



LiGA
CAR!BE
CONSTRUYAMOS FUTURO

Generalidades del presupuesto nacional regionalizado

Contenido

Introducción.....	3
1. Contexto del presupuesto de inversión regionalizado	4
2. ¿Por qué es importante hacer un análisis de la inversión regionalizada?	8
3. Dinámica del Presupuesto de Inversión Regionalizado 2010-2022	11
3.1. Perspectiva regional y sectorial.....	12
3.1.1. Inclusión social y reconciliación:.....	14
3.1.2. Trabajo:.....	15
3.1.3. Vivienda:.....	15
3.1.4. Transporte:	16
3.1.5. Ciencia, Tecnología e Innovación	17
4. Análisis: Regionalización del presupuesto de inversión no favorece la convergencia ni desarrollo regionales	18
5. Conclusiones.....	21

Introducción

La gestión del gasto público y la asignación de recursos a nivel nacional son cuestiones de suma relevancia en cualquier país, y Colombia no es la excepción. En este contexto, el Presupuesto General de la Nación (PGN) se erige como el principal instrumento de política fiscal del país, con un impacto significativo en la economía y la vida de sus habitantes. En el año 2023, las apropiaciones del PGN alcanzaron la cifra de \$405.65 billones, equivalente al 27.7% del Producto Interno Bruto (PIB) colombiano. Que, visto en perspectiva, se equipara al tamaño combinado de los PIB de Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico.

Este documento se adentra en un análisis de la dinámica del presupuesto en los últimos años, desglosando las perspectivas de ingresos y gastos que conforman el Presupuesto de Inversión regionalizado.

Es importante destacar que, como se evidenciará en las siguientes secciones, las estadísticas revelan que, a pesar de recibir una proporción considerable de los recursos de inversión regionalizada, el Caribe enfrenta desafíos significativos en términos de pobreza monetaria, lo que plantea interrogantes sobre la efectividad de la asignación de estos recursos en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

El documento se divide en cinco secciones, cada una abordando aspectos cruciales: en primer lugar, se explorará el contexto general del presupuesto; a continuación, se discutirá la importancia fundamental de este análisis. Luego, se examinará en detalle la dinámica del presupuesto en años recientes, destacando tendencias y cambios significativos por sectores seleccionados. Posteriormente, se enfocará en el tema de la regionalización de la inversión y su impacto. Finalmente, se presentarán conclusiones que resumirán las principales implicaciones y recomendaciones derivadas de este estudio.

Así, este documento se propone explorar y analizar a fondo estos temas cruciales para el desarrollo económico y social de Colombia, proporcionando una visión integral de la gestión del gasto público y sus implicaciones en el contexto regional.

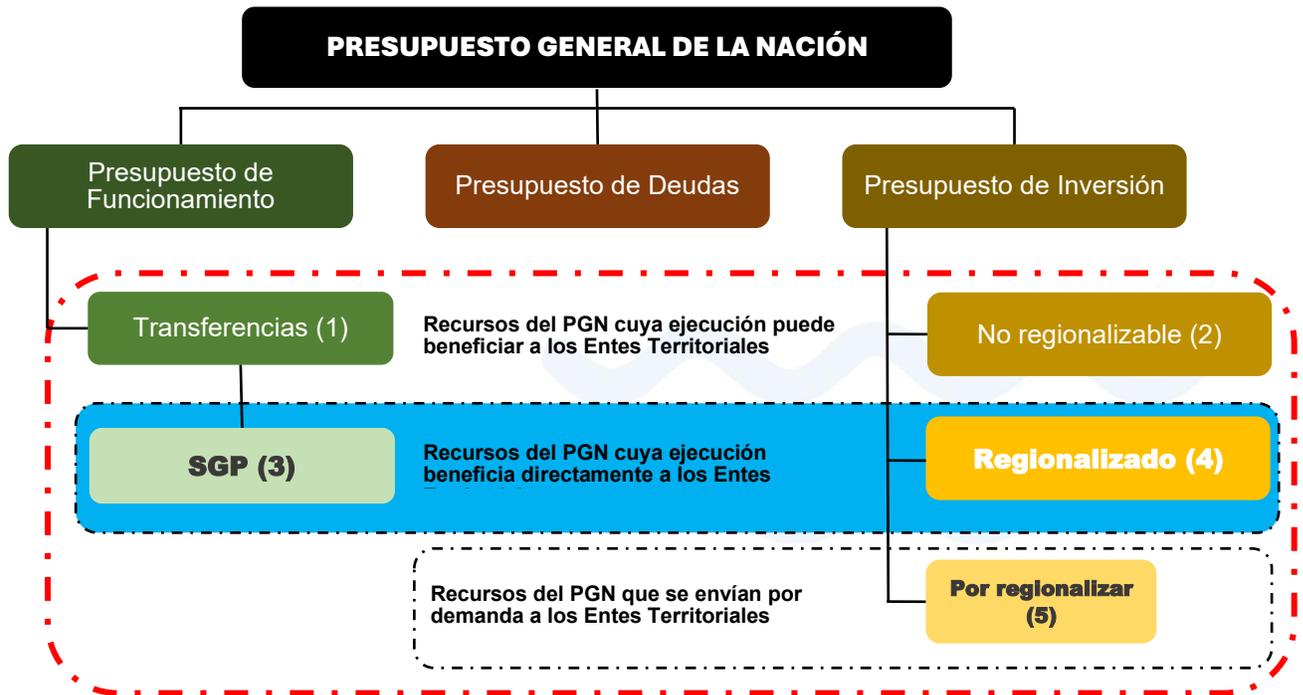
1. Contexto del presupuesto de inversión regionalizado

Todo gasto público que programa y ejecuta el gobierno nacional parte del Presupuesto General de la Nación - PGN, lo que lo convierte en el instrumento de política fiscal más importante del país. En 2023 las apropiaciones del PGN sumaron \$405.65 billones, esto equivale a 27.7% del PIB colombiano, y similar al tamaño del PIB de Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico sumados.

El PGN se puede ver desde dos perspectivas, por un lado, el *presupuesto de rentas* que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la nación, de las contribuciones para fiscales, así como de fondos especiales, recursos de capital e ingresos de establecimientos públicos del orden nacional. Y por otro, el *presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones*, que incluye los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

De interés para los Entes Territoriales, dentro de los *gastos de funcionamiento* se apropia el concepto de *Transferencias*, que a su vez incluye el *Sistema General de Participaciones*, que canaliza los recursos para cobertura en educación, salud y agua potable, así como de propósito general de la Nación a los entes, bajo un criterio técnico. Por su parte, los *gastos de inversión* son los recursos que se ejecutan por sectores, y se clasifican en: (i) *no regionalizables*: que comprenden los bienes y servicios de *beneficio público nacional*, es decir, aquellos que se proveen simultáneamente y benefician a todo el país como son los proyectos de defensa, hacienda y justicia; (ii) *regionalizado*, correspondientes a los bienes y servicios de *beneficio público local*, es decir a los recursos de inversión de sectores con programas y proyectos en las regiones y departamentos del país; y (iii) *por regionalizar*, que corresponde a los bienes y servicios de *beneficio privado por demanda*, que se regionalizan a través de criterios de autogestión y/o convocatorias, estos son principalmente subsidios, becas y transferencias. Esta estructuración se puede observar en el *Esquema 1*:

Esquema 1. Apropriaciones del PGN que se ejecutan y benefician a entes territoriales



Los elementos contenidos en el recuadro rojo del Esquema 1 merecen una mayor explicación. Así, en los recursos del Presupuesto de Funcionamiento se contiene el rubro Transferencias (ítem 1) las cuales se giran para cubrir el funcionamiento de entidades que están en los territorios, pero no necesariamente a los entes territoriales (Departamentos, Municipios, Distritos). Así, consisten en el pago de pensiones a trabajadores públicos, traslados a fondos nacionales y a instituciones de educación superior públicas, que son ejecutadas por entes nacionales y benefician a los entes territoriales de manera más o menos indirecta. Un ejemplo de esto es la financiación que reciben las universidades públicas territoriales y el efecto positivo de esto sobre el logro educativo y el potencial de desarrollo económico.

Del mismo modo, dentro del Presupuesto de Inversión, los recursos no regionalizables (ítem 2), al ser de beneficio público nacional *pueden* tener efectos sobre los territorios, tales como las mejoras en infraestructura para la defensa o inversiones en el mejoramiento del sistema judicial.

Por su parte, los elementos contenidos en el recuadro azul nos permiten identificar los recursos del PGN cuya ejecución beneficia directamente a los entes territoriales. Por un lado, se encuentran los recursos de SGP (ítem 3), una de las Transferencias del Presupuesto de Funcionamiento, que son automáticas y se giran a los entes territoriales de manera directa para financiar rubros específicos -cobertura educativa, cobertura en salud, acueducto y alcantarillado-, interesantemente este es el único rubro del PGN que se envía directamente a los municipios, distritos y departamentos.

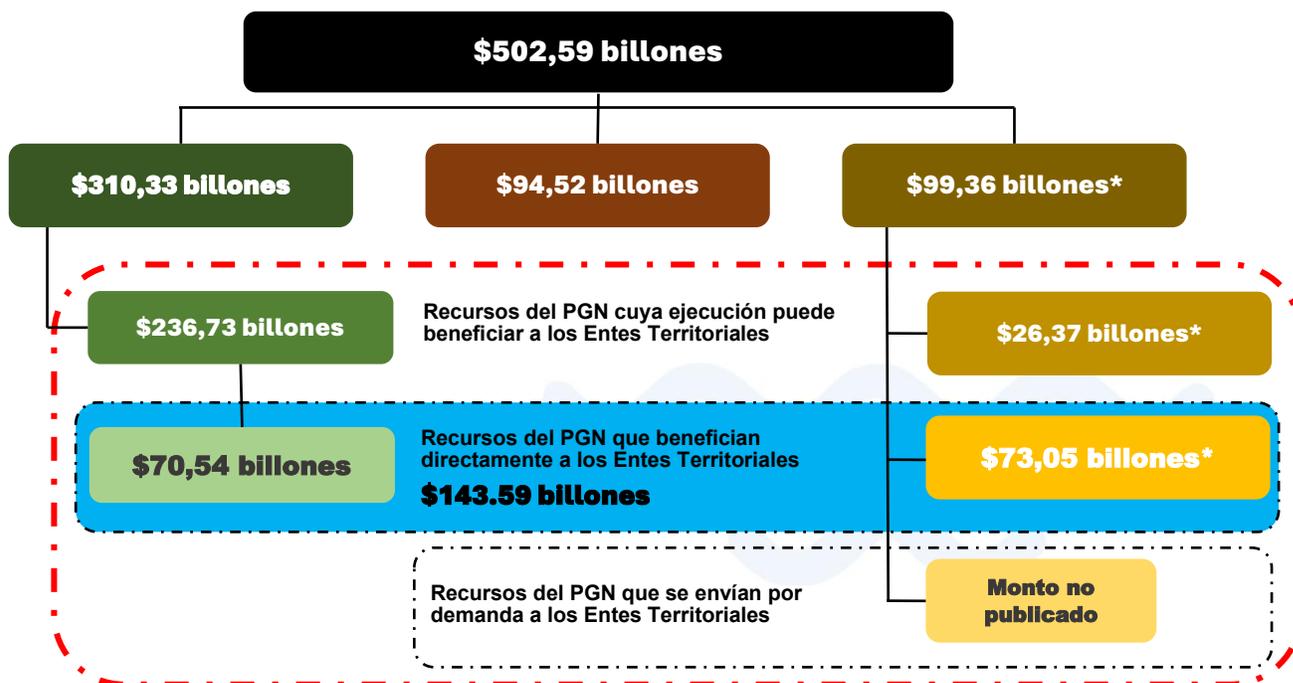
Por su parte, los recursos regionalizados del Presupuesto de Inversión (ítem 4), corresponden a los montos del presupuesto sectorializados, e indicativamente territorializados, que se asignan de acuerdo con el número de proyectos con estudios y diseños y con MGA de la Nación. Es decir, son proyectos que están en el banco de proyectos de algunas entidades del gobierno central. Vale aclarar que la ejecución de estos recursos no necesariamente la realizan entes territoriales, pero dado que se categorizan como de beneficio público local, se ejecutan y benefician en localidades específicas. Ejemplo de esto son los recursos del sector transporte que ejecuta la Agencia Nacional de Infraestructura en proyectos como la Ruta del Sol o la Concesión Cartagena-Barranquilla.

Los recursos del Presupuesto de Inversión que se catalogan como “por regionalizar” (ítem 5) por ser de beneficio privado por demanda, se regionalizan a través de criterios de autogestión, es decir, se giran directamente a los entes territoriales una vez estos las solicitan a los sectores por medio de la figura de convocatorias y/o cofinanciaciones. En este sentido, corresponden principalmente a subsidios, becas y transferencias.

Se debe precisar que estos recursos “por regionalizar” aparecen como regionalizados en la programación presupuestal, pero no se asignan a entes territoriales por cuanto su distribución se realiza posteriormente a la aprobación del PGN.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con el proyecto de presupuesto de 2024, actualmente en proceso legislativo, el monto de los recursos del presupuesto que se asignarán al SGP suman \$70.54 billones, los cuales se giran automáticamente a los entes territoriales, y otros \$73.05 billones corresponden al Presupuesto de Inversión regionalizado, es decir, se ejecutarán para el beneficio público local de los territorios. Así, tenemos que \$143,49 billones del presupuesto de 2024 se gastarán en programas y proyectos que beneficiarán directamente a los habitantes de los entes territoriales, esto representa el 28.6% del total del PGN, tal como podemos observar en el Esquema 2.

Esquema 2. Monto de apropiaciones del PGN 2024



Si revisamos el dato del presupuesto de inversión regionalizado (\$73.05 billones) por regiones, al Caribe le corresponden \$18.91 billones lo que representa el 25.9% del total de este presupuesto. Siendo la segunda región por montos, detrás de Centro Oriente (\$19.53 billones, 26.7%), y casi diez puntos porcentuales más que el tercer lugar, el Pacífico que recibirá \$12.06 billones.

Un análisis per cápita, muestra que la región Caribe sería la tercera por montos, detrás de los Llanos y Centro Sur.

Tabla 1. Presupuesto de inversión regionalizado por regiones y per cápita. Proyecto de Ley de Presupuesto 2024

Región	PGN Inversión regionalizado 2024 (billones)	PGN Inversión regionalizado per cápita
Caribe	\$ 18,909	\$ 1,606.515
Centro Oriente	\$ 19,533	\$ 1,183.302
Eje Cafetero	\$ 11,530	\$ 1,232.899
Centro Sur	\$ 6,299	\$ 1,844.592
Llano	\$ 4,716	\$ 2,145.931
Pacífico	\$ 12,059	\$ 1,428.647

2. ¿Por qué es importante hacer un análisis de la inversión regionalizada?

Es importante realizar un análisis de la inversión regionalizada debido a que algunas regiones¹, como el Caribe y el Pacífico, pueden recibir menos recursos en comparación con otras, lo que puede perpetuar desigualdades económicas y sociales. Para lograr un desarrollo equitativo y sostenible, es esencial incorporar un criterio de convergencia en la asignación de los recursos de inversión, de modo que se pueda impulsar el crecimiento y la prosperidad en las regiones menos favorecidas. Esto no solo contribuye a reducir disparidades, sino que también fortalece la cohesión social y el potencial económico del país en su conjunto.

En la **Tabla 2** observamos que, si bien el Caribe recibe una mayor proporción de los recursos del Presupuesto de Inversión regionalizado frente a su peso poblacional y productivo (PIB), en esta misma región el 49.3% de sus habitantes se encuentran en pobreza monetaria, lo cual es 20 puntos porcentuales superior al de la región Centro Oriente que recibiría un monto similar de recursos.

Tabla 2. Comparativo regional de principales magnitudes

	Proporción respecto al PIB nacional	Proporción de la población nacional	PIB per capita regional respecto al nacional	Población en pobreza	Índice de Pobreza Multidimensional	Proporción del PGN de inversión regionalizado*
Caribe	14.7%	22.8%	64.4%	49.3%	20.87%	25.9%
Eje Cafetero	19.1%	18.1%	105.8%	30.1%	10.56%	15.8%
Centro Oriente	43.1%	31.9%	135.1%	30.5%	7.36%	26.7%
Centro Sur	4.3%	6.6%	65.6%	40.8%	14.13%	8.6%
Llano	5.1%	4.3%	120.0%	ND	19.10%	6.5%
Pacífico	13.6%	16.3%	83.4%	41.8%	14.64%	16.5%

Nota: Todos los datos corresponden al año 2022, excepto los de PGN de inversión regionalizado que corresponden al Proyecto de Ley de Presupuesto de 2024.

Si tomamos el índice de pobreza multidimensional (IPM) para las regiones de Colombia, tenemos que la región Caribe tiene el indicador más alto del país, como se observa en la **Tabla 2**. El cálculo del IPM regional se ponderó por el peso poblacional de cada departamento, y difiere del IPM regional entregado por el DANE, pues la regionalización es diferente.

Los datos de pobreza multidimensional de la Tabla 2 muestran que en el Caribe más del 20% de su población tiene privaciones que la hacen vulnerable a la pobreza, lo

¹ Para efectos del análisis se utiliza el siguiente criterio de regionalización:

Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Sucre

Eje Cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda

Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander

Centro Sur: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo, Tolima

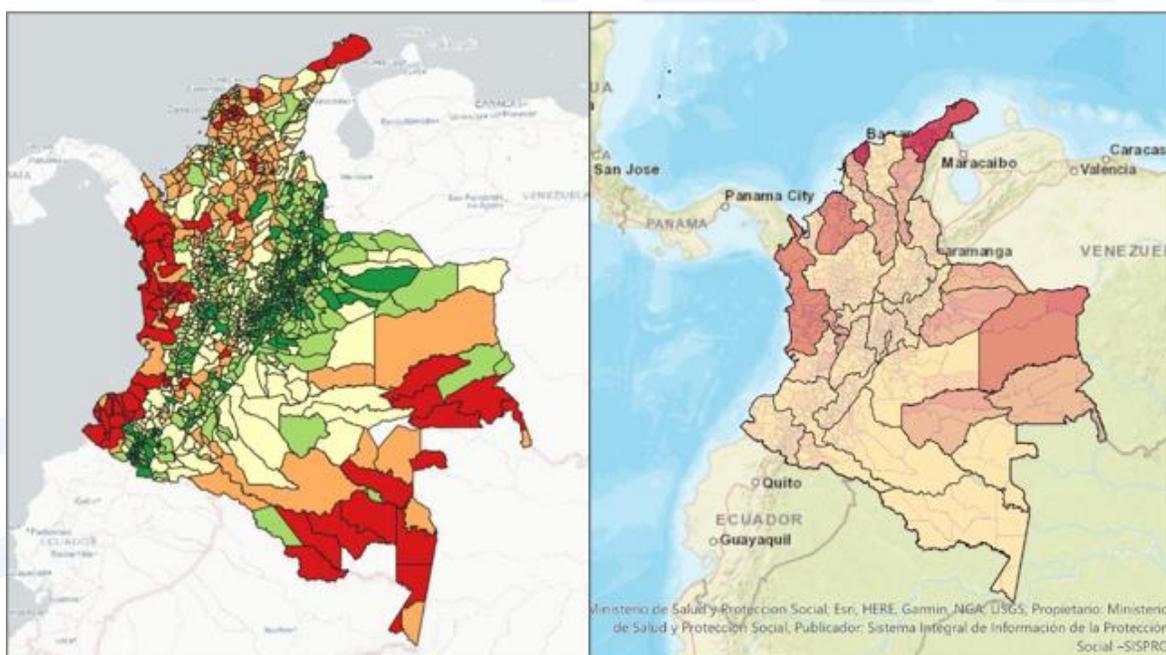
Llano: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada

Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca

cual es casi 3 veces más alto que el valor para la región Centro Oriente, y el doble del indicador para el Eje Cafetero. Un aspecto importante es que la región Llanos sigue de cerca al Caribe, y luego la región Pacífico (cuyo indicador es bajo pues incluye al Valle del Cauca).

El Mapa 1 muestra el promedio de resultados del ICFES en matemáticas por municipios en el año 2022, entre más rojo, el resultado del municipio se encuentra más alejado del promedio nacional; se observa así que los municipios del Caribe, Pacífico y Amazonía son los más rezagados.

Mapa 1. promedio municipal de resultados del ICFES en matemáticas en 2022 (Panel A) y Mortalidad neonatal por departamentos (Panel B)



Panel A

Panel B

Fuente: ICFES (2022), Minsalud (2021)

Del mismo modo, al observar el Panel B sobre mortalidad neonatal por departamentos, tenemos que esta es más alta en los departamentos del Caribe y Orinoquía, así como en Chocó.

Por su parte, un análisis rápido de la productividad de la economía, a través del PIB per cápita por departamentos, muestra que los mayores datos se concentran en las regiones Eje Cafetero, Centro Oriente y los departamentos petroleros de los Llanos. Mientras que los departamentos de las periferias, como los del Caribe, Pacífico (exceptuando Valle del Cauca), Centro Sur y Llanos (exceptuando petroleros), tienen niveles de PIB per cápita menores, incluso al promedio nacional, como se observa en el **Mapa 2**.

Mapa 2. PIB per cápita por departamentos, 2022



Fuente: DANE (2022).

Más cercanamente, la región Caribe necesita de mayor inversión. En esta región reside cerca del 23% de la población total del país, y se encuentra en una posición de desventaja histórica notable. En el ámbito económico, la producción regional se mantiene en niveles bajos, con un Producto Interno Bruto (PIB) agregado de \$133 billones en 2021, equivalente al PIB del departamento de Antioquia, y un PIB per cápita de apenas 2/3 del promedio nacional.

La región es hogar del 30% de la población que vive en situación de pobreza monetaria en todo el país, y además los índices de pobreza multidimensional superan en 10 puntos porcentuales.

Las comparaciones podrían ser objeto de un análisis más detenido; sin embargo, se evidencia de manera inequívoca que la región Caribe, junto con otras zonas periféricas del país, se halla en una posición desfavorable con respecto a los departamentos ubicados en las regiones centrales. Esta disparidad no se limita únicamente al ámbito de la pobreza, sino que se extiende a dimensiones relacionadas con la educación, la salud pública y los indicadores de desarrollo socioeconómico.

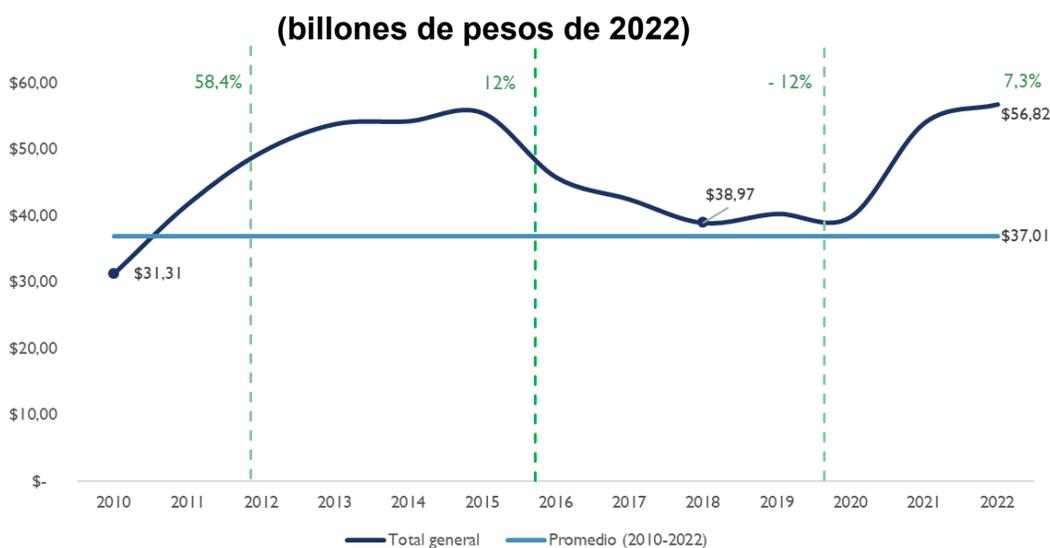
3. Dinámica del Presupuesto de Inversión Regionalizado 2010-2022

A partir de los datos y reportes que los entes territoriales realizan en el Formulario Único Territorial – FUT (2010-2021) y su sucesora la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – CUIPO (2022-2023), se hace seguimiento de la ejecución de los recursos de cada sector del presupuesto general.

Dada la naturaleza del reporte, todos estos recursos corresponden al Presupuesto de Inversión regionalizado (incluye la categoría “por regionalizar”), y de estos podemos realizar un análisis para identificar su comportamiento regional.

Así, tenemos que la regionalización del PGN no ha registrado, en términos reales, un comportamiento tendencial. La apropiación de este ha promediado alrededor de \$37 billones anuales, siendo el 2022 el año de mayor programación (Duque - Petro), y siendo el periodo 2015-2019 el de menor inversión total. Vale aclarar que el monto del Presupuesto de Inversión regionalizado de 2024 sería en caso de aprobarse, el más alto de la historia.

Gráfica 1. Evolución Presupuesto Regionalizado - Apropiaciones 2010 – 2022



Fuente: DNP, Cálculos Propios.

De la Gráfica 1, tenemos que se registra un crecimiento importante hasta 2015 y una caída abrupta hasta el año 2020 -Pandemia-. Por periodos locales se observa que el cuatrienio 2016 – 2020 es el que registra más desaceleración, con una tasa de crecimiento del -12%.

3.1. Perspectiva regional y sectorial

El monto de recursos programados para los departamentos de la Región Caribe durante el periodo 2010 – 2023, asciende a \$131 billones (25% del total). Posicionándose como la segunda región mayor beneficiaria de estos recursos (regionalizado, predeterminado y por regionalizar), después de Centro Oriente y antes de Pacífico. Los años 2016 y 2017 son donde el Caribe participó en una mayor proporción del PGN regionalizado de la vigencia, y solamente en 2023 ha ocupado la primera posición, pues en 2024 regresará a la segunda posición.

Gráfica 2. Presupuesto regionalizado - Programación (pesos corrientes)



Pese a los anteriores resultados, el monto departamental promedio asignado por vigencia es inferior al de otras regiones. Para los años 2010 – 2015 y 2018 – 2023 ocupa la cuarta posición regional. Solamente en 2016 y 2017 se ubica en la 3era posición. Siendo Centro Oriente y Pacífico las regiones con mejores promedios departamentales.

A nivel sectorial, cuatro sectores han concentrado más del 65% del PGN Regionalizado para el periodo 2010-2023, a saber:

- INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN (29,7%)
- TRANSPORTE (18,6%)
- MINAS Y ENERGÍA (9,8%)
- TRABAJO (7%)

Aunque al observar la concentración sectorial frente a lo ejecutado, el ordenamiento cambia, así:

- INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN (30,5%)
- TRANSPORTE (17,1%)
- TRABAJO (11,3%)
- EDUCACIÓN (8,8%)

Hay que indicar que para la vigencia 2023 la información de seguimiento SPI solicitada venía incompleta. No obstante desde la Ley del presupuesto se reconoce

que el Gobierno Nacional destinó en el componente de inversión pública regional alrededor de \$74 billones, lo que representa un aumento de 6,3 % frente a los \$69,6 billones destinados para 2022; no obstante, dicho aumento se reflejó en la inversión “Regionalizada” y la “No regionalizable”, a expensas, en parte, de una caída frente a 2022 en los recursos destinados proyectos por regionalizar o de regionalización predeterminada, los cuales funcionan a demanda y son característicos de ciertos sectores como Ciencia, Tecnología e Innovación.

Tabla 3. Apropriaciones del Presupuesto de Inversión por criterio de regionalización (2022-2024)

PGN - inversión	2022		2023		2024	
Regionalizado	44.704	64,2%	53.018	71,6%		
Por regionalizar + Regionalización predeterminada	14.144	20,3%	9.163	12,4%	73.048	73.5%
No regionalizable ²	10.778	15,5%	11.848	16,0%	26.317	26.5%
Presupuesto de Inversión	69.626		74.028		99.365	

Fuente: Regionalización de la Inversión 2023 – Primer Debate (DNP)

La variación del tipo de proyectos depende de los bienes y servicios que se esperan proveer. Bajo este concepto y de acuerdo con lo definido para 2023 se concluye que aquellos proyectos a los que se acceden por demanda perdieron terreno.

Así mismo realizado un análisis de sectores de importancia en la inversión, se pudo evidenciar:

- En las tres administraciones analizadas las dos regiones con mayor inversión nacional en el sector inclusión fueron Caribe y Centro Oriente, y en dos de los tres periodos, el Caribe presentó el mayor porcentaje de participación a nivel regional en este sector, lo cual es lo esperado, pues es la región con los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional, más altos del país.
- Sectores tales como CTel, trabajo y transporte no guardan relación con factores asociados a población y pobreza para los procesos de priorización y aprobación de presupuesto de inversión regionalizado. Es decir, los criterios de asignación regional de los recursos no contemplan elementos de convergencia ni promoción del desarrollo regional.
- Los sectores inclusión social y vivienda contemplan un componente de subsidios alto, que corresponde a la categorización de “por regionalizar”, así se observa que las regiones con mayor apropiación en estos sectores, a saber: Bogotá, Centro Oriente, Eje Cafetero y Llanos; tienen una mayor capacidad institucional para autogestionar recursos y darles acceso a programas de importancia a sus habitantes. Lo que, a su vez, evidencia la necesidad fomentar los procesos de

² Es importante señalar que los proyectos cuya localización, así como la entrega de bienes y servicios se realiza en un solo departamento o municipio se identifican como no Regionalizables.

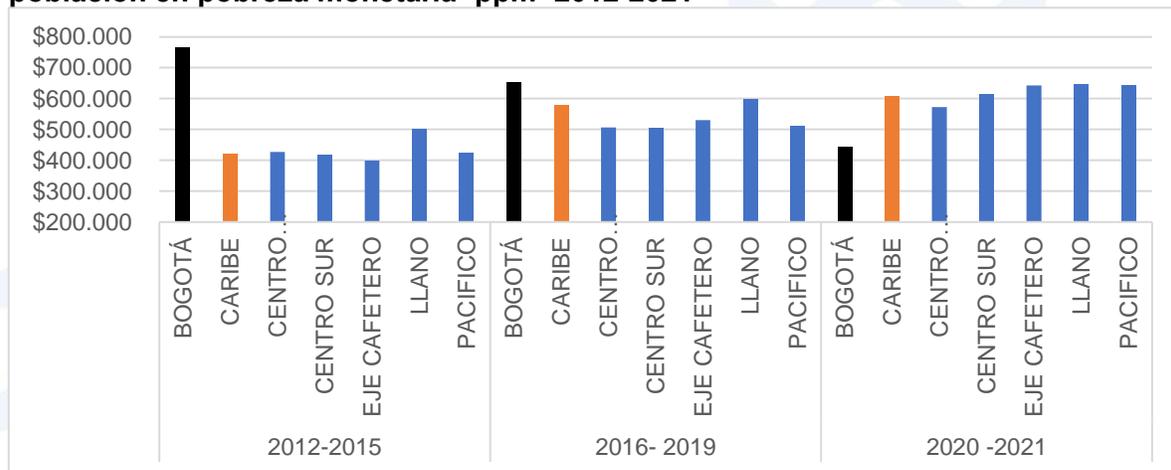
autogestión en las regiones que más recursos necesitan, como la Caribe, Centro Sur y Pacífica.

Los gráficos a continuación muestran el resultado del análisis por componentes de cada sector al relacionar la inversión con el factor poblacional de pobreza por regiones, el cual está analizado para los últimos 3 periodos de gobierno territorial:

3.1.1. Inclusión social y reconciliación

El sector de inclusión social y reconciliación tiene como objetivo central el de liderar las políticas, programas y proyectos dirigidos a personas, familias y comunidades en situación de pobreza, vulnerabilidad y víctimas de conflicto armado interno. Este es liderado por el Departamento de Prosperidad Social (DPS), e incluye entidades como el ICBF y la Unidad para la atención y la reparación integral a las víctimas.

Gráfica 3. Apropriaciones del sector inclusión social y reconciliación por regiones y población en pobreza monetaria -ppm- 2012-2021



De la **Gráfica 3** tenemos que, durante los dos primeros periodos, el valor per cápita³ promedio de Bogotá en el total de apropiación de inclusión social supera los indicadores de las demás regiones, a saber: \$765 mil y \$652 mil respectivamente; sin embargo, aislando a Bogotá, para los tres periodos el mayor valor per cápita se registra en la región Llanos.

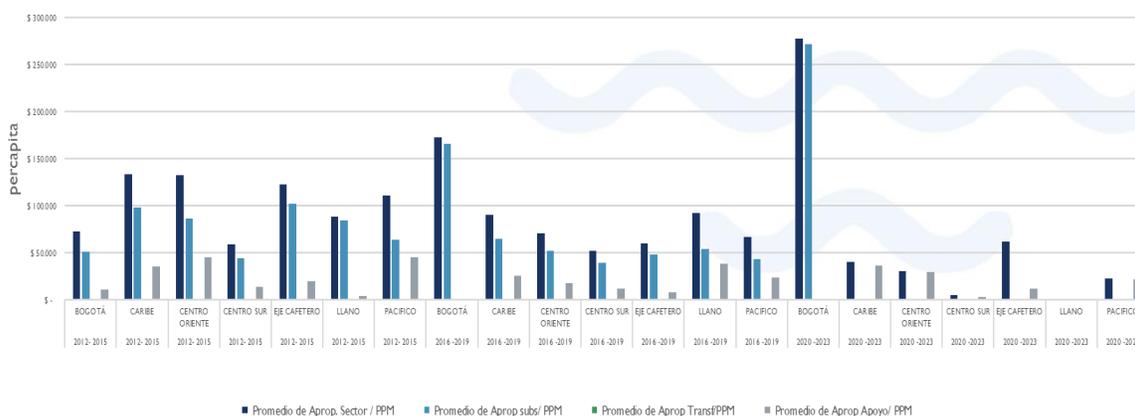
Las dos condiciones observadas anteriormente, se encuentran directamente asociadas con la relación inversa en el per cápita de la población y la apropiación, es decir, las regiones con un menor número de personas pobres reciben proporcionalmente más recursos que las regiones con más pobres, como lo son el Caribe y el Pacífico.

³ Cuando nos referimos a valor per cápita, este corresponde al valor por persona en pobreza monetaria.

3.1.2. Trabajo

Este sector es liderado por el Ministerio del Trabajo, e incluye entidades como el SENA y el Servicio Público de Empleo; y como su nombre lo señala, maneja las políticas y programas de fomento al empleo y educación para el trabajo.

Gráfica 4. Apropiaciones del sector trabajo por regiones y población en pobreza monetaria -ppm- 2012-2021



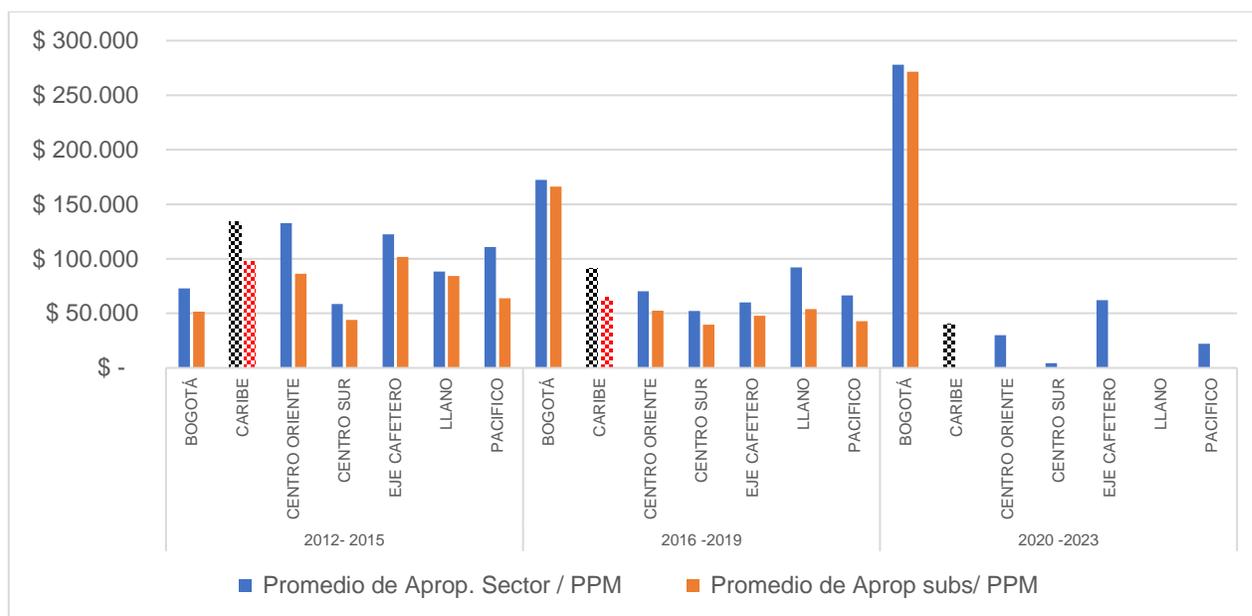
En la **Gráfica 4** se observa que para el primer periodo, Bogotá y la Región Centro Oriente muestran el valor per cápita más alto, donde los proyectos PGN diferentes a Subsidios muestran el porcentaje más alto de participación dentro el sector, tendencia que se mantiene en el tipo y para todas las regiones.

Del mismo modo, durante los dos últimos periodos el valor per cápita promedio de Eje Cafetero en el total de apropiación del sector trabajo supera los indicadores de las demás regiones, y basados en análisis previos y considerando que las dos regiones con mayor PPM son Caribe y el Pacífico, no existe relación directa entre la inversión en el periodo de análisis entre estas variables.

3.1.3. Vivienda

El sector vivienda, ciudad y territorio es liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual tiene adscrito la Comisión de Regulación de Agua potable y el Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda. En términos generales el sector financia programas y proyectos de apoyo financiero para la infraestructura de agua y alcantarillado y, sobre todo, programas y subsidios de vivienda.

Gráfica 5. Apropriaciones generales y subsidios del sector vivienda por regiones y población en pobreza monetaria -ppm- 2012-2021



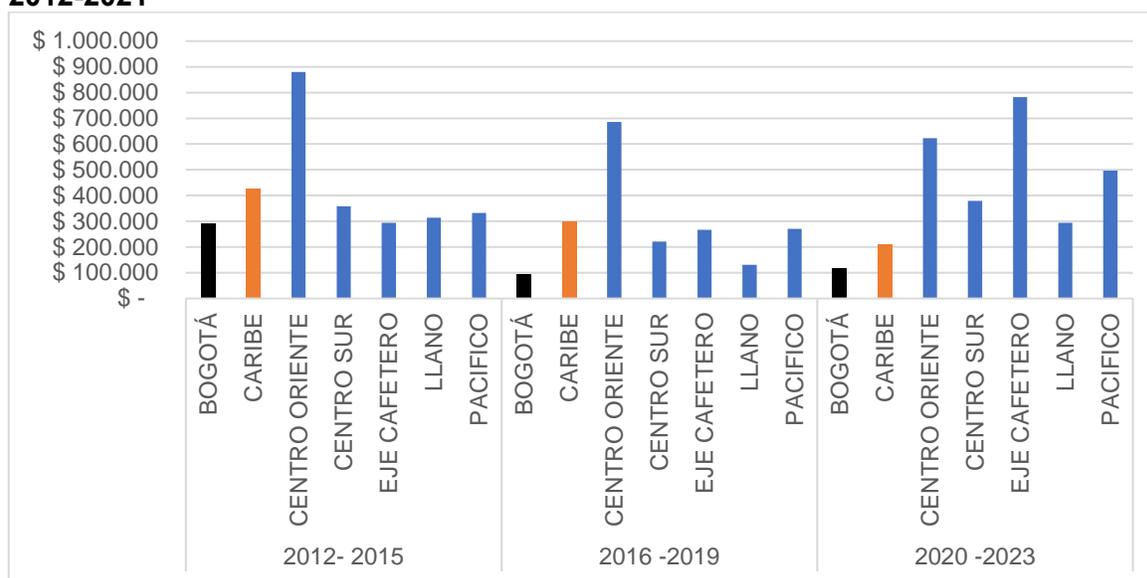
En la **Gráfica 5** se observa que durante los dos últimos periodos el valor per cápita promedio de Bogotá en el total de apropiación de Vivienda y en subsidios supera los indicadores de las demás regiones: \$ 172 mil y \$ 166 mil pesos (2016- 2019), y \$278 mil y \$272 mil (2020 – 2021) respectivamente. En contraste con el primer periodo donde Caribe presenta el valor per cápita promedio más alto en las mismas variables.

Considerando que la participación de Bogotá en términos de PPM no supera el 15% del total nacional durante todo el periodo de análisis, y dado que en el sector los subsidios representan el 72% de los recursos durante el total del periodo, podría pensarse que el valor per cápita promedio superior mencionado anteriormente, tendría relación a la oferta específica para acceder a beneficios en programas Vivienda y el aprovechamiento a través procesos de autogestión de la población beneficiaria.

3.1.4. Transporte

Este es, probablemente, uno de los sectores más importantes del Presupuesto de Inversión, no solo por los montos que maneja, sino por el carácter estratégico de los programas y proyectos que financia. El sector es liderado por el Ministerio de Transporte e incluye entidades como la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, y la Aeronáutica Civil.

Grafica 6. Apropriaciones del sector Transporte por población en pobreza monetaria 2012-2021



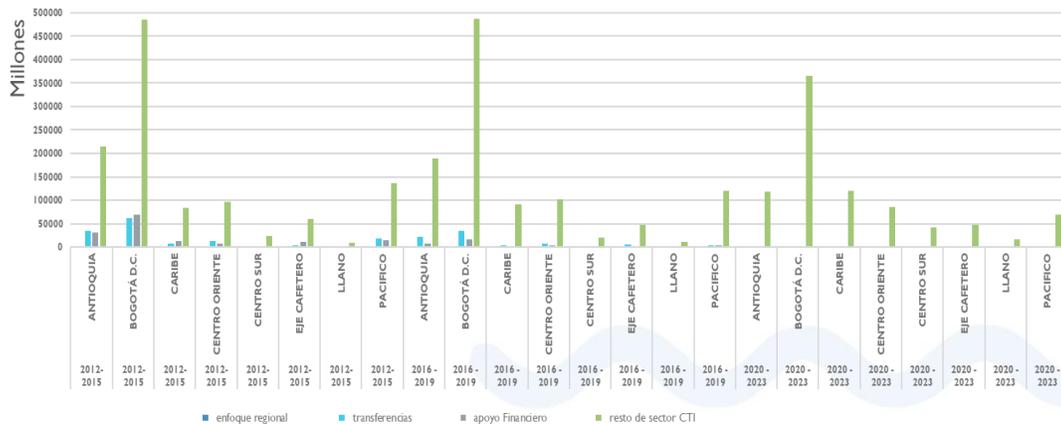
Para el primer periodo Bogotá y Región Centro Oriente muestran el valor per cápita más alto, como se observa en la Gráfica 6, donde los proyectos PGN diferentes a Subsidios muestran el porcentaje más alto de participación dentro el sector, tendencia que se mantiene en el tipo y para todas las regiones, y durante los dos últimos periodos el valor per cápita promedio de Eje Cafetero en el total de apropiación del sector trabajo supera los indicadores de las demás regiones.

Basados en análisis previos y considerando que las dos regiones con mayor población en pobreza monetaria son el Caribe y el Pacifico, no existe relación directa entre la inversión realizada en el periodo de análisis con las variables de convergencia.

3.1.5. Ciencia, Tecnología e Innovación

Este sector lidera la ejecución de programas y proyectos de apoyo a la ciencia, fortalecimiento a la investigación aplicada, así como a la apropiación de conocimiento, por lo que tiene un valor estratégico en el proceso de convergencia nacional. Este sector es liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Investigación – Minciencias.

Gráfica 7. Apropiaciones del sector Ciencia, Tecnología e Innovación 2012-2021



En la Gráfica se observa que para los 3 periodos de análisis se observa una tendencia de participación superior al 40% para Bogotá, seguida de Antioquia con participaciones entre el 14% y el 20%. Respecto a la Región Caribe se observa que durante los dos primeros periodos se mantiene constante con una participación del 8%, condición que genera un cambio en el último periodo con un incremento de 6 p.p.

Es importante indicar que el enfoque regional en proyectos cobra relevancia en el último periodo de análisis, esta muestra un comportamiento diferente respecto a las participaciones regionales, perdiendo relevancia Antioquia que se encuentra igualado por la Región Caribe.

4. Análisis: Regionalización del presupuesto de inversión no favorece la convergencia ni desarrollo regionales

Un aspecto notable del proceso de programación del presupuesto de inversión es que la regionalización de este no se realiza por proyectos de inversión sino a través de la sectorialización. Esto es, los montos se asignan por sectores de acuerdo con el número de proyectos con estudios y diseños y con MGA de la Nación presentes en el banco de proyectos de las entidades del gobierno central, y luego de manera se territorializan para tener correspondencia con los montos estipulados para cada departamento en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, se entiende que la regionalización de la inversión nacional es un ejercicio indicativo y solo se da a nivel departamental.

Así mismo, no es posible abordar la regionalización sin tener en cuenta la categorización de proyectos definida por el gobierno nacional -de beneficio público privado, beneficio público local y beneficio nacional-, dicho proceso determina si un proyecto debe o no regionalizarse. De acuerdo con el DNP, estas clasificaciones

sirven con un doble propósito: (i) determinar la factibilidad de la regionalización, y (ii) definir la metodología de “distribución” de recursos a nivel regional de acuerdo con el tipo de beneficio.

Los proyectos que se identifican con beneficio público privado tienen una característica especial y es que el beneficiario debe realizar una acción específica para poder acceder al bien. Por ejemplo, estar registrado en un sistema específico o acercarse al lugar de provisión. Existe evidencia de que este tipo de proyectos son jalonados principalmente por Entes Territoriales con mayor capacidad de gestión, y se concentran en sectores como Inclusión social, el cual es históricamente el de mayor apropiación dentro del PGN.

Aquellos proyectos sujetos a la regionalización pueden registrar tres variaciones, cada una podría incluir criterios subjetivos: (i) Regionalizado, que corresponde aquellos proyectos orientados a una población localizada; (ii) Regionalización predeterminada (Proyectos que entran en etapa de culminación para garantizar la comparabilidad con respecto al año anterior); y, (iii) Proyectos cuyos recursos se determinan por demanda, por lo que se distribuyen departamentalmente durante la ejecución. Las variaciones (i) y (ii) son aquellas que durante la programación presupuestal ya están focalizadas departamentalmente.

Frente a la tercera variación, “Proyectos por regionalizar”, se desconoce el grado de convocatoria frente a los mismos, razón por la cual resultaría necesario cuantificar el nivel de ejecución de estos, así como una posible concentración de entidades receptoras (aplican siempre los mismos porque cuentan con mayor capacidad de gestión o con información más oportuna). Tampoco es clara la existencia de criterios de calificación de convocatorias que incorporen un enfoque regional de cierre de brechas o de convergencia regional.

En este sentido, estos recursos que **responden a criterios de demanda**, y por tanto de autogestión, si bien son igualitarios, pues todos los entes territoriales son susceptibles de recibir los recursos; **no son equitativos**, en la medida que no reconocen las condiciones y características diferenciales de los entes territoriales que pueden obstaculizar la autogestión de los recursos. Ejemplo: la dificultad de los municipios y departamentos extensos y poco densos de lograr un cubrimiento completo del SISBÉN para su población.

Adicionalmente, los enfoques de población y pobreza (PPM) no se observan como un criterio directo de priorización de la regionalización del PGN por parte de las Entidades Nacionales: no se observan como patrón o factor que muestren alguna tendencia; más aún tienen una relación inversa con los recursos invertidos por región.

Así, los programas de asistencia social que realizan proceso de priorización para atención (regionalizados), en su gran mayoría consideran como una de las principales variables para acceso el SISBEN (Sector inclusión, Vivienda y Educación Superior), por lo que requieren de procesos de autogestión de la

población (solicitud de encuesta SISBEN, Actualización o Inscripción al programa). Por lo anterior, el comportamiento de la población en términos de cumplimiento de requisitos y demanda puede generar variaciones anuales respecto a la inversión de regional en sectores que proveen este tipo de bienes.

Variables tales como las obtenidas de mediciones de pobreza, son factores determinantes en mecanismos de asignación de recursos con fines de progresividad y reducción de desigualdad de la población en sectores básicos, no se evidencia que estas sean una de las principales variables para la priorización de inversión del PGN de proyectos de desarrollo y su territorialización.

Es importante tener en cuenta que no hay una tendencia clara bajo el enfoque poblacional y de capacidad fiscal: los criterios de regionalización, aún muy generales y subjetivos no tienen en cuenta temas asociados a eficiencias (costeo) o un enfoque claro hacia el cierre de brechas o la convergencia regional en la programación presupuestal. Deben existir acuerdos sectoriales para la incorporación de criterios más robustos, por lo menos en ciertos programas de interés estratégico

Los enfoques de población y pobreza (PPM) no se observan como un criterio directo de priorización de la regionalización del PGN por parte de las Entidades Nacionales: no se observan como patrón o factor que muestren alguna tendencia; más aún tienen una relación inversa con los recursos invertidos por región.

Lo anterior es coherente con la categoría de “Bienes de beneficio privado” (p.e: Becas, Vacunación, Vivienda, Subsidios Gas y Eléctricos, Alimentación Escolar, Adulto Mayor, Capacitaciones, Víctimas violencia, Desplazados), los cuales hacen referencia a los bienes o servicios que cumplen con tres características: (i) Solo puede ser consumidos por un beneficiario (hogar, empresa, persona, entre otros); (ii) Los beneficiarios deben ser susceptibles de ubicar geográficamente en el país y (iii) El beneficiario debe realizar una acción específica para poder acceder al bien.

Así, los programas de asistencia social que realizan proceso de priorización para atención (regionalizados), en su gran mayoría consideran como una de las principales variables para acceso el SISBEN (Sector inclusión, Vivienda y Educación Superior), por lo que requieren de procesos de autogestión de la población (solicitud de encuesta SISBEN, Actualización o Inscripción al programa). El comportamiento de la población en términos de cumplimiento de requisitos y demanda puede generar variaciones anuales respecto a la inversión de regional en sectores que proveen este tipo de bienes.

Variables tales como las obtenidas de mediciones de pobreza, son factores determinantes en mecanismos de asignación de recursos con fines de progresividad y reducción de desigualdad de la población en sectores básicos, no se evidencia que estas sean una de las principales variables para la priorización de inversión del PGN de proyectos de desarrollo y su territorialización.

5. Conclusiones

El incremento del presupuesto de inversiones regionalizado es un paso fundamental y necesario en la búsqueda de un desarrollo equitativo y sostenible en todo el país. El objetivo de establecer un marco legal con un criterio de convergencia regional para la distribución equitativa de estos es una medida que debe ser respaldada y fortalecida.

En primer lugar, es innegable que Colombia enfrenta disparidades económicas, sociales y de desarrollo que persisten a lo largo y ancho del territorio. Algunas regiones se han beneficiado históricamente de mayores inversiones y oportunidades, mientras que otras han quedado rezagadas. Esta brecha no solo perpetúa la desigualdad, sino que también limita el potencial de crecimiento económico y el bienestar de las poblaciones en las regiones menos favorecidas.

Por lo tanto, es esencial implementar medidas efectivas que permitan una distribución equitativa de los recursos. A través del aumento del presupuesto de inversión regionalizado con criterio de convergencia, se puede garantizar que las regiones menos desarrolladas reciban la inversión necesaria para mejorar sus infraestructuras, fortalecer sus sistemas de educación y salud, promover el emprendimiento local y generar empleo. Esto no solo fomentará un mayor crecimiento económico en estas áreas, sino que también mejorará la calidad de vida de sus habitantes.

Así, se debería implementar una fórmula de asignación y distribución de los recursos de inversión sectoriales que, al considerar indicadores socioeconómicos y de desarrollo, promueva la reducción de las disparidades regionales. Dicha fórmula deberá incorporar criterios como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, el índice de pobreza multidimensional (IPM) tanto en áreas urbanas como rurales, el número de habitantes en situación de pobreza monetaria y extrema, la población con acceso a servicios básicos en entornos urbanos y rurales, y una ponderación que incluirá hasta tres indicadores de calidad sectoriales, junto con otros indicadores pertinentes que serán definidos. El diseño de esta fórmula aseguraría la transparencia y objetividad en la asignación de recursos, garantizando que estos se otorguen en consonancia con las necesidades y potencialidades de cada región.

En última instancia, el incremento del presupuesto de las regiones de Colombia no solo es una cuestión de justicia y equidad, sino que también es un enfoque estratégico para el desarrollo sostenible de todo el país. Al cerrar las brechas existentes entre las diferentes regiones, Colombia puede avanzar hacia un futuro más próspero y cohesionado, donde todas las personas tengan la oportunidad de prosperar, independientemente de su lugar de residencia. Por lo tanto, respaldar esta medida es un paso esencial hacia un país más justo y próspero para todos.

LiGA CARIBE

CONSTRUYAMOS FUTURO
