



Beatriz Eugenia Pino

Jose Manuel Restrepo

Edwin Maldonado - I...

Christian Garcés

VII Sesión Bloque Pacífico

Regionalización PGN 2021

9 octubre 2020



La región Pacífico de Colombia, según las cifras presentadas en el proyecto de ley regionalización del Presupuesto General de la Nación para el 2021, tendría un monto de recursos indicativo que asciende 7,32 billones de pesos, un 13,8% del total regionalizable nacional (76%); esto, cuando la región representa más del 16% de la población del país. Presenta, además, una variación porcentual del 21% con respecto a lo asignado según la vigencia del 2020, dato inferior al 22,5% del cambio que muestra el agregado nacional (ver tabla 1), lo cual deja comprometido negativamente al Pacífico colombiano y por ende a sus departamentos.

Tabla 1: Inversión PGN según departamento (cifras en \$MM).

Departamento	2020	% del Total	2021	% del Total	Variación
Cauca	1.302	3%	1.791	3,4%	37,6%
Chocó	727	1,7%	951	1,8%	30,8%
Nariño	1.601	3,7%	1.901	3,5%	18,7%
Valle del Cauca	2.422	5,6%	2.679	5%	10,6%
Total regional	6.052	13,9%	7.322	13,7%	21,0%
Total nacional	43.337		53.085		22,5%

Fuente: DIFP-DNP, 2020.

La tabla anterior evidencia igualmente que en términos relativos, la distribución de los recursos también afectó a la región Pacífico. A excepción del Chocó y el departamento del Cauca, los departamentos de Nariño y Valle del Cauca, disminuyeron su participación dentro del total del PGN del 2021 respecto al 2020. Esto contrasta con las características propias del territorio socioeconómicamente hablando como lo son, altos índices de pobreza -NBI de 15,37% y Pobreza Monetaria de 32,7%, superiores a los valores nacionales de 14% y 27%, respectivamente- y desempleo (ver tabla 2).

Tabla 2: Tasa de desempleo (jun-ago) de capitales de la región.

Dominio	2019	2020
Popayán	11,6	28,2
Cali	11,8	25,2
Quibdó	18,1	20,6
Pasto	10,8	19,6
Total 23 ciudades y AM	11,1	23,3

Fuente: DANE, 2020.

También, es importante considerar el impacto en materia económica que ha traído consigo (y que sigue evidenciándose) con la pandemia provocada por la COVID-19 en la región. La tabla anterior, por ejemplo, muestra cómo se ha aumentado el desempleo en la región, comparando el trimestre móvil junio – agosto entre este año y el inmediatamente anterior (2019) para las capitales de la región. Así, se nos muestra que para Popayán se presentó un aumento en la tasa de desempleo, frente al mismo periodo del año anterior, de unos 16,6 puntos porcentuales (pp.); para las ciudades de Quibdó, Pasto y Cali aumentaron en 2.5, 8.8, y 13.4 pp.; este aumento en el agregado nacional fue de 12,2 puntos porcentuales, superior a las presentadas en Pasto y Quibdó, e inferior a las mostradas por Cali y Popayán.

Así mismo, si se tomara como referencia la información laboral de estas capitales, como referentes de sus respectivos departamentos, podría estimarse un cálculo proxy del contexto de desempleo regional; de esta manera, se calcularía que por lo menos un 16,3% del total de desempleados del país en agosto de este año pertenecerían al Pacífico. Se podría añadir que la tasa de desempleo regional ronda en torno al 24,3%, siendo un dato mayor al total de Colombia, que gira alrededor del 23%. Es decir, el desempleo regional estaría por lo menos un punto porcentual por encima del agregado nacional.¹

Adicionalmente, de acuerdo con información departamental que ofrece FILCO (2020), para el trimestre móvil de mayo – julio en la región Pacífico, se presentó una disminución en la generación de empleo, en todas las ramas de actividad, de unos 393.320 trabajadores; efecto del difícil y lento proceso de reactivación económica que enfrenta el territorio. Según esta misma información, las ramas de actividad que más empleo habrían dejado de generar, con respecto al mismo trimestre del año inmediatamente anterior, son el comercio y reparación de vehículos; la industria manufacturera; la construcción y la de alojamiento y servicios de comida (asociada con el turismo).

Tabla 3: Variación del empleo generado durante el trimestre móvil mayo-julio.

RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	2019	2020	Δ	%
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	13.837	8.944	-4.893	-35,4%
Explotación de minas y canteras	1.988	800	-1.188	-59,8%
Industria manufacturera	233.707	173.377	-60.330	-25,8%

¹ Es importante recordar que es un proxy porque se asume el la TGP, la TO y la TD de su capital como significativo para calcular el valor del departamento, por tanto, solo es un valor indicativo.

Electricidad, gas y agua	16.301	20.337	4.037	24,8%
Construcción	112.145	75.086	-37.060	-33,0%
Comercio y reparación de vehículos	350.356	269.661	-80.695	-23,0%
Transporte y almacenamiento	118.958	88.142	-30.816	-25,9%
Alojamiento y servicios de comida	120.060	84.311	-35.750	-29,8%
Información y comunicaciones	24.971	19.447	-5.523	-22,1%
Actividades financieras y de seguros	32.873	27.552	-5.322	-16,2%
Actividades inmobiliarias	27.297	16.709	-10.588	-38,8%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios	122.208	108.852	-13.355	-10,9%
Administración pública y defensa	227.266	181.378	-45.890	-20,2%
Actividades artísticas	184.955	118.278	-66.679	-36,1%
No informa	0	732	732	-
Total	1.586.923	1.193.604	-393.320	-24,8%

Fuente: Cálculos propios con base en FILCO, 2020.

Ahora bien, si se realiza una comparación entre departamentos que podrían de alguna manera considerarse pares, se puede apreciar que:

- **Chocó vs. La Guajira:** esta última tiene una pobreza monetaria del 53%, Chocó del 61%; en ambos su población es mayoritariamente étnica; La Guajira tiene una participación del 1% al PIB nacional, el Chocó aporta en un 0,4%; la tasa de desempleo del Chocó es de 12%, la de La Guajira es del 6,5%. La población del Chocó es de 545 mil habitantes con una densidad poblacional de 11,71, La Guajira tiene 966 mil habitantes con 46,32 personas por Km2.

Al **Chocó** (950.578 millones) se le asigno menor recurso que a **La Guajira** (1,11 billones), superándolo este último en sectores como agricultura y desarrollo rural; Comercio, Industria y Turismo (CIT); deporte; educación; inclusión social y reconciliación; salud; trabajo; vivienda; entre otros.

Tabla 4: Inversión PGN según departamento (cifras en \$MM).

SECTOR	Chocó	La Guajira
Agricultura y desarrollo rural	24,814	24,863
Comercio, Industria y Turismo (CIT)	2,247	3,315
Deporte	1,189	5,715
Educación	69,334	97,479
Inclusión social y reconciliación	358,372	464,933
Salud	4,576	11,429
Vivienda	31,363	87,240
Trabajo	36,244	68,287

Fuente: DIFP-DNP, 2020.

Especialmente para el caso de los rubros referentes a Comercio, Industria y Turismo, entendiendo ambos departamentos tienen contextos similares referentes a la necesidad de fortalecer la institucionalidad en este campo, la industria y por ende el comercio formal que pueda decantarse de la misma, es inexplicable como para el caso de La Guajira la cifra es muy superior, contando con inversiones para el desarrollo del turismo de casi el doble, y con algunas otras tituladas "ambiente regulatorio y económico" y "fortalecimiento institucional" a los cuales para el caso de Chocó no se asocia inversión alguna.

- **Valle del Cauca vs. Antioquia:** son el tercer (10%) y segundo (14%) departamento con mayor participación al PIB; Antioquia tiene un desempleo del 11,2%, el Valle del Cauca del 11,9%; la pobreza monetaria de Antioquia es de 21,2%, la del Valle es de 20,4%. La población del Valle es de 4,5 millones de habitantes con una densidad poblacional de 204,70, Antioquia tiene 6,6 millones de habitantes con 104,98 personas por Km².

Por parte del **Valle del Cauca**, si se le compara con el departamento de **Antioquia**, se encuentra que este último tiene 1,78 veces el presupuesto asignado para el primero, es decir casi el doble, superándolo en sectores como agricultura y desarrollo rural; CIT; CTel; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC); educación; inclusión social y reconciliación; salud, trabajo, transporte; entre otros.

Tabla 5: Inversión PGN según departamento (cifras en \$MM).

SECTOR	Valle del Cauca	Antioquia
Agricultura y desarrollo rural	30,513	67,996
Comercio, Industria y Turismo (CIT)	7,430	7,899
Ciencia, Tecnología e Innovación	1,149	24,191
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)	31,308	76,795
Educación	282,112	367,197
Inclusión Social	794,393	1,465,045
Salud	28,248	43,947
Transporte	406,770	1,707,940
Trabajo	346,822	465,851

Fuente: DIFP-DNP, 2020.

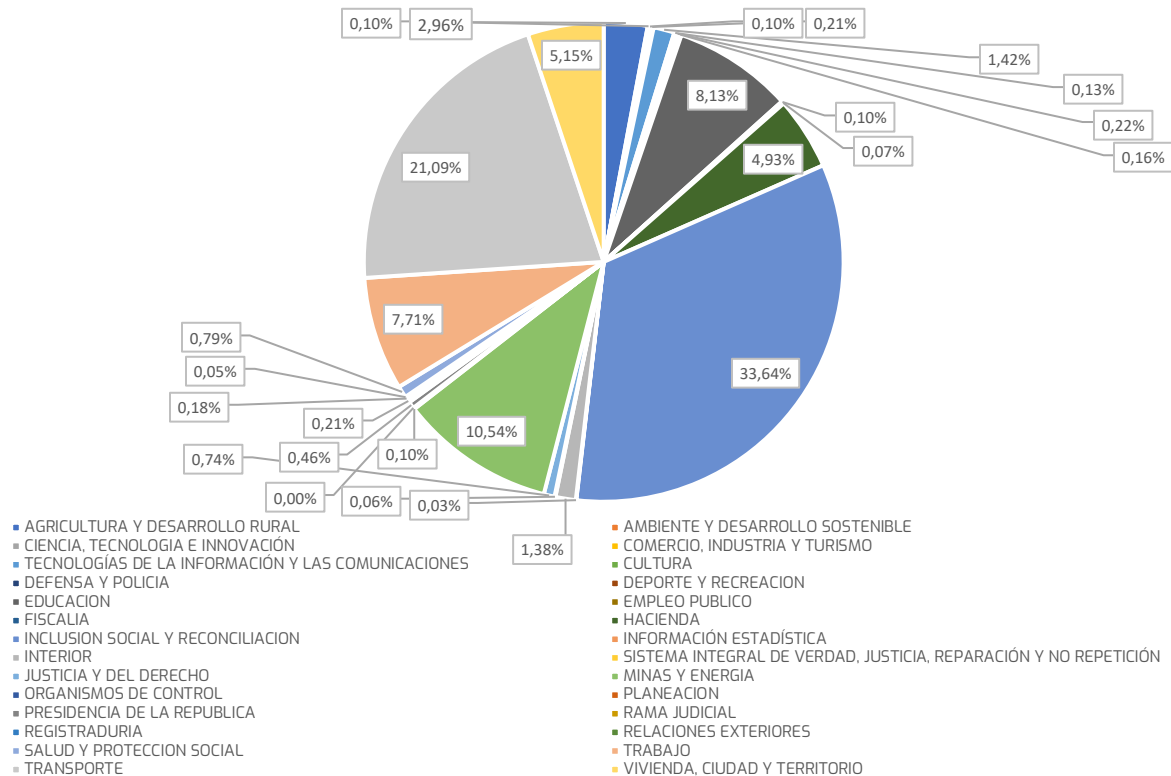
Especialmente para el caso de los rubros referentes a Ciencia, Tecnología e Innovación para el Valle del Cauca no hay asignación para becas para maestría y doctorado en este campo, lo cual en el caso de Antioquia representa aprox. 22,000 millones de pesos. Asimismo, para el caso del Valle del Cauca valdría la pena mencionar que en el caso de las inversiones en TICs para el programa de “última milla: hogares conectados” son menos de la mitad que las indicadas para el departamento de Antioquia.

El caso de **Nariño**, por su parte, a pesar de tener asignaciones presupuestales superiores a otros departamentos con los que podría comparársele (caso Norte de Santander); es uno de los departamentos con menor tasa de crecimiento porcentual respecto al año 2020.

A la fecha, conforme a lo consignado en el presupuesto para el 2021, no se evidencia en toda regla que haya un criterio claro de equidad y solidaridad para equilibrar el presupuesto y cerrar las brechas entre las regiones, siendo el Pacífico colombiano, incluso con sus condiciones y grandes necesidades socioeconómicas, la región que menos crecimiento presenta.

En materia sectorial, se encuentra que los principales montos de inversión llegarían a los rubros de inclusión social y reconciliación (33,6%), transporte (21,1%), minas y energía (11%), educación (8,13%) y trabajo (7,7%). **Por su parte, la inversión designada a sectores también considerablemente importantes para la región como la Ciencia, Tecnología e Innovación (0,1%), la salud (0,79%), las TIC (1,42%) y la Agricultura y Desarrollo rural (3%), no guardan coherencia ni con la oferta productiva de la región, ni con sus necesidades o el contexto de reactivación económica que afronta el país.**

Ilustración 1: Asignación de recursos en PGN según sector.



Fuente: DIFP-DNP, 2020.

Si estos rubros y valores se analizan por departamento en cuanto a la proporción de estos dentro del presupuesto general total para cada uno de los casos, vemos que, si bien en varios de ellos se presentan aumentos, es nuevamente en estos -entendidos y catalogados como fundamentales-, donde se tienen reducciones en la asignación. Asimismo, puede ser de interés detenerse en el rubro de transporte donde se percibe un aumento en las inversiones departamentales en todos los casos a excepción de Valle del Cauca, de más de 10 pp, lo cual haría alusión a las inversiones en el marco del programa concluir, concluir y vías para la legalidad; aun así, estos proyectos si bien son de relevancia para los territorios, no hacen referencia en el caso de la región Pacífico a aquellos proyectos identificados en conjunto por los 4 departamentos como prioritarios y que reposan en el PPI del PND.

Tabla 6: Cambio porcentual en la distribución asignada por departamento según sectores de interés.

Sector / Principales Inversiones	CAUCA		CHOCÓ		NARIÑO		VALLE DEL CAUCA	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	4,8%	6,5%	2,3%	2,6%	4,3%	2,3%	1,4%	1,1%
CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN	0,5%	0,2%	0,1%	0,3%	0,3%	0,0%	1,5%	0,0%
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	0,8%	1,4%	1,6%	2,2%	1,5%	1,5%	0,9%	1,2%
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	1,5%	0,8%	0,6%	0,5%	0,8%	0,6%	1,1%	1,1%
TRABAJO	14,8%	5,6%	6,2%	3,8%	13,3%	4,3%	21,2%	12,9%
TRANSPORTE	10,1%	24,4%	15,0%	25,6%	10,0%	24,0%	14,9%	15,2%

Fuente: DIFP-DNP, 2020.

Por parte del sector de agricultura y desarrollo rural, siendo la región Pacífico de naturaleza productora y exportadora agroindustrial, y con un amplio potencial en materia de seguridad alimentaria post COVID 19, se encuentra que, **a excepción del Cauca, los departamentos de la región están muy por debajo de departamentos como Antioquia (67.996 millones) y Bogotá DC (55.353 millones) respecto al monto asignado a esta rama de actividad.** Igual de preocupante es que, por ejemplo, la inversión que se asigna al rubro de 'Asociatividad de Productores y financiamiento agropecuario', solo representa el 5% del total asignado al sector, siendo este, importante en la medida que ayuda a reforzar las cadenas de valor y dar liquidez a pequeños y medianos productores (Maldonado, 2020).

Por su parte, el sector de la salud para la región tiene un bajo monto asignado; más aún, considerando tanto el actual contexto del COVID-19, siendo el Pacífico un territorio especialmente afectado por la pandemia -con cerca del 12% de los diagnosticados y más del 20% de casos activos del total nacional-; como también, el ser una región que, históricamente ha mostrado bajos niveles en sus indicadores de salud en la mayoría de sus municipios (ver tabla 3). Si se compara, por ejemplo, con lo que se les asignó en salud a Bogotá DC (49.495 millones) y a Antioquia (43.947 millones), representando un 1,14% y un 0,92% del total departamental asignado, respectivamente; es posible afirmar que la región Pacífico presenta una brecha en dicho sector.

Tabla 7: Datos como promedio municipal de condiciones de salud en la región Pacífico.

INDICADOR DE SALUD	REGIÓN	LITORAL	ANDINA
Incidencia de la tuberculosis (2018)	21,77	24,26	20,75
Incidencia del dengue (2018)	76,94	41,49	90,79
Incidencia del VIH (2018)	10,75	6,01	12,60
Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer (2017)	9,34	9,70	9,19
Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (x cada 1.000 nacidos vivos) (2017)	17,61	25,36	14,15
Mortalidad en menores de 5 años por enfermedad diarreica aguda (EDA) (2017) *	67,78	83,31	49,42
Mortalidad en menores de 5 años por infección respiratoria aguda (IRA) (2017) *	58,05	70,67	52,48
Mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (2017)	42,50	49,23	23,42
Razón de mortalidad materna a 42 días (2016) *	615,42	968,86	342,30

Fuente: Cálculos propios, con base en indicadores de salud tomados de Terridata (2020).

Ahora, considerando el reto en materia de reactivación económica que están enfrentando todos los departamentos del país, es importante tener en cuenta los bajos niveles de recursos asignados en términos de Comercio, Industria y Turismo (CIT); y la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel): **para el rubro de 'productividad y competitividad de las empresas colombianas', por ejemplo, solo suma unos 2.135 millones, y la mitad lo aporta el Valle del Cauca; no hay recursos en materia de apoyo al sector artesanal;** además, en el departamento de Nariño no se presentaron aportes en materia de investigación o apoyo a postgrados.

Es importante mencionar, que ambos sectores juegan un papel importante en el proceso de reactivación de la región, por lo que llama la atención dicha asignación presupuestal sin sentido a primer análisis.

En este orden de ideas, es importante evaluar la variación que se presentó en cada sector según lo que se presupuestaba en la vigencia del año 2020; la tabla siguiente muestra que, **la asignación a recursos de CTel y CIT disminuyeron un 85% y 28%, respectivamente a nivel regional, siendo estos datos importantes donde si bien el presupuesto es departamental, son estos dos focos los que en el marco de la asociatividad podrían cerrar brechas en cada uno de los departamentos que conforman la RAP Pacífico**; también disminuyó el aporte en materia de planeación, empleo público, trabajo, entre otros sectores de gran importancia en términos de empleabilidad y que deberían servir de base para la consolidación de la estrategia de reactivación económica para la región.

También valdría la pena mencionar que, para el caso de la "economía naranja", es decir, el conjunto de actividades que de manera encadenada permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales; es decir, la economía que busca impulsar el territorio apoyando y potenciando el talento, la misma fue bandera del presente gobierno y por ende del Plan de Desarrollo Nacional de este, aun así haciendo una lectura del PGN 2021, no hay asignación representativa para estos fines.

La economía naranja en el contexto de reactivación económica desempeña un papel considerablemente importante para la región Pacífico, dada su reconocida riqueza multicultural. En ese sentido, y considerando la importancia de dicha estrategia para el vigente Gobierno Nacional, **llama la atención que, para el Pacífico, la apuesta en materia cultural alcance únicamente un 0,13% de la inversión asignada en el presupuesto en cuestión; más preocupante es, incluso, que solo el 15,2% (\$ 1.086 millones) sean para el rubro de formación artística y creación cultural**. Todo lo anterior, podría además complementarse con lo ya expuesto en materia de inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, en donde solo unos 125 millones se asignarían para el rubro de apropiación cultural.

Tabla 8: Variación en la distribución regional según sector de inversión entre el 2020 y el 2021.

Sector / Principales Inversiones	Δ 2020-2021
Agricultura y desarrollo rural (agropecuario-2020)	25,02%
Ambiente y desarrollo sostenible	1,82%
Ciencia, tecnología e innovación	-84,68%
Comercio, industria y turismo	-28,23%
Tecnologías de la información y las comunicaciones	62,42%
Cultura	-39,36%
Defensa y policía	-26,73%
Deporte y recreación	-86,92%
Educación	0,93%
Empleo publico	-47,78%
Fiscalia	36,21%
Hacienda	289,19%
Inclusion social y reconciliación	27,78%
Información estadística	-85,44%
Interior	62,75%
Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (justicia especial para la paz-2020)	2400,00%
Justicia y del derecho	11,92%
Minas y energía	53,65%
Organismos de control	5,84%
Planeación	-98,72%
Presidencia de la republica	1,75%
Rama judicial	22,27%
Registraduria	81,76%
Relaciones exteriores	-18,44%
Salud y proteccion social	-4,60%
Trabajo	-39,02%

Transporte	108,90%
Vivienda, ciudad y territorio	7,08%

Fuente: DIFP-DNP, 2020.

Lo anterior mencionado pone de manifiesto la necesidad de realizar ajustes según sea más conveniente para los departamentos de la región en términos de los recursos asignados vía PGN. Se debe establecer un criterio que equilibre el presupuesto y permita cerrar las brechas entre las regiones; ponderar las particularidades de cada región con factores como la población, la incidencia de pobreza, el déficit de infraestructura, incluso su valor agregado, aportes a seguridad social e impuestos (Maldonado, 2020).

Comentarios finales

Si bien, la Ley de Regiones (1962/2019) tiene como objeto misional la descentralización y la autonomía de las regiones, para planificar, organizar y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, y permite un marco legal de referencia que simboliza por sí mismo un gran avance en el proceso otorgando facultades y robusteciendo el ejercicio, el desarrollo de la descentralización debe estar acompañado de recursos que de manera histórica han sido negados, siendo muchas veces la fórmula replicado de la Nación al Territorio enfocado a las responsabilidades en la administración, sin ser esto acompañado de partidas presupuestales.

Dicho esto, siguen siendo retos en el proceso de descentralización lo que a un fortalecimiento financiero de las RAP contempla. En la indicada ley 1962/2019, el Artículo 5 indica “El Gobierno Nacional podrá asignar una partida en las leyes del PGN anuales, que tenga como objetivo cofinanciar los proyectos de inversión de impacto regional definidos por las (RAP) para su ejecución”, aun así, al momento el decreto reglamentario parcial de la ley (decreto 900/2020), no toca lo propio de como sería esta participación en el Presupuesto General de la Nación que habría sido posible para el presupuesto a regionalizar de la vigencia 2021, siendo a la fecha la apuesta por la descentralización financiada 100% por los departamentos que a su voluntad lo tienen.

Referencias

DANE, 2020. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2020. Regionalización Presupuesto de Inversión Vigencia 2021.

Fuente de Información Laboral de Colombia-FILCO, 2020. Información departamental. Tomado de: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/estadisticas.jsf>

Herramienta de visualización de datos del DNP-Terridata, visto a septiembre de 2020. Dimensión de salud, escala municipal. Tomado de: <https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones>

Maldonado, Edwin; 2020. Un Valle que no pesa en el Presupuesto Nacional 2021. Diario Occidente. Tomado de: <https://occidente.co/opinion/columnistas/un-valle-que-no-pesa-en-el-presupuesto-nacional-2021/>

VII Sesión Bloque Pacífico

Regionalización PGN 2021

9 octubre 2020

