con el tiempo, la forma de distribución de las regalías directas implicó que los recursos, durante el periodo 1995 – 2010, se concentran más de un 60% en 7 departamentos: Casanare, Meta, Arauca, Guajira, Huila, Santander y Córdoba; dicha situación aumentó los escenarios de desigualdad entre las regiones, ya que solo unos pocos departamentos del país se veían beneficiados de la contraprestación económica (González, 2015). Con preocupación se observaba que la inversión de estos recursos no se reflejaba en el desarrollo social y económico de estos territorios, surgiendo casos vinculados a corrupción, ineficiencia, falta de planeación y ejecución de los proyectos de inversión (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013). De lo anterior Moyano y Wright (2015) evidencian que:

Existe evidencia de que las regalías directas, en algunos casos, se gastaron de manera ilegítima o con poca preocupación por las mejoras sociales (Ministerio de Minas y Energía, 2011, Sección de Regalías; Candelo et al, 2010; Hernández, 2010). Lo anterior fue un problema particularmente grave en la región Caribe, donde se reportaron el 56% del total de usos irregulares de los recursos de regalías entre 2005 y 2010 (Echeverry et al, 2011, p. 36). (p.3)

Posteriormente se evidenciaron grandes inconvenientes debido a la concentración de regalías en unos pocos territorios además de la poca efectividad, corrupción, entre otros problemas en el uso de las mismas. Medellín et al. (2011) citado en Bonet y Urrego (2014) plantea que:

el régimen era inequitativo porque la mayor parte de las regalías se distribuían sin consultar las necesidades de las entidades territoriales beneficiarias, ni las del resto de ellas o las de la mayoría de la población nacional, no encontrando evidencia entre la magnitud de la participación departamental en las regalías y la disminución de los niveles de pobreza. (p. 2)

En el año 2010, al inicio del periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se plantearon una serie de reformas que pretenden asegurar el crecimiento económico estable y sostenido en el mediano y largo plazo, proponiendo entonces la modificación de las Regalías, mediante un nuevo Acto Legislativo de

Regalías. La reforma constitucional se fundamentó en cuatro principios: 1) ahorro para el futuro, 2) equidad social y regional, 3) competitividad y autonomía regional y 4) el buen gobierno.

Según lo descrito en la exposición de motivos de Ley 1530 de 2012, la concentración de recursos en pocos entes de los recursos de regalías era uno de los principales problemas ya que se generaba un límite a la población beneficiada concentrada en los departamentos que más recibían recursos. (Botero et al, 2015)

El Estado cambió la Ley con el fin de retomar el poder de negociación y ganancia directa, logrando un intervencionismo que le permitiera mejorar la distribución equitativa de los ingresos, retirando así la autonomía comercial a los municipios productores:

Con el fin de establecer la normatividad operativa necesaria para garantizar el buen funcionamiento de los órganos colegiados para la administración de los recursos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1075 de mayo 22 del 2012, determinando aspectos puntuales como la conformación, periodos y miembros de tales organismos, entre otros asuntos. (Bohorquez, 2013)

Para el año 2009 ninguna entidad territorial estaba certificada en todas las coberturas mínimas, demostrando así las fallas en la distribución de recursos y las dudas en la entrega de los recursos a las diferentes zonas del país, muestra de esto es que “siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander), en donde se concentran el 17% de la población del país, recibieron más del 50% de los recursos” (Botero et al., 2015). Ante esto se evidencia que “24 departamentos recibían en ese periodo de tiempo tan solo un 20% de regalías, aunque es en estos departamentos, en donde el 83% de la población se encontraba distribuida para el periodo de 1995 a 2010” (Botero et al., 2015).

Figura 1 Regalías totales por departamentos 2002-2010



Nota: Tomado de DNP (2019).

Dentro del anterior sistema de regalías existían muchos proyectos de inversión “fragmentados de bajo impacto social y económico, con deficiente planeación y de difícil ejecución, lo que daba como resultado un mayor costo de los mismos y una ejecución lenta e improvisada de los proyectos” (Botero et al., 2015). En unos pocos territorios la concentración de los recursos ocasiono que la productividad y el dinamismo de la economía de dichos departamentos no se desarrollara en condiciones de equidad (Botero et al., 2015).

Desde mediados de 2014 los precios del petróleo empezaron a descender, pese a lo cual el presupuesto del bienio 2015-2016 se aprobó en diciembre de ese año con base en un precio internacional del crudo –BRENT- de USD85 el barril. En el primer semestre de 2015 el precio promedio había bajado a USD61 y al finalizar el año a USD53.6, por barril; mientras que en el año 2016, cerró con un promedio de USD45 por barril. Así las cosas, la proyección estuvo sobreestimada en un 37% en 2015 y en un 47% en 2016 (Contraloría General de la República, 2016).

Figura 2 Regalías totales por departamentos 2012-2020.



Nota: Tomado de DNP (2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, al finalizar el primer semestre de 2015 el gobierno nacional se vio en la necesidad de realizar ajustes al presupuesto:

Reduciendo la proyección del recaudo en cinco billones de pesos, equivalente al 30%, al pasar de \$17,5 billones a \$12,5 billones. Aunque el ajuste se realizó con una estimación del precio del petróleo que también estuvo por encima del comportamiento del mercado (USD60 el barril para 2015 y de USD 65 para 2016), la devaluación del peso compensó casi totalmente este desfase, de tal manera que el recaudo del bienio estuvo muy cercano al estimado por el gobierno en el ajuste presupuestal, ya que fue de \$12,4 billones. Teniendo en cuenta que el recaudo de 2013-2014 fue de \$17,3, dicho monto representó una caída efectiva cercana al 30% (Contraloría General de la República, 2016).

Pero a pesar de la reducción de ingresos, el SGR mantuvo grandes excedentes que, además del ahorro, derivaron del aplazamiento en la ejecución presupuestal. Para entre 2012 y 2019, en la Contraloría General se recibieron 3.420 solicitudes y peticiones. de las cuales 2.677 eran denuncias por corrupción relacionados al manejo de los recursos de SGR, donde:

Los departamentos que presentan una baja participación ciudadana en el control social de los recursos de regalías son San Andrés y Providencia, que solo ha reportado 4 denuncias entre los

años 2012 y 2019, seguido de Vichada con 15 y Guainía con 21 denuncias. (Contraloría General de la República, 2020)

Pese a los avances con el SGR a sido necesario realizar ajustes a su reglamentación, especialmente para la asignación de recursos “a las entidades territoriales productoras, teniendo en cuenta que son estos territorios los que registran los impactos directos de la actividad extractiva y requiere mayor inversión con ocasión de las regalías obtenidas por dichas actividades de explotación” (Gaceta del Congreso 706, 2020).

Por lo tanto, mantener el balance entre los recursos para las entidades productoras que permitan asegurar las actividades de exploración, desarrollo y producción de los RNNR, en aras de generar la mayor cantidad de riqueza y el desarrollo de las entidades productoras y no productoras del país. La más reciente modificación que tuvo la Ley fue mediante el Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019, que dio como resultado la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 y del Decreto 1821 del 31 de diciembre de 2020, que es el actual marco normativo en el que se enmarca la nueva distribución y ejecución de los recursos de regalías. Es así, que en la Ley 2056 de 2020 se define a las entidades ejecutoras como :

Las responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos de inversión que se requiera e implementar las acciones que sean pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar (Art. 84).

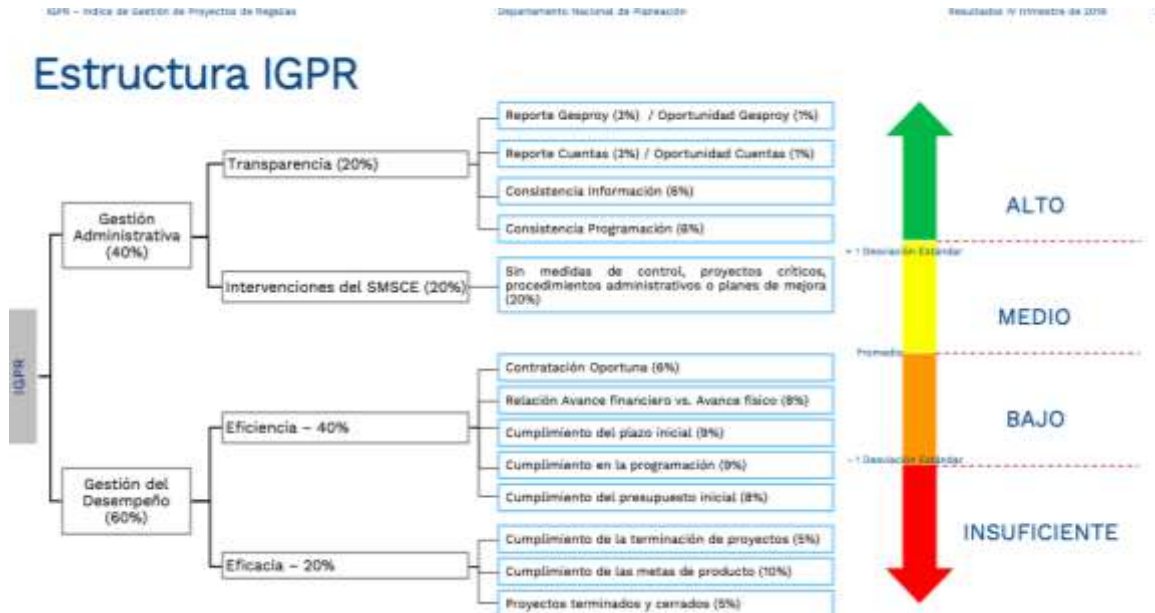
2. Índice de Gestión de Proyectos de Regalía: Papel de la Eficiencia y Eficacia en el SGR

Para Shacter (2002) “los indicadores de gestión hacen posible la rendición de cuentas, la cual está en el centro del corazón del sistema de gobernabilidad política”. La Real Academia de la Lengua Española (s.f.) el desempeño se refiere a “ejercer las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio”, al respecto Bonnefoy y Armijo (2005) mencionan que “la gestión pública implica actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, entonces el desempeño involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno”(p. 19).

En el caso específico del SGR, el Índice de Gestión de Regalías (IPGR) se encarga de medir la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR en doble condición: gestión administrativa y gestión del desempeño de los proyectos, el DNP (2017) aclara que el índice no mide: corrupción, calidad técnica, resultados a partir del número de proyectos o valor,

sino que por medio del IGPR se encarga de establecer una medición de 15 indicadores distribuidos en dos dimensiones y cuatro categorías a saber:

Figura 3 Estructura IGPR.



Nota: Tomado de DNP (2019, p.3)

El IGPR ha definido rangos que permiten agrupar y diferenciar los resultados de las entidades sometidas a valoración, los cuales están definidos como: “alto, medio, bajo e insuficiente, establecidos a partir del resultado de cada entidad, en comparación con el promedio y la desviación estándar de los resultados nacionales de las entidades evaluadas en el trimestre” (DNP, 2017).

Figura 4 Indicadores Gestión de Desempeño: Eficiencia y Eficacia.

Gestión del desempeño de los proyectos	Eficiencia	8. Contratación oportuna de proyectos.
		9. Relación av fin./ av fis. de proy. en ejecución.
		10. Cumplimiento del plazo inicial.
		11. Cumplimiento programación actual.
		12. Cumplimiento del presupuesto inicial.
	Eficacia	13. Cumplimiento en la terminación de proyectos.
		14. Cumplimiento metas de producto en proyectos terminados.
		15. Proyectos terminados y cerrados en Gesproy-SGR.

Nota: Tomado de DNP (2017).

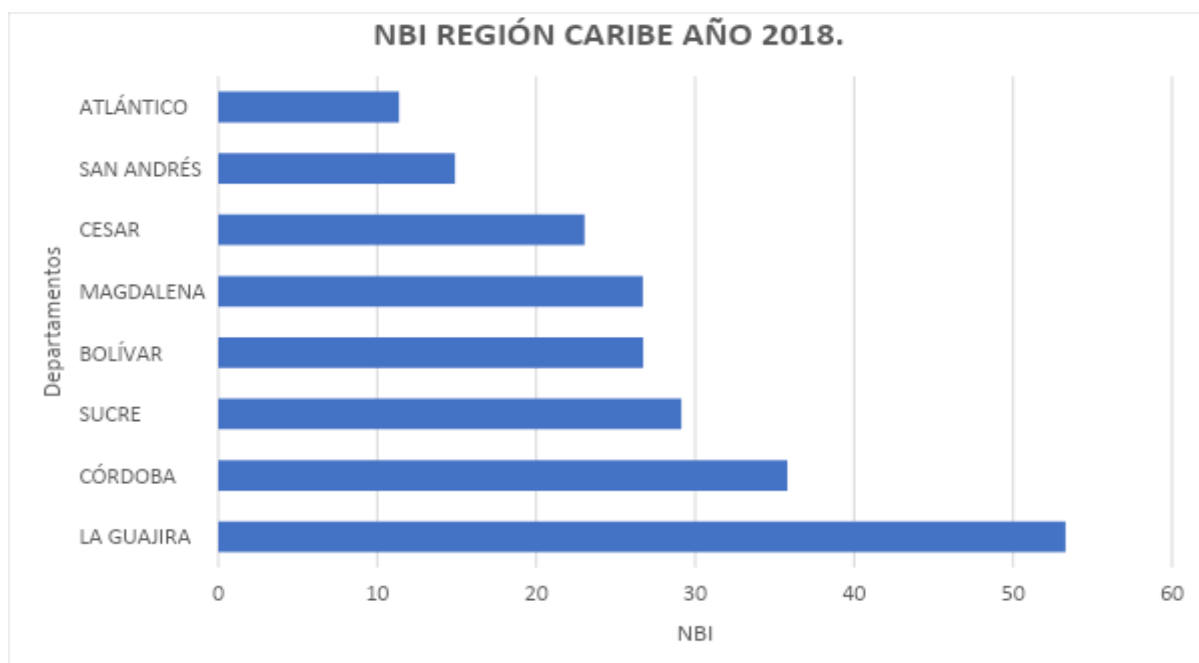
La presente investigación, hace énfasis en analizar la gestión del desempeño: eficiencia y eficacia (indicadores del 8 al 15) que representan el 60% del IGPR, mientras que la gestión administrativa representa un 40% y mide el cumplimiento de las entidades frente a las obligaciones legales y acciones de apoyo en la gestión de proyectos. El IGPR “asigna a cada entidad ejecutora de recursos del SGR, en cada indicador, categoría y resultado total, un puntaje de cero (0) a cien (100), siendo cero el valor más bajo y cien el más alto posible” (DNP, 2017). “Desde el año 2016, el IGPR ha medido el desempeño a 1.313 entidades y 18.087 proyectos de inversión financiados con recursos del SGR” (Martínez, 2020), lo cual permite generar resultados comparativos entre los departamentos de la Región .

2.1 Departamentos de la Región Caribe como Ejecutores del SGR Durante el Periodo 2016-2019

Según el DANE (2018) la región Caribe cuenta con aproximadamente 11.142.880 habitantes que representan un 22% de la población nacional. El Departamento del Atlántico registró la mayor cantidad de personas por hogar en la región (3,96 en promedio), seguido de Magdalena (3,86) y Sucre (3,79), que tienen tamaños superiores a los promedios nacional y regional, en contraste, la Guajira presentó la cantidad más baja de personas por hogar (3,52 en promedio). El “94,2% de los hogares de la región cuentan con energía eléctrica, el 81,8% con acueducto, el 64,3% con gas natural conectado a red pública y el 57,2% con alcantarillado” (Patiño, 2019), cifras muy por debajo del promedio de la cobertura y acceso nacional. El aumento significativo de migrantes a las ciudades capitales, representó en promedio el 24,2 % del total nacional entre 2012 y 2020. A enero de 2018, la región caribe registró una mayor participación de migrantes provenientes de Venezuela, respecto al mismo periodo del año anterior (DANE, 2019).

La problemática de las zonas costeras de Colombia tiene su origen en el poco reconocimiento que históricamente han tenido para el desarrollo del país, las intenciones de “crear políticas y herramientas de control y manejo a escalas nacionales no han podido pasar a ser operativas de manera contundente, con lo cual ese vacío en el control y manejo de la región caribe”(Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado, 2010), incrementando los problemas sociales y económicos de estas zonas del país. La Guajira se ubica en los primeros puestos ocupando el quinto a nivel nacional, seguido de Córdoba (puesto 7) y Sucre (puesto 9) . Se destaca el departamento del Atlántico como el único de la región que se encuentra a nivel nacional entre los 10 departamentos con menor índice de NBI. Por lo tanto, la región Caribe presenta en siete de sus ocho departamentos índice de NBI por encima del promedio nacional.

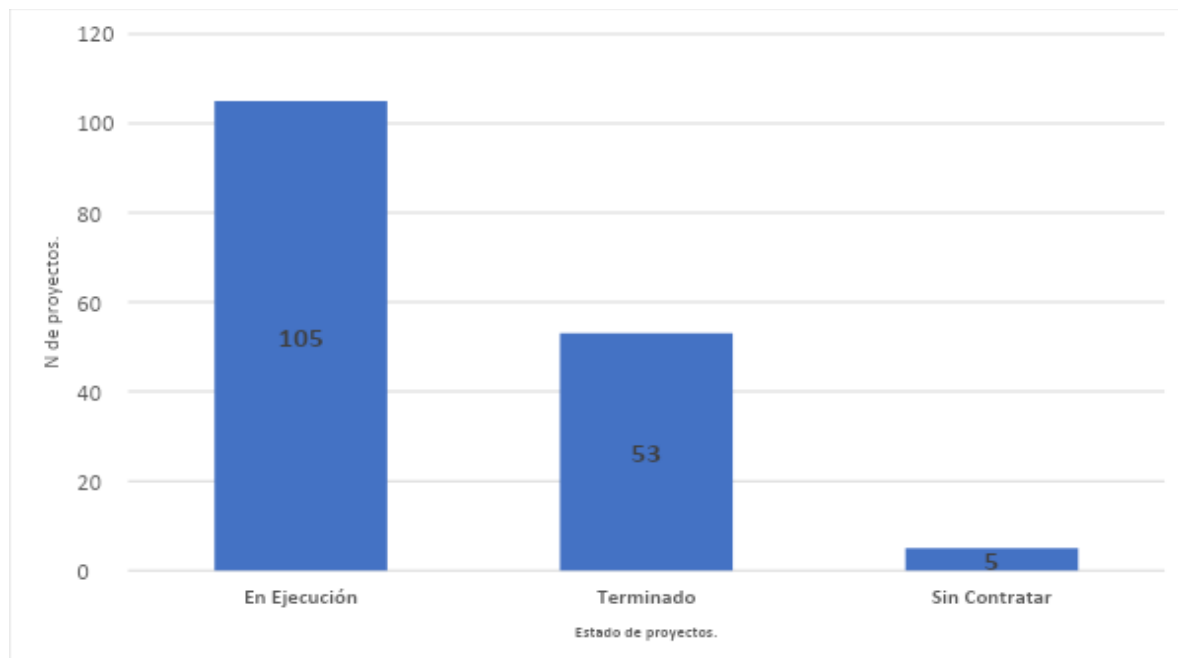
Figura 5 NBI Región Caribe 2018.



Nota: Adaptado de datos tomados del DANE (2018)

Pinto (2015) define proyecto como “una iniciativa única con un principio y un final, llevada a cabo por personas para alcanzar las metas establecidas dentro de los parámetros de costo, plazo y calidad”(p. 5). En las políticas públicas colombianas se ha adoptado el proyecto como la unidad básica para la ejecución de los recursos de inversión por parte de entidades públicas (DNP, 2017). Por medio de los recursos del SGR en el periodo objeto de estudio en la región Caribe se aprobaron y financiaron 163 proyectos.

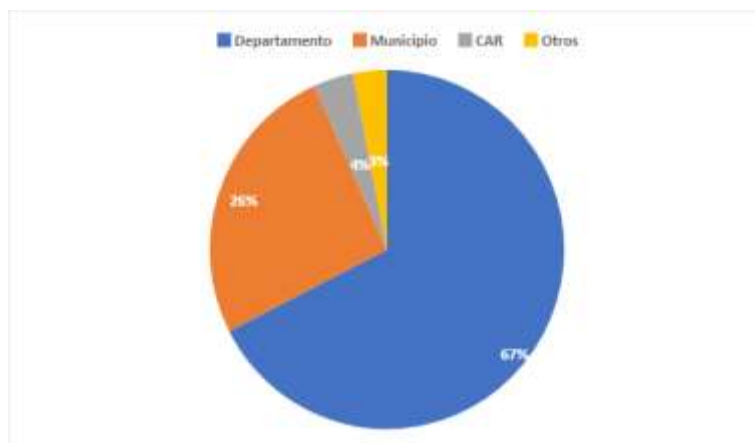
Figura 6 Estado actual de proyectos en la Región Caribe Financiados por el SGR 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

El estado de los proyectos de inversión a abril de 2021 es del 34 % terminado, el 64% se encuentra en ejecución y el resto sin contratar. Del total de los proyectos financiados, 104 fueron departamentos (Gobernaciones) fueron los ejecutores, que representan el 67% de los recursos del SGR asignados a la región durante el periodo de estudio.

Figura 7 Porcentaje de distribución de entidades ejecutoras del SGR, en la Región Caribe 2016-2019.

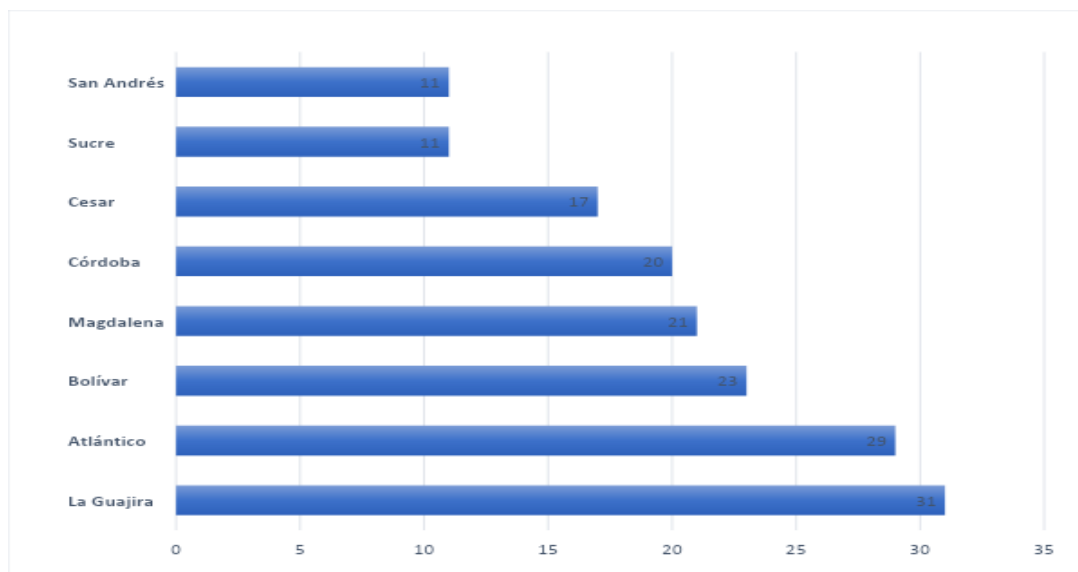


Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

La Guajira, departamento de mayor índice NBI de la región, es el que presenta mayor número de proyectos aprobados, con 31 proyectos, le sigue el que menor índice de NBI tiene, el departamento del Atlántico, con 29 proyectos aprobados. En cuanto al monto de recursos, el mayor porcentaje de asignación lo tiene el departamento de Bolívar, con un 20% distribuido en 23 proyectos. El departamento de Sucre es el que menor número de proyectos tiene y a su vez es uno de los 3 departamentos que menor porcentaje de recursos asignados tiene, tan solo un 11%. El Departamento de San Andrés, al igual que Sucre, tiene 11 proyectos, pero es el de menor asignación durante el periodo, con tan solo un 3%.

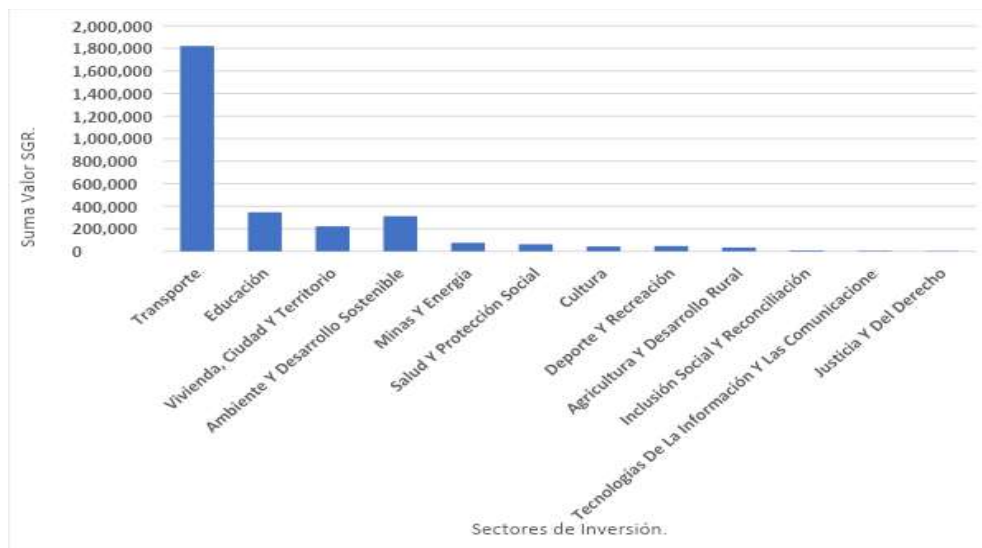
Del total de recursos girados a la región, el sector de mayor inversión fue el de Transporte con un 61%. La Educación fue el segundo sector con mayor inversión, pero con tan solo un 13%, le siguió Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible con un 10% y Vivienda con un 7%. Los sectores de Inclusión Social y Reconciliación; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Justicia y del Derecho, fueron los de menor asignación en la Región Caribe de los recursos asignados por el SGR para ejecución departamental.

Figura 8 Número de proyectos por departamentos de la Región Caribe financiados por el SGR 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

Figura 9 Sectores de inversión recursos SGR Región Caribe 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

La región Caribe presenta amplias desigualdades, no solo en sus índices de pobreza y calidad de vida, que en algunos departamentos son calificados como los peores a nivel nacional, sino también en la distribución de recursos del SGR, concentrándose los proyectos y los recursos en muy pocos departamentos.

2.2 Resultados de IGPR: Indicador Eficiencia en la Región Caribe 2016-2019

El análisis de la eficiencia dentro del sector público difícilmente puede ser comparado con lo que significa el término para el sector privado, principalmente por la diferencia en los objetivos que persigue cada uno, pero a nivel general en ambos sectores se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, como por ejemplo el número de asignaciones directas entregadas, cobertura poblacional, evaluaciones realizadas, y nivel de recursos empleados (económicos, humanos, tiempo, etc.) (Cadena et Al, 2018). La categoría “eficiencia”, se encuentra evaluada a través de 5 indicadores que se analizarán sus resultados a continuación.

2.2.1 Contratación Oportuna de Proyectos

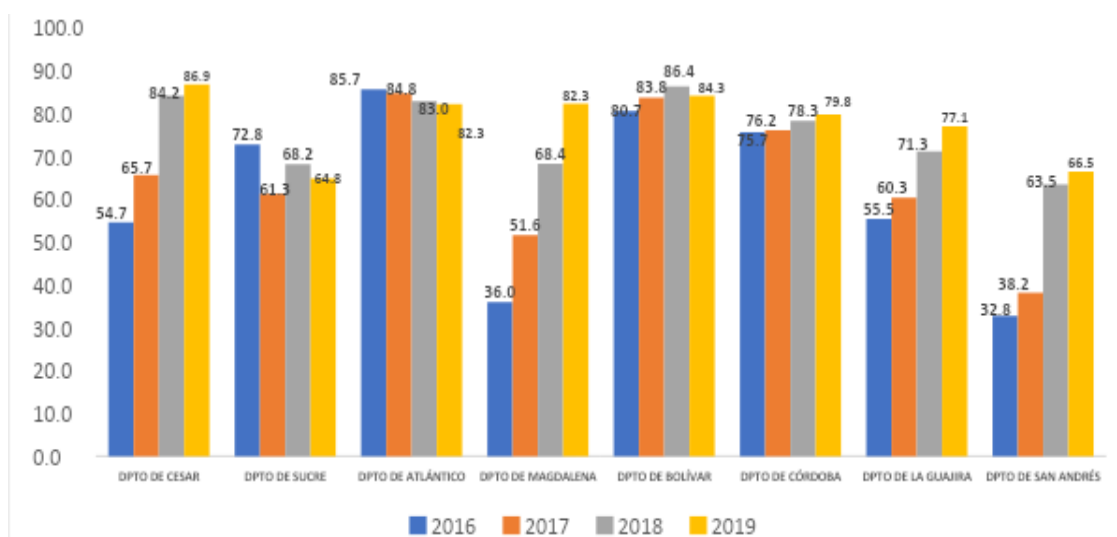
El indicador número 8, que representa el 6% del resultado final del IGPR por entidad ejecutora, tiene como propósito evaluar, en cada proyecto, la oportunidad de adelantar las actividades relacionadas con la contratación con recursos del SGR, teniendo en cuenta la normativa vigente. Es decir, este

indicador considera principalmente como variable el tiempo transcurrido entre la aprobación del proyecto y la fecha de inicio del primer proceso precontractual, lo cual hace que obtenga mayor calificación la entidad ejecutora cuyo tiempo de contratación establecido cumpla los plazos dispuestos por la Ley (DNP, 2017).

Los criterios de asignación de puntaje para este indicador fueron ajustados a partir del 14 de noviembre de 2017 con ocasión de la expedición del Acuerdo Único 045 de la Comisión Rectora del SGR que modificó el término con el que cuentan las entidades para expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección para la ejecución del proyecto de inversión. (DNP, 2017)

Se resalta este indicador como uno con los altos niveles de resultados, dado que todos los Departamentos de la región han mejorado su desempeño notablemente, destacándose, el caso del departamento de San Andrés y del Magdalena. Durante el año 2016 al año 2019, el nivel de desempeño más bajo lo obtuvo el departamento de Sucre, mientras que el de más alto desempeño fue el departamento de Bolívar. Este indicador es importante y se hace necesario promover acciones de mejora en las diferentes etapas, que van desde los estudios previos del proyecto a realizar hasta la necesidad de establecer los requisitos contractuales, según la ley y el presupuesto asignado, atendiendo al cumplimiento de principios de contratación estatal en la escogencia de los contratistas, buscando siempre que los departamentos como entidades ejecutoras logren garantizar la transparencia en todo el proceso.

Figura 10 Resultado indicador contratación oportuna de proyectos departamentos Región Caribe 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías(2021).

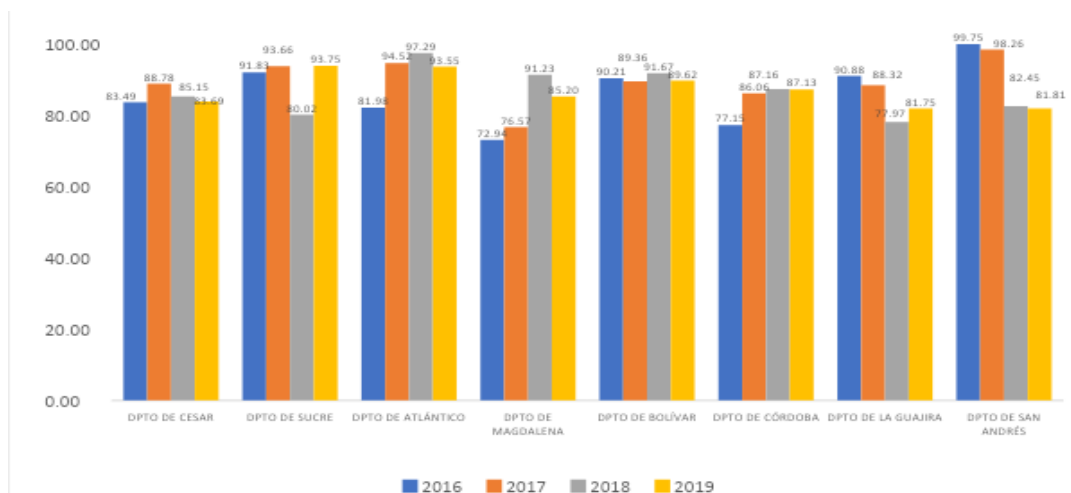
La Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y demás normas concordantes, establecen los mecanismos de contratación, selección de contratistas y las diferentes etapas que finalmente terminan con la adjudicación. La Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías de la Contraloría General de la Nación, según información del DNP y la Plataforma Océano “que de \$33.9 billones del total contratado a 15 de junio de 2019, se realizaron procesos con la modalidad de contratación directa por cerca de \$4.2 billones” (Semanario La Calle, 2020).

Para el año 2016, respecto al tema, el ente de control había alertado que gran parte de los contratos para las obras eran adjudicados en concursos de un único ofertante. En el departamento de La Guajira es donde más predominan este tipo de procesos contractuales, “pues en el 89% de los casos los contratos han sido otorgados a un único ofertante. Le siguen Cesar (86%), Sucre (83%), Magdalena (82%), Bolívar (81%), Atlántico y Córdoba (76%) y San Andrés (56%)” (Contraloría General de la República, 2016).

2.2.2 Relación Avance Financiero Vs. Avance Físico de Proyectos en Ejecución

La relación entre el Avance Financiero vs Avance Físico se presenta como el indicador número 9, con un peso del ocho por ciento (8%) en el resultado final del IGPR para las entidades. Este indicador permite evaluar por proyecto en ejecución, “la proporción del valor pagado frente a los productos recibidos en desarrollo de los proyectos de inversión a su cargo” (DNP 2017).

Figura 11 Resultado indicador relación avance financiero vs. avance físico de proyectos en ejecución por departamentos Región Caribe 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

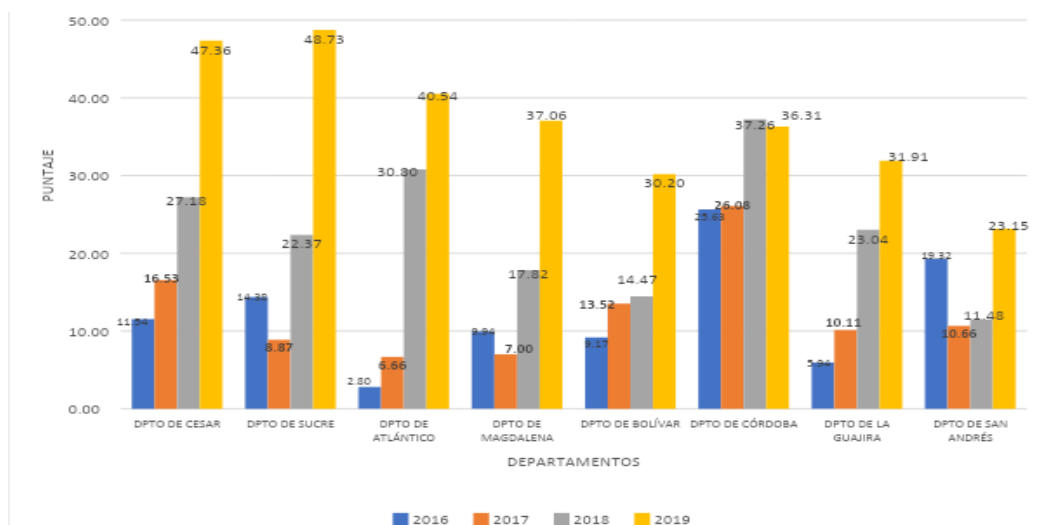
Es importante el cumplimiento y seguimiento de este indicador porque analiza el desempeño del cumplimiento de la obra, teniendo en cuenta que en la medida que este indicador no avanza, se puede alertar a los tomadores de decisiones para que revisen el caso específico detectando “los factores ineficientes que pueden estar generando un valor de indicador que escape a la media de los estándares comparativos, o de las metas que estime razonables de ser obtenidas” (Armijo, 2013). En el caso de la Región Caribe, en el periodo objeto de estudio, este indicador representa uno de los niveles más altos en todos los departamentos, evidenciándose y destacándose su cumplimiento oportuno por parte de las entidades territoriales.

2.2.3 Cumplimiento del Plazo Inicial

El indicador 10, con un peso del 9% en el resultado del IGPR por entidad, mide el cumplimiento del plazo inicial, respecto del plazo establecido inicialmente para la ejecución del proyecto aprobado. Con el fin de establecer el resultado para el proyecto de inversión “se calcula inicialmente el plazo adicional (meses) y el % tiempo adicional, esto a partir de la diferencia entre las fechas de finalización programadas, actual e inicial, y su proporción respecto del plazo inicial programado” (DNP, 2017).

De los indicadores de eficiencia, se presenta este como el segundo de más bajo nivel desempeño por parte de la región, aunque año tras año el indicador va mejorando en todos los departamentos, en ningún año los departamentos han superado los 50 puntos, siendo muy crítico los casos de San Andrés y La Guajira, en el último año.

Figura 12 Resultados cumplimiento inicial proyectos en ejecución por departamentos Región Caribe, 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

2.2.4 Cumplimiento de la Programación Actual

Con un peso del nueve por ciento (9%) del resultado del IGPR por entidad, es el indicador número 11 y se encarga de evaluar el tiempo transcurrido en meses, entre el periodo que programó el porcentaje de avance físico registrado a la fecha de corte y la fecha de corte. Es decir, en la medición de este indicador “se calcula inicialmente el retraso (meses) y la proporción de retraso, esto se realiza midiendo el tiempo de desviación entre la fecha de corte y la fecha en que según la programación debió alcanzarse el avance físico actual” del proyecto (DNP, 2017). Este indicador se presenta como el de menor nivel de desempeño, ningún departamento de la región ha superado un puntaje de 60, siendo en 2019 solamente Córdoba, Sucre y Atlántico los únicos que superan un puntaje de 50 puntos.

Este indicador no solo es bajo en la región Caribe, sino a nivel nacional, donde la contraloría para el periodo de estudio alertó que para el periodo 2019 a nivel nacional:

Se encontraron 375 hallazgos con incidencia fiscal, por valor de \$718.342 millones [...]. El valor de los hallazgos con incidencia fiscal superó la cifra que se obtuvo para el periodo 2018, en un 132%, ya que para ese entonces se tuvo como resultado un total de 309, por valor de \$309.036 millones (Contraloría General de la Nación, 2020).

Figura 13 Resultados cumplimiento de la programación actual por departamentos Región Caribe 2016-2019.



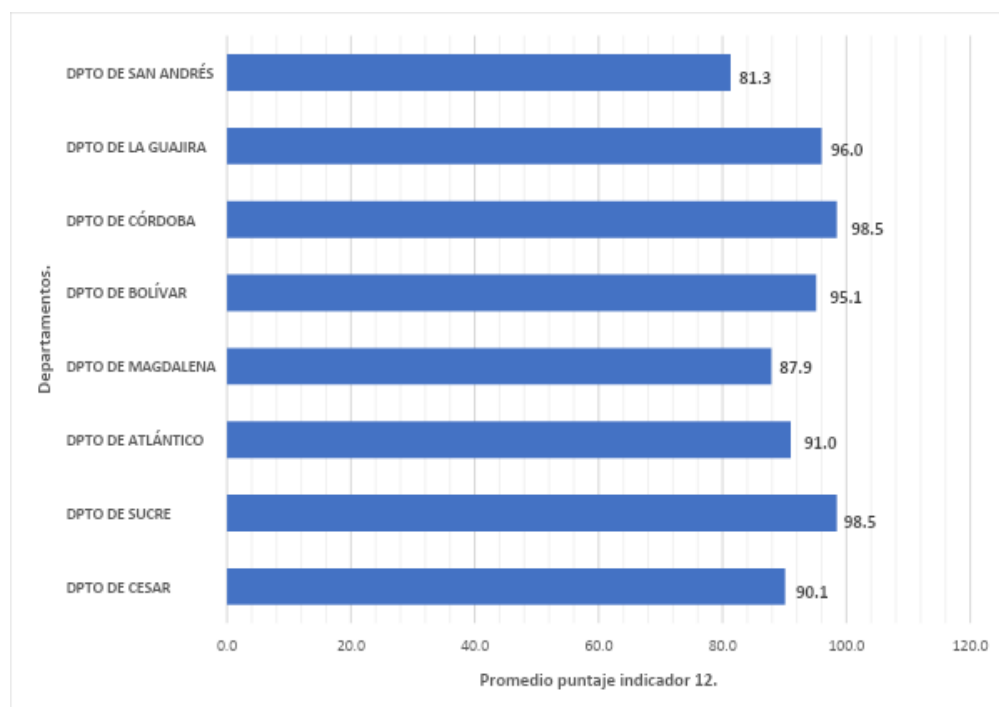
Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

2.2.5 Cumplimiento Del Presupuesto Inicial

Con un peso del ocho por ciento (8%) del resultado del IGPR es el indicador 12 y el último que hace parte de la medición de eficiencia, el cual persigue cuantificar el cumplimiento y avance del uso de los recursos del SGR asignados para el proyecto de inversión entre el momento de la aprobación por parte del OCAD y la fecha de medición. Por tanto, “el cumplimiento del presupuesto inicial corresponde al cálculo de la proporción de la variación en el valor del proyecto a la fecha de medición respecto de su valor inicial” (DNP, 2017). En este indicador el promedio anual de los departamentos durante el periodo de estudio de la Figura 13.

Se observa, que las entidades del departamento han presentado un buen nivel de cumplimiento del presupuesto inicial de los proyectos SGR, destacando el nivel de cumplimiento principalmente, por los departamentos de Córdoba y Sucre.

Figura 14 Promedio resultado del cumplimiento del presupuesto inicial de los proyectos SGR, por departamentos región caribe 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

2.3 Resultados de IGPR: Indicador Eficacia en la Región Caribe 2016-2019

De acuerdo con Ganga et al (2014):

El límite existente entre la eficacia y la eficiencia es tan sutil que, ocasionalmente, una mejora en la eficiencia puede llegar a significar una redefinición de los objetivos de una política, es decir que para la consecución de la eficiencia se requiere de una mejor evaluación de la eficacia, con miras a reparar las posibles debilidades detectadas a lo largo del proceso.

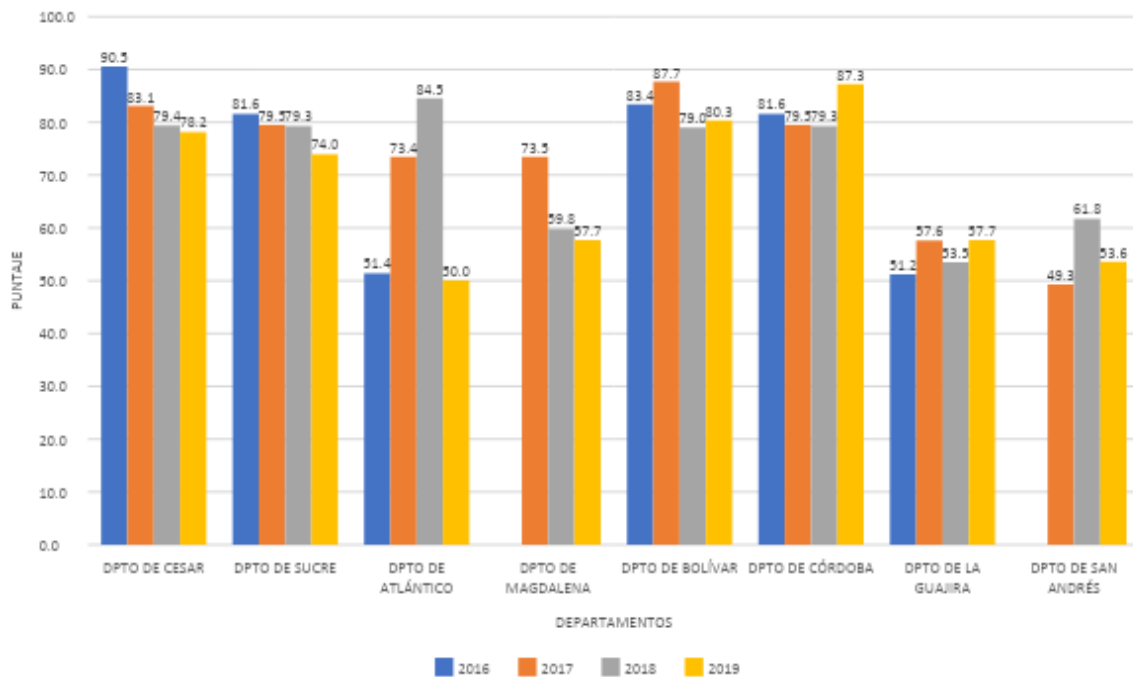
De este modo, una mejora de la eficiencia no puede visualizarse de manera aislada “dado que no se trata de un único objetivo, sino que es una parte primordial en el redireccionamiento de los esfuerzos de las entidades para conseguir una mejora en su desempeño” (Becerra, 2017). “Adicionalmente, la medición de la eficiencia en el sector público permite identificar y cuantificar la ausencia de la misma” (Santín, 2015 citado en Becerra, 2017).

Ahora bien, la categoría “eficacia”, se encuentra evaluada a través de 3 indicadores, los cuales para la región Caribe se muestran los resultados obtenidos a continuación:

2.3.1 *Cumplimiento en la Terminación de Proyectos*

El indicador número 13, representa un peso del cinco por ciento (5%) del resultado del IGPR por entidad y tiene como objetivo establecer si existen desviaciones al cumplimiento programado de actividades vigente a la fecha de corte; “Para el cálculo del indicador por entidad se establece la proporción entre el N° de proyectos terminados respecto del N° de proyectos programados a terminar antes de la fecha de medición” (DNP, 2017). En este indicador los resultados han variado en función del tiempo, destacándose un mejor nivel de cumplimiento en el periodo de estudio fueron los departamentos de Cesar y Bolívar, por otro los de más bajo nivel de cumplimiento fueron a nivel regional fueron La Guajira, Magdalena y San Andrés.

Figura 15 Resultados cumplimiento en la terminación de proyectos de recursos SGR, por los departamentos de la Región Caribe 2016-2019.



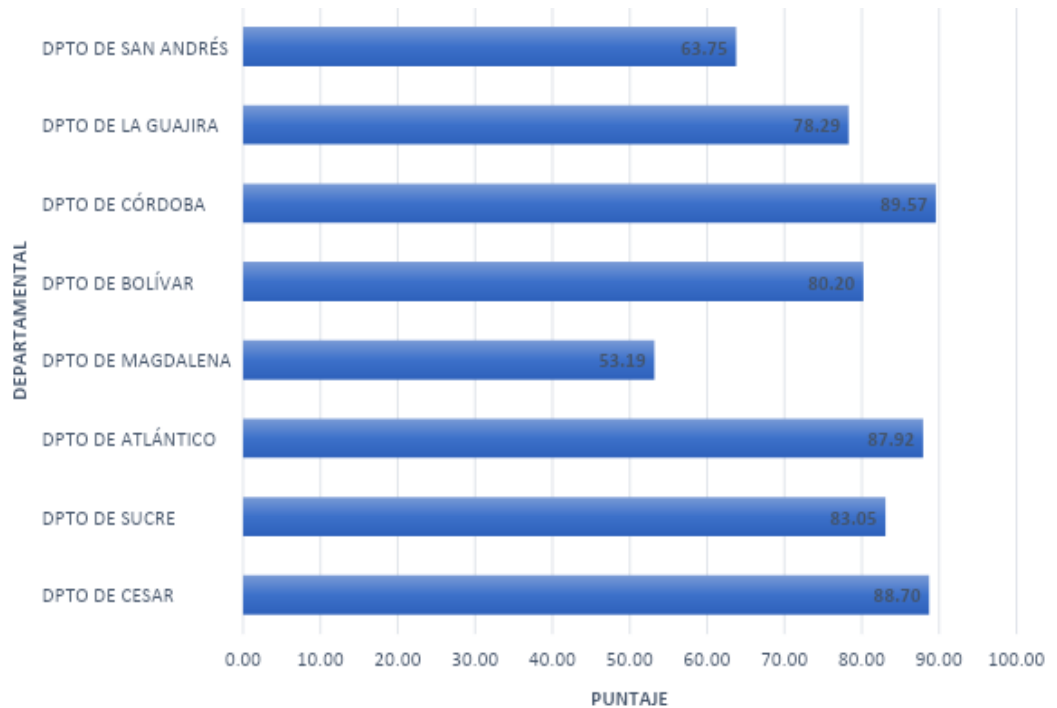
Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

A través del más reciente por parte de la Contraloría General de la República (2020) de identificación de obras públicas de infraestructura, catalogadas como elefantes blancos, obras inconclusas y proyectos críticos, anuncia que “aumentaron a 1.400 estas construcciones, las cuales han demandado una inversión total de \$25 billones de pesos”.

2.3.2 Cumplimiento Metas de Producto en Proyectos de Inversión Terminados

Con el 10% del peso sobre el resultado del IGPR por entidad, es el indicador número 13 y se encarga de medir en los proyectos terminados, “el cumplimiento en la ejecución de las metas establecidas en los indicadores de producto definidos en el proyecto aprobado” (DNP 2017). En este indicador en la región se destaca el departamento de Córdoba y Cesar, mientras que San Andrés y Magdalena tienen los peores promedios en este indicador, lo cual es crítico para la región porque este indicador incide directamente en los resultados esperados de la intervención del Estado en el territorio.

Figura 16 Promedio cumplimiento de la programación actual por departamentos Región Caribe 2016-2019.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

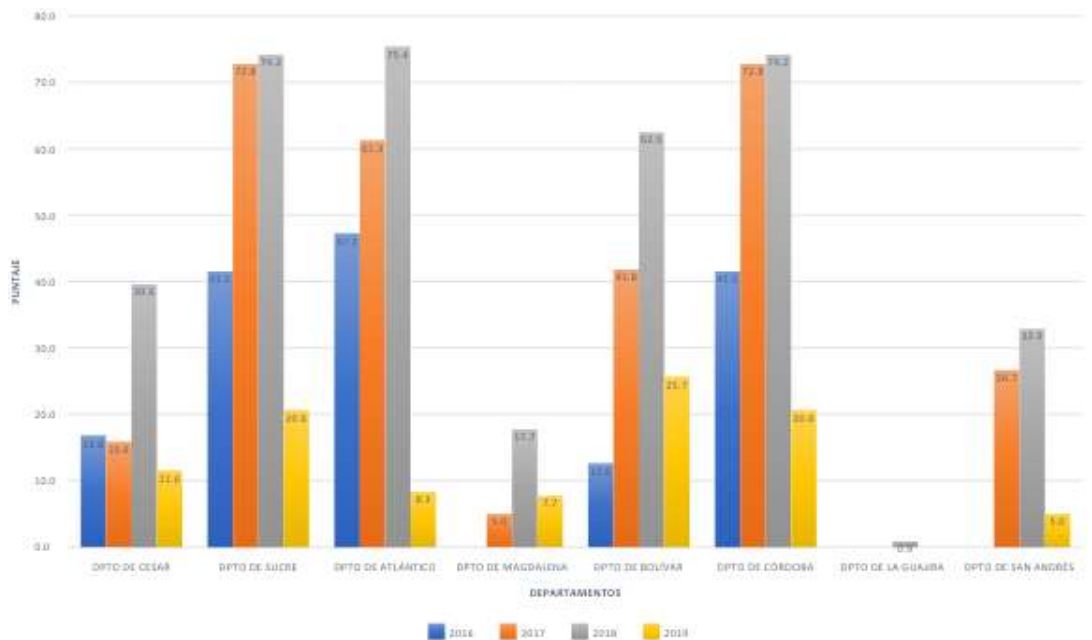
2.3.3 *Proyectos Terminados y Cerrados en Gesproy-SGR.*

El indicador 15 y final, con un porcentaje de 5% sobre el resultado del IGPR por entidad, tiene como objeto medir el porcentaje del cierre de los proyectos terminados, determinando su proporción (DNP 2017). Se asigna el valor de “no aplica” a los proyectos que no han sido terminados.

Para lo anterior, se toma un reporte extraído del aplicativo Gesproy-SGR con el N° de proyectos terminados y el listado de indicadores de producto, la meta definida y el porcentaje de avance de los mismos, información con la cual se obtiene el promedio porcentaje % de avance ejecución de indicadores (DNP, 2017).

La Guajira no reporta ningún proyecto terminado y cerrado en el aplicativo, siendo muy bajo los resultados de Cesar, Magdalena y San Andrés.

Figura 17 Proyectos terminados y cerrados en Gesproy-SGR.



Nota: Adaptado de Mapa Regalías (2021).

3 Recomendaciones

Frente a la inversión de SGR en la región Caribe es necesario seguir cerrando “una doble brecha: entre necesidades sociales y recursos públicos, y entre demandas al Estado e instituciones para resolverlas.” (Marcel et al. 2014:8), por lo tanto se recomienda que cada departamento de la Región Caribe ejerza un mayor control administrativo diferenciado por tipo de proyecto, identificación las etapas del ciclo del proyecto y técnicas de valor ganado, para eso cada una de las Gobernaciones Departamentales de la región, en cada vigencia fiscal, definir y coordinar políticas internas de cumplimiento frente a los funcionarios encargados de gestionar los recursos del SGR, así como con el cumplimiento de entregar la información clara y oportuna a los entes de control y sistemas de información del SGR. Además, desde el Gobierno Nacional, se recomienda implementar y fortalecer un sistema de incentivos a las gestiones exitosas y acompañamiento en mejores prácticas, especialmente en los departamentos que más bajos indicadores de la región presentan.

Los recursos del SGR se han invertido en beneficio de diferentes poblaciones de la Región Caribe, pero se ha concentrado principalmente en resolver las problemáticas del sector transporte, sin desconocer que se han invertido en otros sectores como educación, medio ambiente y vivienda, aún sigue siendo necesario diversificar y aumentar las inversiones para responder a todas las necesidades básicas insatisfechas de la región.

Recordando que la gestión de desempeño es medida por indicadores que representan un conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como objetivo velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR, “con enfoque preventivo, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario; y de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal”(Ley 2056, 2020, art. 164), se recomienda seguir fortaleciendo los recursos económicos destinados a la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno al interior de cada una de las entidades departamentales para que logren superar los bajos niveles de desempeño principalmente en lo que concierne a los indicadores de eficacia.

4 Conclusiones

Los indicadores de desempeño son importantes analizarlos al interior de la gestión pública porque permiten medir las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos propuestos por parte de las entidades territoriales. Por medio del cumplimiento de una gestión de desempeño que integre los indicadores de eficiencia y eficacia, el país y la región Caribe, pueden avanzar hacia una inversión orientada a resultados y enfocada hacia el mejoramiento de la calidad de vida.

Se determina que en general todos los departamentos de la Región Caribe presentan bajos indicadores de desempeño, especialmente el departamento de San Andrés, La Guajira, Sucre y Magdalena, que, si bien se destaca su mejora progresivamente, es necesario fortalecer la gestión de las entidades frente a estos, especialmente en lo que se refiere a los cumplimientos de plazos y en la terminación de los proyectos, cumpliendo todos los productos o metas determinados inicialmente. Siendo muy críticos los casos de los indicadores de eficiencia el de contratación oportuna en San Andrés y Sucre y el bajo cumplimiento en el plazo inicial de los proyectos, ya que ningún departamento de la Región durante el periodo de estudio logró una calificación superior a 50 puntos. En cuanto a la eficacia, es crítica la situación del Departamento del Atlántico, que es uno de los mayores ejecutores de la Región, pero a su vez presenta en el 2019 el nivel más bajo de cumplimiento en terminación de proyectos, al igual que San Andrés, La Guajira y Magdalena. El éxito de una entidad territorial ejecutora de recursos del SGR se determina cuando los proyectos que gestiona tienen un adecuado uso, son eficientes durante su ejecución y cumplen los objetivos propuestos en la formulación, asociados a productos y población beneficiada, por lo tanto, los departamentos del Caribe colombiano deben seguir fortaleciendo institucionalmente para dar garantía a estos principios.

5. Referencias

- Armijo, M. (2013). *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* [Manual]. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). https://documentop.com/manual-planificacion-estrategica-e-indicadores-cepal-2013_59cf47271723dd775db33fdd.html
- Becerra Peña, D.L. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. *Revista de Economía crítica*, 23, 96-109. <https://1library.co/document/y65lk04z-eficiencia-gestion-recursos-sector-publico-reflexion-multidisciplinar.html>
- Bohorquez, J. (2013). Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Revista Equidad Desarrollo*, 1(19), 137-160.
- Bonet, J. y Urrego, J. (2014, enero). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional* 198. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_198.pdf
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempleo en el sector público : Indicadores de desempleo en el sector público*. Publicación de las Naciones Unidas. Consultado el 10 de febrero de 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- Botero Ospina, M.E., Hofman Quintero, J.M., Hernández Chitiva, D.E. & Pico Guzmán, M.J. (2015). Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra. *Documento de investigación* 47, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11551/DI%2047%20web.pdf?se>
- Cadena, J., Aguilar, M., y Vázquez, D., (2018). *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. México: COMECESO.
- Candelo, Ricardo J., Durán Bobadilla, Yasmín L., Espitia Zamora, Jorge E., Garcés Cano, Jorge E., Restrepo, Johon A. (2010). Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional. *Desafíos*, 22(1), 143-203, Universidad del Rosario.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia 16542. Octubre 15 de 2008. M.P. Enrique Gil Botero

Contraloría General de la República (2016): Regalías: baja ejecución y altos saldos en Bancos, *Informes de Evaluación y Seguimiento Control. Macro Regalías*.

Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-737. Julio 11 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad 567/95. 30 de noviembre de 1995. M.P. Fabio Moron Diaz

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2019). *PIB por departamento*. Consultado el 10 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3n2bS4L>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Consultado el 15 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3sqFOZm>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2011). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2011* [Informe].

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2012* [Informe].

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Índice de gestión de proyectos de regalías IGPR: Fichas técnicas indicadores. Actualización para el cálculo del IV-2017 (Corte 31dic17)*. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Consultado el 20 de febrero de 2021. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Regalas/Monitoreo/IGPR/Docs%20IGPR/Fichas%20técnicas%20de%20Indicadores%20IGPR.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Colombia productiva y sostenible: Un propósito de todos*. Gobierno de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Colombia%20productiva%20Actualizaci%C3%B3n.pdf>

Echeverry, J. et al (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. *Notas Fiscales 2*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Florez Bertel, A.M. (2016). *Análisis jurisprudencial regalías*. SlideShare. <https://de.slideshare.net/AnaMariaFlorezBertel/analisis-jurisprudencial-regalias>

Gaceta del Congreso 706: Informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas del Congreso de la República del proyecto de ley número 200 de 2020 (Senado) y número 311 de 2020 (Cámara) por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. 13 de agosto de 2020.

http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2020/GC_0706_2020.pdf

Hernández, A. (2011). Evaluación del sistema de regalías. *Cuadernos PNDU*.

<https://1library.co/document/q0x3kr3q-evaluacion-del-sistema-general-de-regalias.html>

Leal L, C. (2009, noviembre). La Compañía Minera Chocó Pacífico y el auge del platino en Colombia, 1897-1930. *Historia Crítica*, 150-164. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81112369009>

Lopez E., Montes E., Garavito A., y Collazos, M. (2013). Capítulo 9 La Economía Petrolera en Colombia, en *Flujos de capitales, choques externos y respuesta de política en países emergentes*. pp. 337-406. Banco de la República.

<https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6643/?sequence=2>

Machado, R. (2007). *¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana*. XIX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL: Banco Interamericano de Desarrollo

Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M., (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Martínez Fajardo, B. (2020, diciembre 15). *La Guajira superó el índice de insuficiencia de gestión de proyectos de regalías según calificación del DNP*. Tüü Pütchika.

<https://www.tuuputchika.com/2020/12/15/la-guajira-supero-el-indice-de-insuficiencia-de-gestion-de-proyectos-de-regalias-segun-calificacion-del-dnp/>

Medellín, M., Vesga, A., Mejía, A. y Ríos, F. (2011, marzo 28). *Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional?* Asobancaria, Semana Económica.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013). *Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías – FAE: informe de desempleo tercer trimestre de 2013*.

www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/SistGralRegalias/Distribuciones%20y%20giros1/FondoSGR/REPORTE%20TERCER%20TRIMESTRE%202013.pdf

- Moyano, L. y Wright, P. (2015, febrero). *Regalías y pobreza en el Caribe colombiano* [Documento de trabajo]. Observatorio del Caribe colombiano.
<http://ccmagangue.org.co/media/pdf/estudios/RegaliasyPobrezaenelCaribeColombiano2014.pdf>
- Patiño M., E. (2019, julio 14). *El 7,9% de la Costa no está en el Sistema de Salud*. El Heraldó.
<https://www.elheraldo.co/barranquilla/el-79-de-la-costa-no-esta-en-el-sistema-de-salud-649545>
- Pearce, J. (2005). *Más allá de la malla perimetral, El petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia*. Bogotá, CINEP.
- Perry, G.; Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia* [working paper]. CAF.
- Proyecto de Acto Legislativo [Senado 13, Cámara 123]. 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. 2010. Rad. Carlos Rodado Noriega y Juan Carlos Echeverry Garzón
- Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Desempeñar. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 10 de febrero de 2021. <https://dle.rae.es/desempe%C3%B1ar#CqRHucK>
- Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado. (2010). *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Issuu.
<https://issuu.com/marinocostero/docs/manejo-costero-iberoamerica>
- Sánchez, F.; Mejía, C.; Herrera, F. (2005). *Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar 1997 – 2003*. Bogotá, Cuadernos PNUD, investigaciones sobre desarrollo regional.
- Sánchez, Hugo y Torres, Mauricio., (2018). La reparación de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia: la piedra angular del pos-acuerdo. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/27373>
- Santín, D., (2015). Evaluación de las políticas públicas, en *Economía de la Gestión Pública* (Emilio Albi y Jorge Onrubia Ed.), Cuestiones fundamentales. Editorial Universitaria Ramón Aceres, pp. 113-152.
- Schacter, Mark (2002). *Not a “Tool Kit”. Practitioner`s Guide to Measuring the Performance of Public Programs*. Institute On Governance. Canadá. Consultado el 18 de noviembre de 2020.
<https://www.files.ethz.ch/isn/122186/Guide.pdf>

- Semanario La Calle. (2020, noviembre 2). *Celebración indiscriminada de convenios se volvió regla general en manejo de recursos de regalías*. <https://semanariolacalle.com/celebracion-indiscriminada-de-convenios-se-volvio-regla-general-en-manejo-de-recursos-de-regalias/>
- Vargas, A., Y Parraga, S., (2020). *Eficiencia y Eficacia en la Administración* [Tesis de Grado, Escuela Superior Manuel Felix Lopez] Consultado el 18 de noviembre de 2020.
<http://repositorio.espam.edu.ec/bitstream/42000/1279/1/TTAP18D.pdf>
- Viloria, J. (2005). La economía de Barrancas y Tolú en función de las regalías: Un camino construido entre la abundancia y el despilfarro, en *Economías locales en el Caribe colombiano: Siete estudios de caso* (María M. Aguilera Ed.). Banco de la República, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales.