

Encuentro Bloque Pacífico

Sesión 1

1 de mayo de 2020



Teniendo en cuenta que la Región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP Pacífico) pretende ser el motor de la integración de los actores de la región promoviendo su incidencia en la determinación, identificación y ejecución de las apuestas requeridas para potenciar el desarrollo del territorio, se planteó la necesidad de fortalecer las actividades y alianza con el Congreso de la República – Bloque Pacífico, enfocado este ejercicio a la definición de una agenda programática de región, la cual refleje las necesidades del territorio y el impacto que los temas incluidos en la misma podrían generar en los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, en materia de desarrollo, competitividad, cierre de brechas, conectividad, entre otros.

Conforme con lo dicho, el Bloque Pacífico será un espacio para construir consensos con los parlamentarios de la región, el sector privado, sector público, entre otros, siendo este el espacio por excelencia para impulsar los temas regionales y tener la apropiada interlocución con el gobierno nacional.

Alianza IRI – RAP

En el marco de los objetivos del proyecto del Instituto Republicano Internacional (IRI) “Apoyo al fortalecimiento de políticas integradas y proceso planificado de migración e implementación de la paz en Colombia”, y teniendo en cuenta las grandes potencialidades adyacentes en el pacífico, el IRI opta por apostarle al fortalecimiento institucional de la región, la democracia y sus procesos desde lo legislativo, motivando la unión de los parlamentarios del pacífico bajo esquema de bloque Pacífico, en alianza con la RAP Pacífico.

Sesión Bloque Pacífico 23 de abril 2020 – Orden del Día

Para esta sesión se cuenta con el acompañamiento de la Vicepresidente de la República, la Dra. Marta Lucía Ramírez; del Director del Departamento Nacional de Planeación, Dr. Luis Alberto Rodríguez; y del Viceministro General de Hacienda, el Dr. Juan Alberto Londoño.

A continuación se esboza un panorama de los temas a discutir en el transcurso de la sesión, y bajo los cuales esta construida la agenda de la misma

Contenido

4 Análisis regional del acto legislativo No. 05 del 2019, mediante el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones

Distribución de regalías en la región Pacífico y otras apreciaciones

Modificaciones al SGR - comentarios con perspectiva regional

1. Proyectos de inversión y su viabilización, priorización y aprobación
2. Secretaría Técnica de los OCAD regionales
3. Recursos del SGR para la región e implicaciones de la modificación al porcentaje de ahorro direccionado al Fondo de Ahorro y Estabilización
 - 3.1 Distribución de recursos del SGR
 - 3.2 Modificación al porcentaje de ahorro direccionado al Fondo de Ahorro y Estabilización
4. Fondo Ciencia Tecnología e Innovación (CTel)
5. Fondo ambiental - áreas ambientales y lucha contra la deforestación oportunidades para el caso del Macizo colombiano y el Chocó Biogeográfico
6. Fondo para proyectos de emprendimiento y generación de empleo.

25 De los Contratos Plan a los Pactos Territoriales

1. Pacto Territorial del Pacífico y su proceso de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.
2. El Pacto Regional del Pacífico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo como obligatorio referente del Pacto Territorial.
3. Transición de los Contratos Plan a los Pactos Territoriales
4. Avances para la concertación y suscripción del Pacto Territorial del Pacífico

32 La región Pacífico en medio de la pandemia por el coronavirus COVID 19. Análisis coyuntural de la región, implicaciones y necesidades en salud, en materia económica y otros

1. Reflexión y análisis general en la coyuntura
2. COVID 19 y Pacto Territorial Pacífico
3. Planes Locales de Desarrollo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado.
4. Fuentes de recursos para los departamentos y usos del FOME

Análisis regional del acto legislativo No. 05 del 2019, mediante el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones



La concepción de las regalías como una fuente de ingresos obtenida por la explotación de hidrocarburos se remonta a un poco más atrás de 1990, aun así no es sino con la constitución de 1991 que se instituye vía los artículos 360 y 361, el Régimen de Regalías (RR). Para el 2000, tal como lo indica ASOBANCARIA en su publicación “Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías - Semana Económica, 05 de noviembre 2019” Benavides, Carrasquilla, Link, Velasco y Zapata (2000), argumentaron que la debilidad institucional en los territorios se reflejó en que las regalías, según como venían funcionando, “no tuvieron un efecto significativo sobre el crecimiento económico de las regiones ni aumentarían la propensión de los entes territoriales a invertir en proyectos socialmente rentables”.

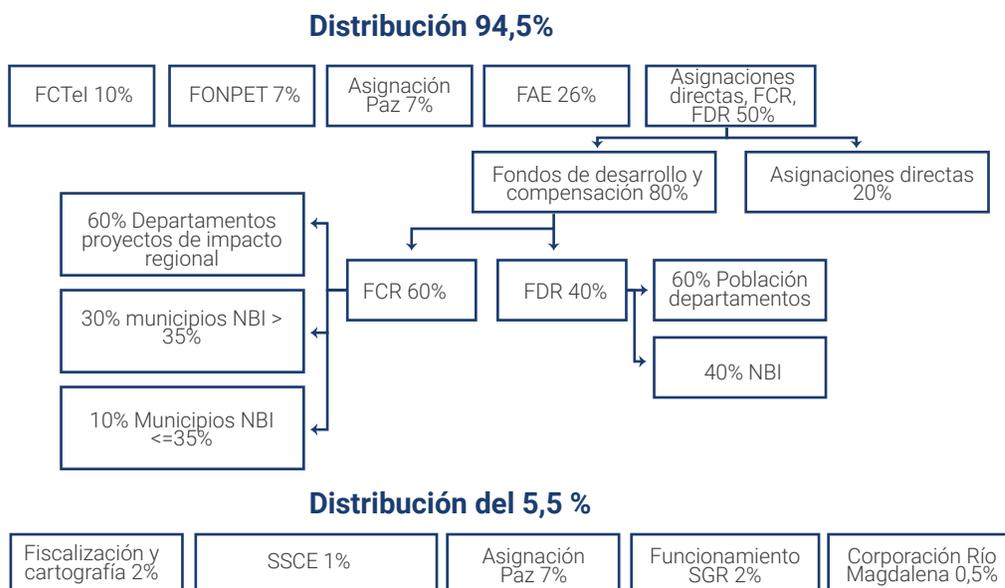
Perry y Olivera (2009) mencionan que, en departamentos productores como Arauca, Casanare y La Guajira las transferencias por regalías reflejaron una escasa actividad económica, captura de rentas y alta corrupción, abriendo la puerta al argumento de la necesidad de realizar inversiones territoriales en pro de la diversificación económica en estos territorios, siendo pertinente mencionar igualmente la evidencia recopilada en estudios por Gamarra (2005) y Bonet (2006 y 2007), los cuales señalan que las actividades como la explotación de recursos

naturales no renovables (RNNR) y actividades mineras en general, no generan valor agregado. Así las define de baja transferencia de saberes y conocimientos (conforme a su revisión histórica y relación inversa establecida entre la explotación de RNNR y el avance de indicadores de bienestar), estando supeditados en gran medida los territorios productores de estos, a ser víctimas de la ‘maldición de los recursos’, siendo la estimulación del emprendimiento y el empleo orientado a sectores productivos con encadenamientos asociados, una necesidad de primera mano, como se indicará en el desarrollo del presente documento.

En el 2011, con la reforma al RR, surge el Sistema General de Regalías (SGR), el cual buscó redistribuir los recursos por explotación de RNNR, con miras a mejorar las capacidades institucionales y la gobernabilidad de los territorios, destinando un porcentaje para el ahorro futuro, entre otros fondos (Ver gráfico 1.). A su vez, la reforma genera una ruta para los proyectos que sean susceptibles de ser viabilizados por el SGR vía los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs), con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en varias etapas, entre esas el seguimiento, evaluación y control de los mismos.

Gráfico 1. Distribución regalías y fondos en 2019.

Fuente: Bonet, et al. (2014) y Congreso de la República.

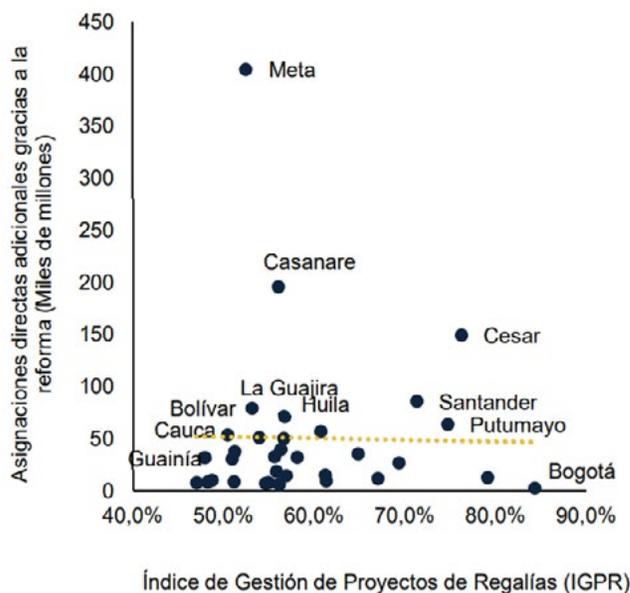


Así, la reforma al SGR de 2012, al dispersar los recursos en gran parte del territorio nacional, generó efectos positivos y significativos sobre la calidad de vida de los colombianos frente a temas de pobreza, educación, percepción de ingresos, salud, cobertura de servicios públicos, e inclusive seguridad, aportando evidencia a esto, el estudio de Gallego, J., Maldonado, S., & Trujillo, L. (2018), en el que se menciona cómo se dio una transición de empleos agrícolas a labores de servicios manufactureros en muchos territorios, especialmente en aquellos que recibían mayor proporción de recursos del SGR, tal que, el efecto marginal de cada \$100.000 pesos colombianos adicionales per cápita, tenían un reflejo en reducir la probabilidad de trabajar para el sector agrícola en un 14% posterior al 2011, y aumentarla alrededor del 7% (significativo en los cálculos) para labores afines al sector manufacturero.

La investigación de Gallego, J., Maldonado, S., & Trujillo, L. (2018), adicionalmente arrojó, que bajo el esquema que da creación al SGR como se conoce actualmente, los territorios con mejores capacidades institucionales para asignar y ejecutar presupuesto, inclusive en el caso de municipios productores con fortalezas institucionales que se habían visto mermados en sus porcentajes de beneficio, hicieron uso del recurso de manera más efectiva, reduciendo las probabilidades de estar sobre la línea de pobreza. Siguiendo este argumento, una asignación directa de mayor proporción no necesariamente significa un aumento en la capacidad institucional de estos territorios, ni un aumento en la probabilidad de mejorar sus logros en licencias sociales como se aprecia en el gráfico 2.

Gráfico 2: Asignaciones directas gracias a la reforma* vs IGPR.

Fuente: Gómez-2019, con datos del DNP.



Ligado a lo anterior, se desarrolla una de las mayores críticas al funcionamiento actual del sistema, la cual indica las dificultades en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de los proyectos, que terminan significando un cuello de botella para el desarrollo territorial y regional; así lo muestra el proyecto de acto legislativo 365 del 2019, donde según datos del Programa de Seguimiento regional (SMSCE), las mayores falencias se presentan en las etapas de formulación (61%), contratación (58%), supervisión y/o interventoría (53%) y ejecución (42%). Aun así, las decisiones a tomar para ajustar esta dificultad, no deben comprometer o ir en contravía del principio de descentralización, autonomía regional y sobre todo, debe primar una posible exploración de mecanismos de construcción y apoyo colectivo -regionales-, en especial en estas etapas.

Conforme a datos del Presupuesto de Gastos

del SGR, se esperaba que para el bienio 2019-2020 los ingresos corrientes oscilaran entre los \$18,6 billones (un 58% por encima de lo registrado para el 2017-2018). Esto, partiendo de un precio promedio de 60 dólares por barril de petróleo, situación que a la luz de la crisis que ha generado la pandemia de COVID-19, entre otros, ubica el precio del barril por debajo de mínimos históricos. De concordancia con esto, aunque para la vigencia 2019-2020 se cuenta con un excedente de \$9,8 billones que no fueron ejecutados en la vigencia anterior, será pertinente el análisis frente a lo esperado en el SGR para 2021, tanto para el monto de ahorro, como para la distribución de los recursos.

Dicho lo anterior, la propuesta actual de modificación al SGR se fundamenta, según se indica en su justificación del proyecto de ley 365 de 2019, en:

- a. **Ajustar el funcionamiento y operación del Sistema** para que en línea con criterios de austeridad, permita dar solución y **superar los cuellos de botella** existentes, hacer más expedito y ágil el sistema y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, la calidad de la inversión de estos.
- b. Fortalecer la participación de las entidades territoriales **beneficiarias de las asignaciones directas**, para **incrementar el impacto de las inversiones** en dichos territorios y aumentar el flujo de las regalías a futuro: Indica el texto, es importante reconocer que son estos territorios quienes sufren los impactos directos de la actividad extractiva, significando esto a su vez, según la modificación, que es necesaria una destinación mayor de recursos para hacer frente en estos territorios a una posible baja en la producción.

Así, la presente sección evaluará los efectos de la modificación, mediante un análisis con enfoque y perspectiva regional, teniendo en cuenta a los departamentos y realidades del Pacífico colombiano (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca) en materia de: a. Proyectos de inversión y su viabilización, priorización y aprobación; b. Secretaría técnica de los OCADs regionales; c. Distribución de los recursos del SGR para la región e implicaciones de la modificación al porcentaje de ahorro direccionado al Fondo de Ahorro y Estabilización; d. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel); e. Fondo ambiental - áreas ambientales y lucha contra la deforestación analizando oportunidades para el caso del Macizo colombiano y el Chocó Biogeográfico; y f. Fondo para proyectos de emprendimiento y generación de empleo.

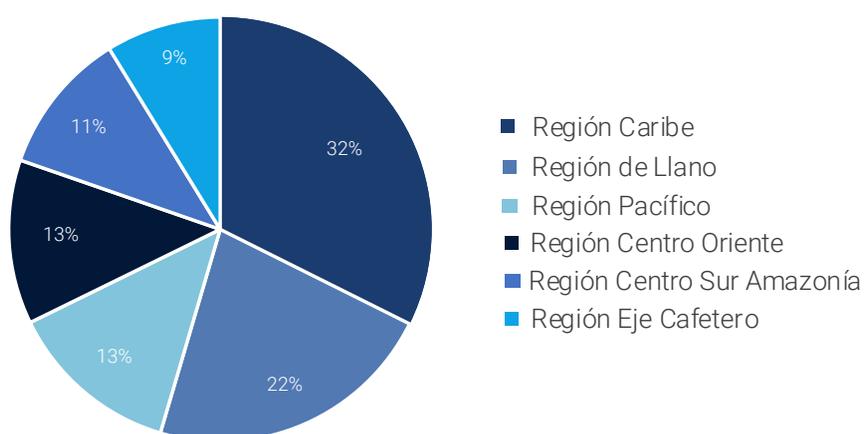
Distribución de regalías en la región Pacífico y otras apreciaciones

Realizando un recuento de cómo se ha comportado la distribución de recursos provenientes del SGR, el total de recursos aprobados desde el 2012 hasta la fecha son de \$44.958.520.024.995, con 17.445 proyectos ejecutados. Así, es posible apreciar (ver gráfico 2) que la región Pacífico es la tercera con ma-

yor inversión, con alrededor del 13% del total de recursos aprobados desde el 2012, por detrás del Caribe (32%) y El Llano (22%). Observando la distribución porcentual para el último bienio (2019-2020), el orden no cambia y su peso relativo se sostiene alrededor de los anteriormente mencionados.

Gráfico 3: Distribución regional de recursos aprobados. Bienios desde el 2012 al 2020.

Fuente: MAPAREGALÍAS. Visto al 11 de abril del 2020.

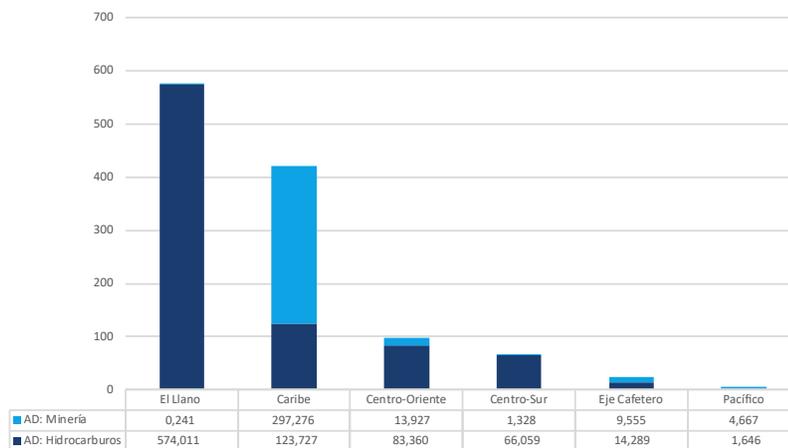


Ahora bien, el gráfico 3 muestra que, mientras el Pacífico es la tercera región con mayor financiamiento, es también la región con menos recursos por asignación directa vía minería e hidrocarburos; reflejo de no ser un territorio caracterizado por la explotación de recursos de este tipo, y al mismo tiempo, reflejo del impacto positivo que pueden tener las regalías vistas

como recursos nacionales. Esto, debido a que el Pacífico colombiano es una de las regiones con mayores índices de pobreza del país (32,4%).

Gráfico 4: Asignaciones directas por región. SGR-Bienio 2019-2020.

Fuente: SICODIS, 2020. Grupo de Financiamiento Territorial – DIFP.



Bajo una óptica intrarregional, es posible notar que los recursos en el Pacífico se han distribuido relativamente equitativos, es decir, no existen mayores desviaciones entre estos, siendo Nariño el departamento con más recursos del SGR aprobados, seguido de Cauca, el Valle del Cauca y Chocó (ver tabla 1). Analizando la can-

tidad de proyectos aprobados para la región, y calculando un aproximado del recurso 'per cápita' aprobado, es posible afirmar que al Pacífico le han asignado recursos por proyecto menores que al total nacional.

Tabla 1: Asignación de recursos por departamentos en la región Pacífico. Bienes desde el 2012 al 2020.

Datos consolidados SGR 2012 en adelante	Recursos presupuestados para inversión SGR	Recursos SGR Aprobados	Cantidad de proyectos	Recursos SGR Por Proyecto
TOTAL NACIONAL	\$889.937.512.966.980	\$44.958.520.024.995	17.445	\$2.577.157.926
región Pacífico	\$148.853.656.541.376	\$6.051.847.295.005	2.932	\$2.064.067.972
Cauca	\$44.504.017.588.088	\$1.802.619.249.152	730	\$2.469.341.437
Chocó	\$23.793.804.692.743	\$1.415.697.132.142	444	\$3.188.507.054
Nariño	\$52.137.133.349.309	\$1.853.848.764.339	1.203	\$1.541.021.417
Valle del Cauca	\$28.418.700.911.236	\$1.491.794.060.405	573	\$2.603.480.036

Fuente: MAPAREGALÍAS. Visto al 11 de abril del 2020.

Ahora bien, revisando el último bienio y separando la asignación de los recursos por algunos de los fondos que conforman el SGR, se encuentra que las mayores fuentes de financiación se dan en materia de compensación regional y de desarrollo regional (inversión), al igual que son bastante importantes la Ciencia y la Tecnología y fondos como el FONPET y el

FAE (importantes fuentes de ahorro para entidades territoriales); la tabla 2 da muestra de lo anterior, y confirma que el Pacífico no es en esencia, un territorio explotador de recursos minero-energéticos, por ejemplo, Chocó y Valle del Cauca no recibieron recursos de asignación directa por hidrocarburos.

Tabla 2: Asignación de recursos por departamentos en la región Pacífico. SGR-Bienio 2019-2020.

Rubros	Cauca	Chocó	Nariño	Valle Del Cauca	Total región
FCR - 60%	\$ 92.985.485.079	\$ 82.146.977.488	\$ 98.370.619.657	\$ 36.501.270.983	\$ 310.004.353.207
FDR - Inversión	\$ 74.982.896.331	\$ 41.601.952.178	\$ 88.307.480.363	\$104.239.918.512	\$ 309.132.247.384
AD: Minería	\$ 576.580.028	\$ 3.043.325.460	\$ 611.858.889	\$ 435.134.608	\$ 4.666.898.985
AD: Hidrocarburos	\$ 504.547.113	\$ -	\$ 1.141.420.110	\$ -	\$ 1.645.967.223
Ciencia y Tecnología	\$ 47.063.973.816	\$ 33.498.108.921	\$ 52.886.114.421	\$ 40.931.009.054	\$ 174.379.206.212
FONPET	\$ 30.735.491.073	\$ 25.646.010.784	\$ 35.544.606.793	\$ 24.692.068.946	\$ 116.618.177.596
FAE	\$ 56.355.461.536	\$ 41.416.163.284	\$ 64.323.098.234	\$ 48.364.347.540	\$ 210.459.070.594
Total*	\$519.607.863.152	\$402.996.183.271	\$608.006.315.803	\$448.980.339.038	\$1.979.590.701.263

Fuente: SICODIS, 2020. Grupo de Financiamiento Territorial – DIFP.
* No representa la suma de los rubros mencionados en la tabla.

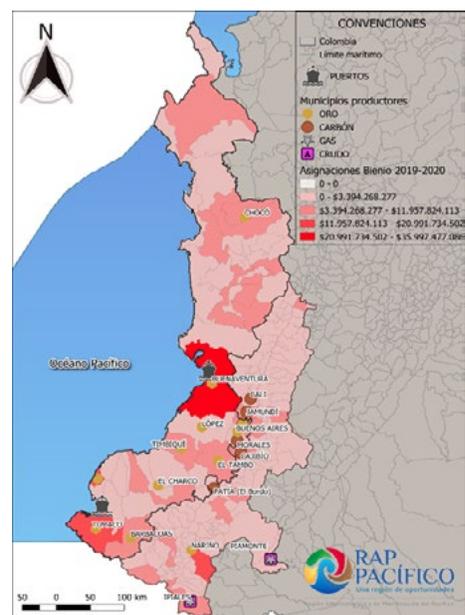
Al desagregar la asignación de los recursos por sector, se encuentra que el transporte, la educación, la agricultura y desarrollo rural, y la Ciencia, Tecnología e Innovación, son los sectores a los que más recursos se le han aprobado recursos, con más del 70% del total de lo asignado para la región desde el 2012 y más de 1.700 proyectos aprobados entre estos; no es alentador que solo 3 de los proyectos aprobados, con la menor asignación, correspondan al sector trabajo. La crisis generada por el COVID-19 muestra una oportunidad para que se generen incentivos a impulsarse proyectos en materia laboral.

A escala municipal se puede decir que, a todos los 178 municipios de la región se le han asignado recursos provenientes del Sistema General de Regalías, que a lo sumo recogen \$441.460.478.634. Siendo Buenaventura, San Andrés de Tumaco, Pasto y Quibdó los municipios con mayores recursos asignados de entre toda la región, con Timbiquí como el de mayor asignación del departamento de Cauca. El mapa 1. permite dar muestra de lo anterior, además de señalar cómo Buenaventura y Tumaco, por ser municipios con actividades portuarias, estarían llamados a recibir mayores asignaciones directas conforme a la propuesta de modificación al sistema. Del mismo modo, poniendo de ejemplo productos tipo como el carbón, el oro, el gas y el crudo, se señala en el mapa municipios de la región que podrían recibir mayores asignaciones directas según se manifiesta en la modificación.

Cabe agregar que, si bien la región Pacífico no se caracteriza por la explotación de recursos no renovables, gran parte de sus municipios

producen algún producto considerado en el catálogo del SGR, que van desde la arena y la arcilla hasta la plata y el platino.

Mapa 1: Asignaciones municipales y municipios productores de productos tipo. SGR-Bienio 2019-2020.



Fuente: Realización propia con base en MAPAREGALÍAS, 2020. Cartografía base de SIGOT.

Finalmente, vale la pena explicar que la mayor financiación que se evidencia en Buenaventura y Tumaco (ver tabla 3) se da por compensación regional (más de la mitad del total asignado). Así, en lo que respecta a asignaciones directas por actividades de explotación de recursos no renovables, se puede decir que no es significativa.

Tabla 3: Asignación de recursos en principales zonas portuarias de la región. SGR-Bienio 2019-2020.

Rubro	Buenaventura	San Andrés de Tumaco
FCR - 60%	\$ -	\$ -
FCR - Asig. Específicas	\$ 24.879.782.209	\$ 12.486.001.864
Compensaciones	\$ 41.577.393	\$ 5.038.012.294
AD: Minería	\$ 252.289.724	\$ 261.682.299
AD: Hidrocarburos	\$ -	\$ 875.224.631
Ciencia y Tecnología	\$ -	\$ -
FONPET	\$ 569.536.853	\$ 519.494.697
FAE	\$ -	\$ -
Asignación Paz	\$ -	\$ -
Total	\$ 35.997.477.086	\$ 20.991.734.502

Fuente: SICODIS, 2020. Grupo de Financiamiento Territorial – DIFP.

* No representa la suma de los rubros mencionados en la tabla.

Modificaciones al SGR - comentarios con perspectiva regional

La presente sección abordará, conforme a los puntos de la propuesta modificatoria por la que aboga el acto legislativo No. 05 del 2019, aquellos que se consideran en criterio del equipo técnico de la RAP Pacífico, tienen afección en el actuar y presupuesto de las entidades territoriales de la región Pacífico y por consecuente, sobre la autonomía de las mismas y margen de

influencia sobre la ejecución de sus recursos, la generación de ahorros, entre otros. Estas consideraciones las hemos construido conforme a nuestra revisión con perspectiva regional, teniendo en cuenta insumos suministrados por entidades como la Federación Nacional de Departamentos (FND), ASOCARS, Procuraduría General de la Nación, entre otros.

1. Proyectos de inversión y su viabilización, priorización y aprobación

El SGR hace las veces de instrumento que le permite a las entidades territoriales impulsar proyectos de inversión en búsqueda y pro del desarrollo social y económico, toda vez que paralelo a esto, busca preservar y restaurar el territorio debido a la explotación de los RNNR. Dicho esto, y entendiendo que por su esencia misma, su fin es el apalancamiento de proyectos de inversión; las modificaciones que se presenten con respecto al ciclo de proyectos y la ruta para llegar al estado de ejecución, son de total interés.

Así, el Artículo 35 'Proyectos de Inversión', indica que "las entidades beneficiarias de los proyectos de inversión a las que se refiere la presente ley realizarán la evaluación previa y registro de los mismos en la herramienta que se disponga para tal fin por el Departamento Nacional de Planeación (...)". Sin embargo, el mismo artículo en su desarrollo, propone una modificación relevante en el proceso para posterior ejecución de proyectos de inversión que se pretendan financiar con recursos de las asignaciones directas, la asignación para la inversión local y la asignación regional (ver tabla 4)

Tabla 4: Análisis, propuesta del Gobierno Nacional para registro de proyectos.

Propuesta Gobierno Nacional	Propuesta FND - RAP Pacífico	Justificación
OCAD regional – Incluir los proyectos con miras a financiarse en un nuevo anexo en los PDD	OCAD regional – Realizar previamente ejercicios de planeación regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Planes de Desarrollo Departamentales tendrían que ser modificados para incluir el Anexo – Contravía del Kit Planeación Territorial. 2. Traumatismo para las entidades territoriales tener que implementar una nueva herramienta dentro de los Planes de Desarrollo Departamentales. 3. En el plan plurianual de inversiones, se incluyen los proyectos para el cumplimiento de metas del Planes de Desarrollo Departamentales.

Fuente: FND, 2020.

La modificación indica que los proyectos deberán estar en el plan de desarrollo territorial, como anexo de "inversiones con cargo al SGR" y sus modificaciones y adiciones tendrían que ser concordantes con dicho plan. Sin embargo, se considera que las implicaciones de esta sección serían contraproducentes para los departamentos, yendo en contravía del Kit de Planeación Territorial emitido por el DNP, pero sobre todo; tal como lo menciona la FND, se generarían traumas a las entidades territoriales, al tratarse de un anexo o nueva herramienta a la que, por definición, debería hacerse seguimiento de ejecución en el desarrollo de los indicadores de los planes, haciendo alusión a proyectos en todo nivel de especificidad, para ejecutar sin

ajustarse al formato de metas a cumplir -por la naturaleza que indica el artículo de cómo debería registrarse.

Cabe mencionar que, en el Plan Plurianual de Inversiones ya se consignan los proyectos en sincronía con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, que las entidades territoriales plantean habiendo sido evaluado el presupuesto con el que se contaría y, por ende, la gestión de fuentes para el mismo. Conforme con lo mencionado, el ejercicio para la aprobación y priorización debe realizarse producto de la planificación territorial entre los mismos actores del territorio, y presentarse directamente al Órgano Colegiado de Administración y Decisión **regional** de ser el caso.

Ahora bien, si se realiza una revisión a los pasos a surtir para llegar a la instancia de ejecución, no se puede obviar lo referente a la etapa de viabilización de un proyecto en el proceso

de destinación de los recursos del SGR. Actualmente, el proceso para que un proyecto pueda llegar a ser ejecutado, se surte de la siguiente manera (ver tabla 5) :

Tabla 5: Ciclo de los proyectos del SGR.

Etapa	Actores Involucrados
Formulación	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada
Presentación del proyecto	Secretaría de planeación entidades territoriales
Verificación	DNP y posterior a chequeo, Secretaría técnica OCAD envía a: Comité consultivo (no vinculante)
	Consulta a Ministerio o departamento sectorial (no vinculante)
Viabilización y aprobación	Secretaría técnica del OCAD por votación (Nivel Municipal, Departamental, Nacional)
	OCAD Ciencia y tecnología
Ejecución	Ejecutan quienes son designados por los OCAD
Seguimiento y evaluación	DNP
	DNP
Control	Organismos de control (Procuraduría y Contraloría, entre otros)
	FGN

Fuente: Fuente: Proyecto de Acto Legislativo N° 365 de 2019.

Según se evidencia en el articulado de la modificación al SGR, puntualmente en el artículo 32, 'Viabilidad de los proyectos de inversión', la propuesta del Gobierno Nacional va según se menciona a continuación: *la viabilidad de los proyectos de inversión se adelantará con sujeción a la metodología que defina el Departamento Nacional de Planeación y conforme con las siguientes reglas (...).*

En concordancia a lo anterior, la metodología para otorgar viabilidad a los proyectos no debería ser emitida por el DNP puesto que se aumentan los riesgos de la centralización de decisiones y se afecta la gobernanza de los departamentos sobre el proceso, vulnerando así el principio de descentralización. El DNP debe por consiguiente presentar a la Comisión Rectora para su **aprobación**, las metodologías para la formulación, el concepto único técnico sectorial, y la viabilidad de los proyectos de inversión, siendo un actor de soporte técnico en el ejercicio de planeación para garantizar un adecuado desempeño de la posterior ejecución.

Así mismo, es importante que en la modificación se contemple establecer, entre los participantes de la Comisión Rectora, la participación permanente de los esquemas asociativos de las entidades territoriales, en pro de aportar en la toma de decisiones y visiones regionales para la inversión.

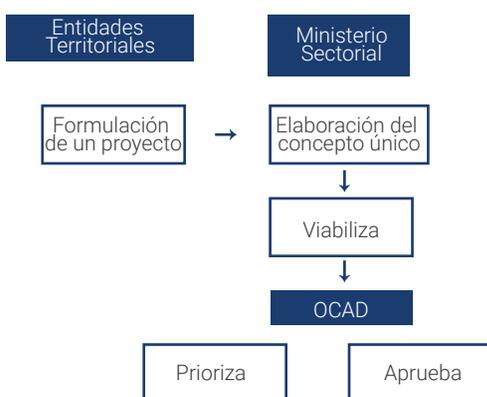
Si bien, consideramos adecuado que para la asignación directa y la asignación para la inversión local, la viabilidad sea realizada por las entidades territoriales beneficiarias; para el caso de la inversión regional, la ley propone que "la viabilidad de los proyectos [esté] a cargo de los Ministerios o Departamentos Administrativos del Sector o sus entidades descentralizadas que guarden relación con el proyecto de inversión", omitiendo el texto modificadorio a los OCAD regionales como las instancias llamadas a desempeñar esta labor, y más aún, propiciando el aumento de trámites y conceptos a ser emitidos por parte de los denominados Ministerios Sectoriales.

Así, al igual que lo hace la FND, se propone que previo a la viabilidad de los proyectos de inversión regional, se emita un **Concepto Único Técnico Sectorial** por parte de Ministerios o Departamentos Administrativos del Sector, donde, como se indicaba en el párrafo anterior, sea el DNP quien presente la propuesta de regulación del pronunciamiento único técnico sectorial. **Este concepto iría al OCAD regional para la respectiva votación y acto de viabilización, respetándose la participación en la toma de decisiones de los departamentos y, por ende, la gobernanza sobre los proyectos de inversión regional** (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Papel del OCAD regional según instancias.

Fuente: FND, 2020. Proyecto de Acto Legislativo N° 365 de 2019.

Propuesta Gobierno Nacional



Propuesta FND - RAP Pacífico



Por lo demás, es oportuno indicar frente a las etapas de aprobación y priorización de proyectos de inversión para las Asignaciones Directas y Asignación para la Inversión Local, lo siguiente:

- El articulado menciona que la priorización de iniciativas se hará conforme a criterios de reducción de pobreza y proporción del impacto en el cierre de brechas, indicando “*el Departamento Nacional de Planeación establecerá la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas y reducción de la pobreza, (...) incluirá una estrategia de implementación dirigida a las entidades territoriales. Cuando las entidades a las que hace referencia el inciso anterior hayan reducido la pobreza en el porcentaje o nivel establecido por el Departamento Nacional de Planeación, podrán invertir los*

recursos en otros sectores”: Como se mencionó anteriormente, dentro de las funciones del DNP debe estar presentar **propuestas sobre la metodología de cierre de brechas, más es función de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías la definición de la metodología de priorización y aprobación de proyectos de inversión.**

Igualmente, en la definición de los sectores para lograr el cierre de brechas se debe contemplar y tener en cuenta los procesos de planeación que las entidades territoriales ya han realizado, especialmente en lo referente al plan de desarrollo de las mismas y la definición de los planes plurianuales de inversiones, reflejando esto la realidad territorial y sus necesidades.

2. Secretaría Técnica de los OCAD regionales

Los OCAD desempeñan actualmente la tarea de evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar las inversiones que se realicen vía el SGR; las secretarías técnicas de los OCAD verifican el cumplimiento de los requisitos generales y sectoriales, para luego evaluar su viabilidad y proceder en el proceso para la priorización, aprobación y ejecución de las iniciativas presentadas. La secretaría técnica de estos órganos actualmente la ostenta alguno de los departamentos que

lo conforman, o según lo habilitó la Ley 1962 /2019, las regiones Administrativas y de Planificación.

En la modificación por medio del artículo 46, se manifiesta “*las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de Inversión regional la ejercerá el Departamento Nacional de Planeación (...)*” (ver tabla 6.)

Tabla 6: Responsables de las Secretarías Técnicas de los OCAD.

Propuesta Gobierno Nacional	Propuesta FND - RAP Pacífico	Justificación
DNP	Departamentos o RAPs	1. Vulnera el principio de descentralización. 2. Afecta el acceso de las regiones a la ST. 3. Los dptos. Tienen capacidad técnica y experiencia para desarrollar esta tarea. 4. Centralizar en una sola entidad todas las ST, puede afectar tiempos de respuesta.

Fuente: FND, 2020.

Así, se tienen las siguientes consideraciones:

- Establecer que el Departamento Nacional de Planeación sea la secretaría técnica de los órganos colegiados de administración y decisión no es una decisión efectiva y eficiente, toda vez que se convierte en una traba para el desarrollo de los procesos y promoción de una visión de los territorios como entes gestores de sus necesidades conforme las identifican.
- Esta decisión vulnera el principio de descentralización, llevando nuevamente espacios de discusión territoriales a una entidad central, yendo en contravía de que las entidades territoriales conserven plena autonomía y margen de influencia sobre la ejecución de sus recursos. Con la Ley de regiones (1962/2019) se fortalece la autonomía regional, y el Plan Nacional de Desarrollo fundamentado en un enfoque territorial, la reforma al SGR debe estudiarse como un tema fruto de este nuevo régimen territorial motivando la descentralización y la autonomía.
- Esta decisión aumentaría los costos de las entidades territoriales, entendiendo que las secretarías técnicas llevan a cabo mesas técnicas sectoriales con cada ministerio en el ejercicio de apoyar la formulación de los proyectos. Si la secretaria técnica del OCAD está en Bogotá dirigida por el DNP, implicaría que en el caso que se necesite el acompañamiento del ministerio en cuestión o el desarrollo de estas mesas técnicas, se obligaría a las entidades territoriales a desplazarse a Bogotá, alejando a los ministerios de las regiones y adicionando gastos para las entidades territoriales, para quienes es más sencillo desplazarse a una ciudad dentro de la misma región.
- Según se indica en la justificación del acto modificatorio, la presente reforma

busca flexibilizar e implementar mecanismos que hagan un uso eficiente de la capacidad institucional frente al proceso de aprobación de los proyectos de inversión. Sin embargo, si se llevan a cabo medidas como estas, se contribuye a generar trabas y obstrucción en el proceso de descentralización del conocimiento, entendiendo el papel que desempeña el DNP actualmente en el desarrollo de estrategias de capacitación a los actores territoriales con el fin de incrementar su capacidad institucional para la formulación de proyectos, y proceso de viabilización, priorización y aprobación. La centralización de estos órganos de decisión sólo podría verse como un atentado contra el cierre de brechas de capacidades institucionales entre los territorios y el gobierno central.

En línea con la postura de la Procuraduría General de la Nación, se considera pertinente continuar con el apoyo efectivo a las entidades con el objeto de que se fortalezcan capacidad de formulación de proyectos, para así disminuir el riesgo de siniestro de los proyectos de inversión, siendo necesario revisar las actividades adelantadas desde 2012 y determinar qué ajustes debe realizar el Gobierno Nacional con el objeto de dejar una real capacidad instalada en las entidades.

Finalmente, se considera frente al artículo 44 del articulado "regiones del Sistema General de Regalías", que este acto modificatorio puede ser una oportunidad para que las regiones que se identifican en pro del funcionamiento de los OCADs regionales, respondan a la realidad de las iniciativas departamentales de unirse en una visión regional, debiendo responder el SGR a esta dinámica, siendo ideal que se armonice conforme a los esquemas asociativos vigentes y no a otros arbitrariamente definidos, lo cual contribuiría a la eficiencia del ejercicio de inversión y distribución de recursos para proyectos regionales.

3. Recursos del SGR para la región e implicaciones de la modificación al porcentaje de ahorro direccionado al Fondo de Ahorro y Estabilización

3.1 Distribución de recursos del SGR

A lo que la distribución se refiere, la modificación al SGR va encaminada a “*augmentar la participación de las asignaciones directas y generar eficiencias en la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión*” en pro finalmente de incentivar la producción y generar mayores ingresos al SGR en el mediano y largo plazo.

Aun así, “incrementar los ingresos por asignaciones directas que perciben los municipios y departamentos productores, no es claro que aun cuando ofrezca un incentivo tangible a los entes territoriales, garantice la licencia social de los proyectos” (ASOBANCARIA). Existen diferencias marcadas entre los entes territoriales en lo que a su fortaleza institucional y capaci-

dades respecta, por lo cual no en todos los casos se verá mejoría en la calidad de vida de sus habitantes como acto correlacionado con el aumento de asignaciones directas; preocupante es que en la propuesta modificatoria no se hagan explícitos los mecanismos con los cuales se daría trámite expedito a la ejecución del ciclo de proyectos y se mejoraría la pertinencia de los mismos.

Conforme al artículo 20. “Conceptos de distribución” y, a partir del análisis realizado por la FND y al que se suma en varios aspectos la RAP Pacífico, se tienen consideraciones, comentarios y propuestas frente al tema (ver tabla 7):

Tabla 7: Propuesta porcentajes de asignación departamental de recursos.

Propuesta Gobierno Nacional	Propuesta FND - RAP Pacífico	Justificación
<p>Fórmula: $NBI * 0,3 + Pobl. * 0,6 + Desempleo * 0,1$</p> <p>Distribución: 50% dptal – 50% bolsa regional</p>	<p>Fórmula: Análisis con otros %.</p> <p>Distribución: 100% dptal – Restringir un % para Inv. Reg. Con una definición de impacto regional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contravía de la disposición del Gobierno Nacional de no disminuir los recursos de los no productores 2. Vulnera el Principio de Descentralización 3. Vulnera Principio de Equidad (> capacidad > proyectos aprobados) 4. Los dptos. Cuentan con estos recursos para definir sus metas. 5. Financiación de PAE y TEE

Fuente: FND, 2020.

En el artículo 20. referente a la “*Conceptos de distribución*”, se contempla lo que atañe a la *Asignación para la Inversión regional*, dictando disposiciones para la distribución de los recursos del SGR, indicando que del total, un 34% irá a esta destinación. La fórmula para dicho fin operará así:

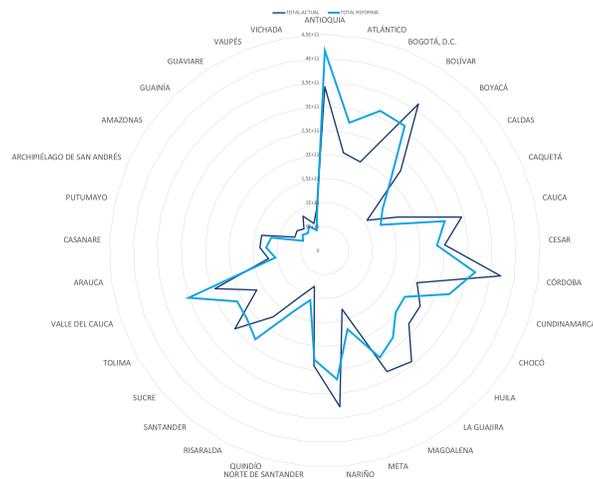
- a. La participación de la población de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 60%, obteniéndose el factor de población.
- b. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 30%, obteniéndose el factor de pobreza.
- c. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, obteniéndose el factor de desempleo.
- d. El producto de los factores de población, pobreza y desempleo de cada departamento, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos se denominará factor departamental.

- e. El factor departamental se multiplicará por el monto correspondiente a la Asignación para la Inversión regional, obteniéndose así la participación departamental.
- f. La Asignación para la Inversión regional que le corresponderá a cada departamento será el 50% del valor de su participación prevista en el numeral 5 del presente artículo.
- g. La Asignación para la Inversión regional que le corresponderá a cada una de las regiones será el resultado de agregar el 50% restante del valor de la participación de cada uno de los departamentos que integran cada región.

Sin embargo, la misma va en contravía de la disposición del Gobierno Nacional de no disminuir los recursos de los no productores conforme se indica a continuación (ver gráfico 6):

Gráfico 6: Comparativa distribución actual vs. Nueva fórmula DNP

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico. Con base en FND (2020) y datos del SICODIS (2020).¹

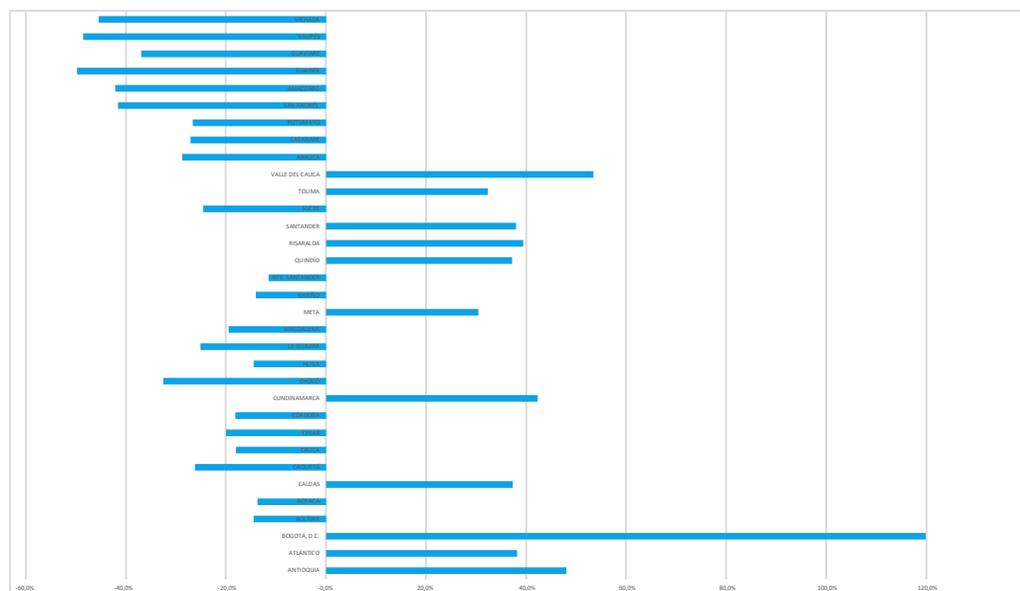


Es posible deducir que, incluso si consideramos la mitad de los ingresos percibidos en este bienio, es decir, hiciésemos equiparables los montos, suponiendo que en el anterior bienio funcionara tal como se plantea en la actual propuesta; la fórmula, como se mencionó ante-

riormente, afecta negativamente a la mayoría de los departamentos, descontando alrededor de \$511.455 millones. Pero no solo eso, estos afectados son, de hecho, en promedio más pobres que los beneficiados con la propuesta.

Gráfico 7: Comparativa. Diferencia porcentual de recursos asignados según propuesta.

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico. Con base en FND (2020) y datos del SICODIS (2020).



Al analizarse cómo se comporta la distribución de los recursos con respecto a las variables tenidas en cuenta para su cálculo (NBI, población y desempleo), es decir, cómo es su correlación, se evidencia una relación negativa con respecto al índice de necesidades básicas insatisfechas, esto significa que, departamentos con mejores niveles de vida recibirán en promedio más que los que viven en peores condiciones.

En contraste, se presentan correlaciones positivas frente a la población y el desempleo, donde, por una parte, se garantiza que los recursos lleguen a la mayoría de los habitantes del territorio nacional, pero no necesariamente

se aseguraría un cierre de brechas entre los departamentos, debido a que, el desempleo como indicador de referencia de la calidad de vida en un país como Colombia, con distintas realidades entre los departamentos y regiones, no refleja las dificultades en la materia. Esto se debe a la estructura de su cálculo, en la que la población desocupada es definida como la que aun buscando trabajo no se encuentra empleada; así, por ejemplo, según datos de desempleo del DANE (2020), Guainía, Vaupés y Chocó, presentan menores tasas de desempleo que Antioquia y Bogotá.

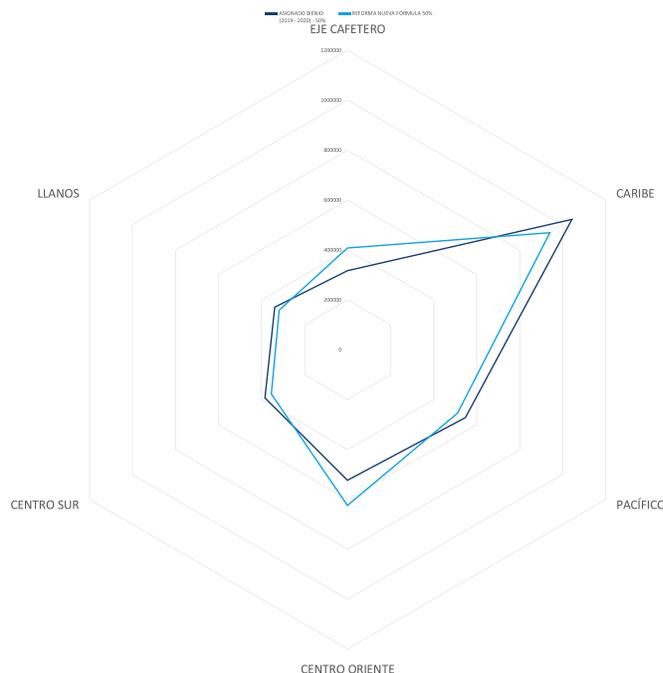
1. Existen cambios porcentuales con respecto a la original presentada por la FND, esto, porque se realizó una actualización a la población con referencia a las proyecciones de población del CNPV-DANE (2018).

En lo que a la distribución y análisis comparativo entre lo que serían los recursos disponibles en la “bolsa regional” actual para el bienio 2019-20 -el cual no es más que la suma del 50% del presupuesto de los departamentos que conforman cada región-, y la simulación conforme a la fórmula propuesta para la denominada bolsa regional que se propone -al destinarse el 50% para la misma del 34% del presupuesto para la

asignación de inversión regional-, se identifica (ver gráfico 8). Esta distribución afectaría en esencia a la región Pacífico (-5,9%), al Caribe (-13,7%), a la Centro-Sur-Amazónica (-15,9%) y a los Llanos (-21,9%), perdiendo ingresos con relación a lo que ha recibido durante este bienio. Las regiones beneficiadas serían el Eje Cafetero y la región Centro-Oriente con aumentos del orden del 42% y 34%, respectivamente.

Gráfico 8: Comparativa. Distribución de recursos por regiones, vigente vs propuesta.

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico. Con base en FND (2020) y datos del SICODIS (2020).



Es importante acotar que, independientemente de que el escenario de una bolsa regional sea desfavorable para el Pacífico -le resta 5,9 % de recursos vía el SGR-, es inconveniente la existencia de esta bolsa concursable de impacto regional, pues cada departamento que conforma a su vez cada región a la cual respondería la bolsa, tendrá que competir con sus congéneres, y el resultado quedaría por ende supeditado a quien tenga mayor capacidad institucional estructuradora adquirida, facilitando esto al que cuente con esta ventaja la aquiescencia de un porcentaje muy grande o mayoritario de recursos.

Así sean proyectos con impacto regional beneficiando a más de un departamento, se desdibuja la capacidad de manejo de los recursos y autonomía territorial, al igual que el principio de equidad entre departamentos, siendo recomendable en contraste, poner a las entidades territoriales de acuerdo con los proyectos regionales y el aporte departamental para los mismos, lo cual no traería consigo la pérdida del manejo de los recursos y sería un ejercicio valioso de voluntades manifiestas para trabajar en conjunto. Con lo anterior mencionado, desde la RAP Pacífico, en concordancia con la solicitud realizada con anterioridad por la Federación Nacional de Departamentos, coincidi-

mos en que es necesario:

- Que la distribución se mantenga con una bolsa 100% departamental, con alguna destinación porcentual para inversiones en materia de impacto regional, en donde los proyectos sigan siendo evaluados en un OCAD regional, y se considere, teniendo en cuenta el marco normativo y conceptual que deja la Ley 1962/2019 (Ley de regiones), que la definición que se otorgue para definir las inversiones con impacto regional, sea en el marco de la misma y su artículo 3, entendiendo lo regional como *“fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen, que sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región”*.
- Replantear la fórmula propuesta para la distribución departamental de los recursos del SGR.

A continuación, nos permitimos exponer una simulación de distribución de porcentajes dife-

rente partiendo de la misma del Gobierno Nacional.

Tomando como partida el ejercicio desarrollado por la FND (2020), e intentando de igual forma realizar un análisis técnico, motivado a encontrar una mejor combinación de las variables de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, para el ejercicio de asignar a cada entidad territorial un correspondiente monto, se tomó como referencia el bienio 2019-2020, y con esto de base, se realizó el ejercicio de calcular el peso específico de cada departamento en la bolsa total correspondiente a dicho período (\$6.308.068.352.231) y con ello, comparar los resultados obtenidos con los resultados efectivamente asignados para estos años.

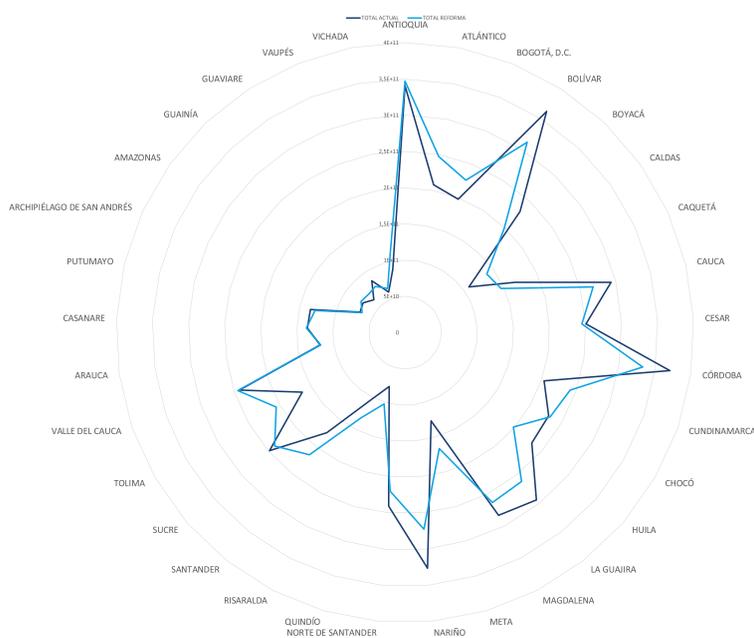
Entendiendo de antemano que el ejercicio, toma el mismo monto total que el bienio 2019-2020, se consideraron dos restricciones en la labor de hallar los pesos específicos a tener en cada variable:

- La nueva asignación del monto debería afectar positivamente a la mayor cantidad posible de departamentos.
- El resultado es óptimo en cuanto sea capaz de impactar positivamente en la mayor cantidad posible de personas y, a la vez, sea acorde con incrementos en la asignación de los territorios relativamente más pobres.

Así las cosas, la propuesta presentada en la ley, desarrollada en párrafos anteriores, no cumple con ninguna de las dos puesto que, es posible mejorar a más departamentos y, tal como se mostró, tiene una relación indirecta con el índice de necesidades básicas insatisfechas. El resultado de buscar la mejor combinación posible del peso de los indicadores ya mencionados quedaría de la siguiente manera: la variable poblacional tendría un peso del 42%, la pobreza del 53% y el desempleo del 5%.; siendo el ejercicio resultante el que se detalla en los gráficos 9 y 10.

Gráfico 9: Comparativa. Distribución de recursos por departamentos, vigente vs propuesta

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico. Con base en FND (2020) y datos del SICODIS (2020).



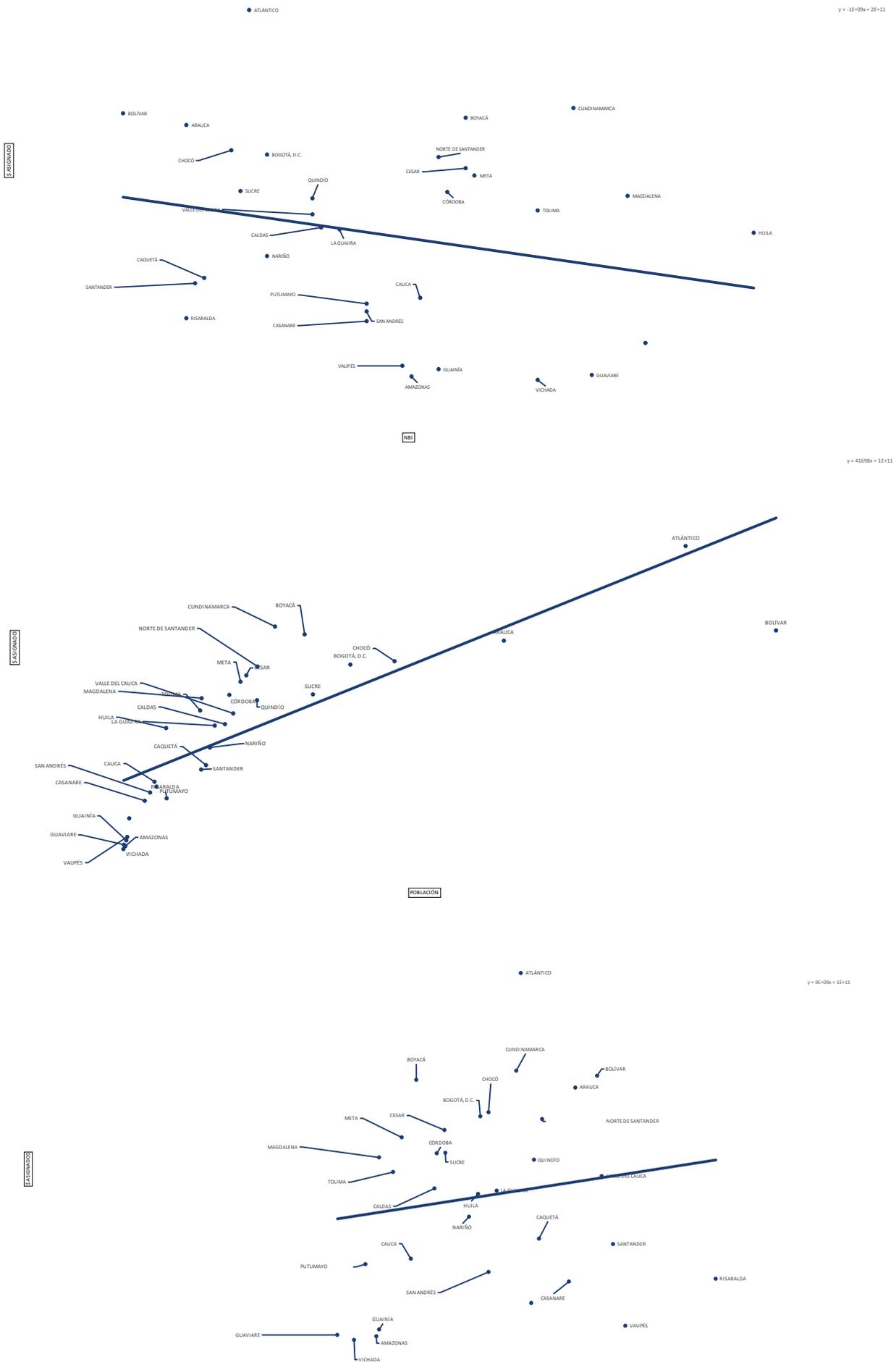
Esta simulación y análisis, aunque preliminar y más que ser presentado para que se adopte como recomendación, sirve para hacer hincapié en que la fórmula tiene margen de mejora y podría seguir siendo estudiada en pro de maximizar su impacto. Al respecto, cabe mencionar que Cauca y Nariño no se vieron beneficiadas en las distintas simulaciones que se hicieron desde el equipo técnico de la RAP Pacífico; esto, porque las combinaciones entre pobreza, población y desempleo de la fórmula, al mirarlas en términos relativos con los demás departamentos, dejan en un término medio a ambos (no tienden a ser los más pobres, pero tampoco los más poblados). Por tanto, estos resultados permiten recalcar que existe un margen de me-

jora en la fórmula propuesta: las tres variables por sí solas no explican las diferencias regionales en los territorios del país. En este sentido, podría pensarse en considerar añadir nuevos indicadores como la ruralidad o algunos que reflejen condiciones de violencia, por ejemplo.

Los resultados muestran que, 17 entidades tendrán una asignación mayor: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Caldas, Cundinamarca, **Chocó**, Meta, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, **Valle del Cauca**, Casanare, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada.

Gráfico 10: Correlación de variables de cálculo con asignación presupuestada; ejercicio RAPPacífico

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico. Con base en FND (2020) y datos del SICODIS (2020).



Los resultados indican por tanto que, el peso relativo de cada departamento depende en gran medida de sus características demográficas y económicas, en ese sentido, el resultado del ejercicio expuesto anteriormente es óptimo porque permitiría, por una parte, impactar en la mayor cantidad posible de habitantes y, por otro lado, porque mejoraría las asignaciones en varios de los departamentos más pobres de Colombia.

3.2 Modificación al porcentaje de ahorro direccionado al Fondo de Ahorro y Estabilización

Al respecto de la nueva forma de distribución de los fondos que se propone en la ley, vale la pena hacer una mención al cambio propuesto para el porcentaje de ahorro, cambiando de un 22,5% a un 4,5%, es decir, la reforma permite enfocar un 18% menos al ahorro; lo cual es importante considerar si se tiene en cuenta nuestro actual contexto en el cual, bajo la situación coyuntural del COVID 19, como se verá más adelante, el Gobierno Nacional tomó medidas de desahorro involucrando al Fondo de Ahorro y Estabilización y al FONPET.

El FAE creado para, como su nombre lo indica, estabilizar los recursos cuando estos sean escasos y así, lograr mantener sin alteraciones el gasto público o incluso, como ha sucedido

actualmente, aumentarlo. Que los gobiernos tengan responsabilidad fiscal y por ende, ahorros suficientes para sobrellevar momentos de debilidad económica permite que los múltiples impactos negativos que pueda sufrir la institucionalidad colombiana, sea menor. De hecho, gracias a que, en alguna medida, fondos como el mencionado han estado cumpliendo su labor, el Gobierno Nacional tuvo cómo financiar políticas sociales sin recurrir, en primera instancia, a emitir deuda con banca multilateral; y, en parte debido a que en los últimos años se ha cumplido la regla fiscal, Colombia sigue siendo un país al que no se le presta con las tasas más altas de riesgo.

La actual crisis económica global impulsada por el coronavirus COVID 19, con el precio del petróleo en mínimos históricos, con la moneda devaluada y los sectores productivos parados, podrá recordarle al Gobierno Nacional y enseñarle a cada miembro de la sociedad, la importancia que tiene que la economía de un país sea sólida, que se aprovechen los momentos de auge para ahorrar, generar capacidad de pago y prever futuras crisis. Todo lo anterior expuesto, es un indicio del porqué no debería disminuirse en tal magnitud el porcentaje destinado a ahorro en la distribución del fondo para el SGR.

4. Fondo Ciencia Tecnología e Innovación (CTel)

Por medio de la Ley 1530/2012, se dictan disposiciones en pro de *"incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos los proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones"* En paralelo, con la reforma del 2012 que da forma al SGR como se conoce actualmente, se crea el fondo dirigido a la financiación de programas o proyectos regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación

(CTel). Este fondo no depende de presupuesto de Colciencias ni de ninguna otra entidad, haciendo parte de del SGR como tal y por ende pasando la toma de decisiones entre los gobiernos territoriales, los representantes de las universidades y el gobierno nacional a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de CTel.

La modificación propuesta por el Gobierno Nacional frente a este fondo y su funcionamiento radica en las siguientes consideraciones (ver tabla 8):

Tabla 8: Modificaciones funcionamiento fondo CTel.

Proceso	Propuesta Gobierno Nacional	Propuesta FND - RAP Pacífico	Justificación
Viabilidad	Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación.	OCAD CTel u OCAD regionales - Concepto técnico único emitido por Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.	1. Riesgo de centralización de esta decisión en una sola entidad. 2. Los dptos. deben tener participación en la viabilización de los proyectos de la mano de los CODECTI. 3. Excluyen a los departamentos de la toma de decisión de las inversiones en su territorio.
Priorización y Aprobación	A través de convocatorias y Min Ciencias elige los proyectos.	OCAD CTel u OCAD regional.	1. Se debe tener en cuenta la experiencia positiva de la aprobación para los proyectos de transición, (1 billón por trabajo nación, dptos. y universidades).
Distribución y Formula	10% en una bolsa tipo concursable para todo el país.	Distribución porcentual para cada departamento incluyendo en la fórmula variable alusiva al Índice de Departamental e Innovación para Colombia (IDIC).	1. Vulnera el principio de descentralización 2. Vulnera el principio de equidad 3. Los dptos. Cuentan con estos recursos para definir sus metas. 4. No se garantiza que en todos los dptos. Exista inversión en CTel.
Secretaría Técnica	Se elimine la Secretaría Técnica del OCAD CTel.	Que se conserve la Secretaría Técnica del OCAD CTel ya sea por actores territoriales o por Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.	Se debe tener en cuenta la experiencia de la Secretaría Técnica en la tarea de aprobación de proyectos de régimen de transición el año anterior.

Fuente: FND, 2020.

La modificación presentada no contempla dentro de los Órganos del SGR en el artículo 3, al OCAD de CTel, lo cual deja sin asiento en las discusiones de la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación a las entidades territoriales. Es fundamental que el mismo sea incluido y considerado como uno de los OCADs con decisión en el ciclo de proyectos del SGR.

Se propone así, que puntualmente en lo que refiere al artículo 6. "Órganos Colegiados de Administración y Decisión regional" sea eliminado el término *regional*, y al quedar amplio el espectro de lo que este artículo reglamenta, se incluya lo pertinente al funcionamiento del OCAD de CTel, proponiéndose quede reglamentado su funcionamiento de la siguiente manera, en línea con la propuesta de la Federación Nacional de Departamentos:

En los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de la asignación en Ciencia, Tecnología e innovación, tendrán asiento el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, un (1) Gobernador por cada región; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas.

Hacer esta aclaración y propuestas frente a la estructuración y funcionamiento del OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación es pertinente en el marco de analizar las propuestas de la modificación, empezando por lo sugerido para viabilizar proyectos de CTel. Entre las funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación el gobierno propone se incluya "viabilizar

los proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación de acuerdo con los términos de referencia de las convocatorias y los requisitos establecidos por la Comisión Rectora"; sin embargo se considera:

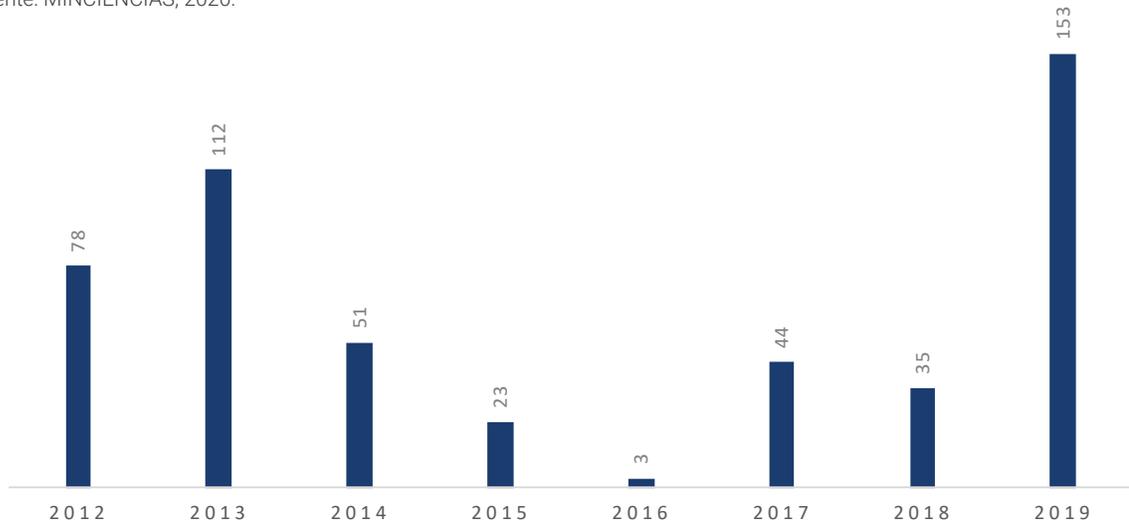
- Deben ser en los OCAD de CTel el espacio en el cual se emita el concepto de viabilidad, contando con el Concepto técnico único emitido por Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, garantizando con esto, que los departamentos tengan participación en la viabilización de los proyectos de la mano de los CODECTI, en las decisiones e inversiones que afectan sus territorios.

En la etapa de priorización y aprobación se sugiere:

- Esta debe realizarse en el OCAD de CTel y no por medio de las convocatorias para que posteriormente el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación elija los proyectos, pues vulnera nuevamente el principio de descentralización y de la toma de decisiones en territorio bajo el criterio de los actores que se verán afectados con estos proyectos.
- Conforme a la experiencia de proyectos aprobados y priorizados se puede concluir no ha sido menor su número y el desempeño del OCAD de CTel ha sido óptimo (ver gráfico 11).

Gráfico 11: Proyectos aprobados por el Fondo CTel.

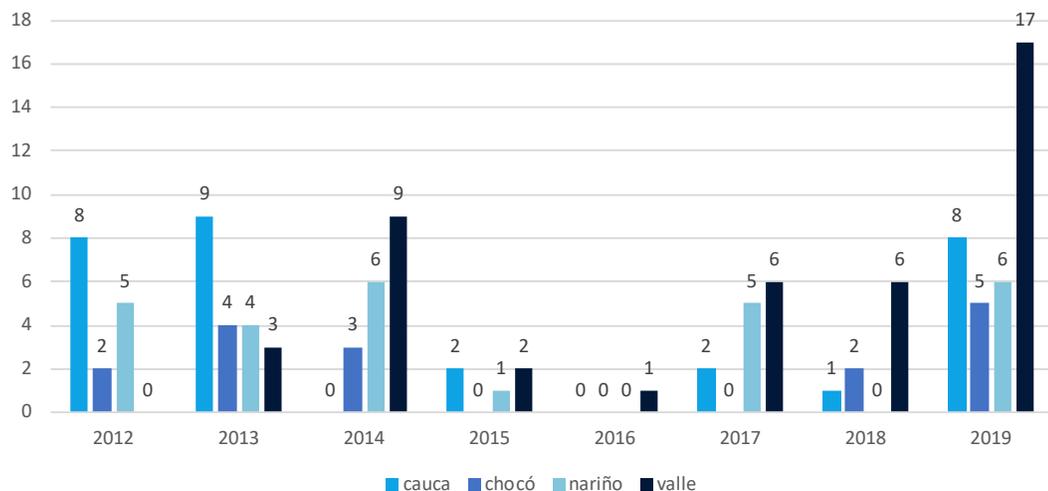
Fuente: MINCIENCIAS, 2020.



- Para el caso de la región Pacífico, el comportamiento de 2012 a 2019 en cuanto a proyectos aprobados fue el siguiente (ver gráfico 12):

Gráfico 11: Proyectos aprobados CTel Pacífico.

Fuente: MINCIENCIAS, 2020.



- En concordancia con garantizar el principio de descentralización, y por consiguiente la participación en los territorios en este tipo de toma de decisiones que comprometen su desarrollo, se considera necesario incluir un párrafo en el artículo 10 "Funciones del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación" bajo la premisa de que el plan de convocatorias para la inversión en ciencia, tecnología e innovación se realice en conjunto con las Secretarías de Planeación Departamentales.
- Si bien se está de acuerdo con el Artículo 55. "Convocatorias públicas, abiertas y competitivas" haciendo referencia a los proyectos de inversión en ciencia,

tecnología e innovación que se financian con los recursos de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, **este debe velar por que sean presentados a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, más no aprobados.**

Frente a la distribución y fórmula que se utiliza en relación a este fondo, partir de un 10% en una bolsa tipo concursable para todo el país, es una transgresión no solo al principio de descentralización, sino también al principio de equidad, siendo estas las consideraciones:

- **El porcentaje del fondo de CTel debe ser distribuido mediante asignación departamental,** puesto que si se proce-

de como lo indica la modificación no se estaría garantizando que todos los departamentos vayan a tener, inversión en CTel, entendiendo que la lógica de Bolsa Nacional le permite tanto a entidades públicas como a privadas concursar por los recursos para ejecutarlos, siendo los más capaces y/o robustos institucionalmente, los que terminarán accediendo a los mismos, y restando o quitando la posibilidad a las demás por no ser este fondo distribuido conforme a su capacidad del 10%, en proporción, a cada departamento.

- Al no incluir en la fórmula de distribución del fondo de CTel conceptos alusivos a la innovación, la fórmula puede verse afectada y carente de variables alusivas a los propósitos mismos del fondo y de su distribución. Con esto, se propone se incluyan variables de efecto y medición departamental en la materia, como podría ser el caso del IDIC.

Dicho lo anterior, se considera importante en concordancia con la FND, un artículo nuevo el cual reglamente las cuestiones de "Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación", de la siguiente manera: Los recursos de la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación serán distribuidos para cada año entre departamentos, atendiendo los criterios que se

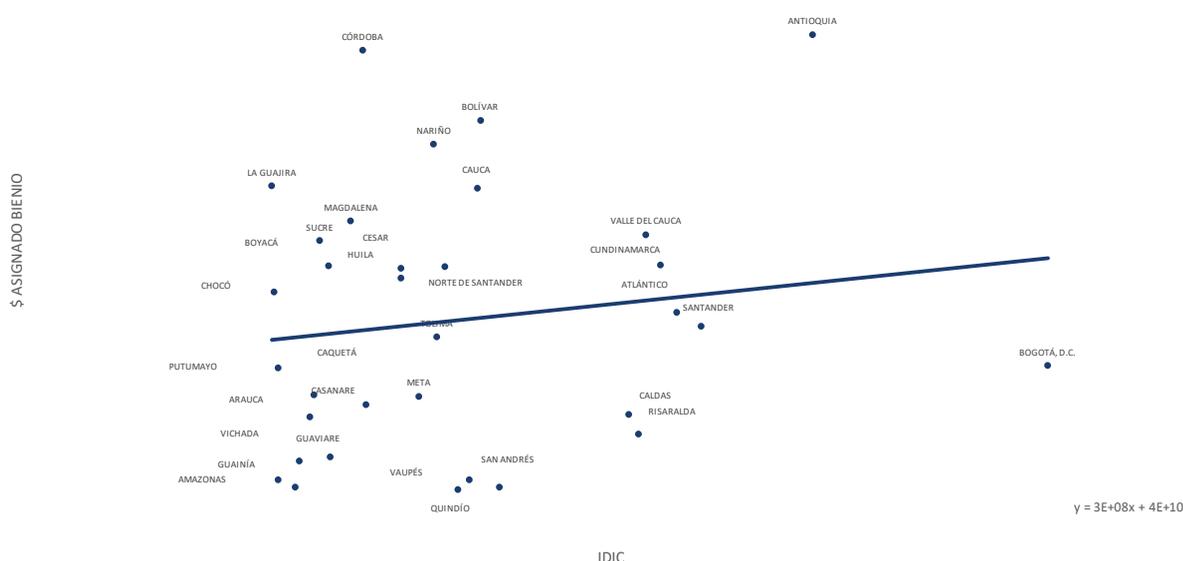
señalan a continuación: 1. La participación de la población de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente XX%, obteniéndose el factor de población. 2. El IDIC de cada departamento dividido por el IDIC nacional se elevará al exponente YY%, obteniéndose el factor de IDIC. 3. El producto de los factores de población e IDIC, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos se denominará factor departamental. 4. El factor departamental se multiplicará por el monto correspondiente a la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación, obteniéndose así la participación departamental.

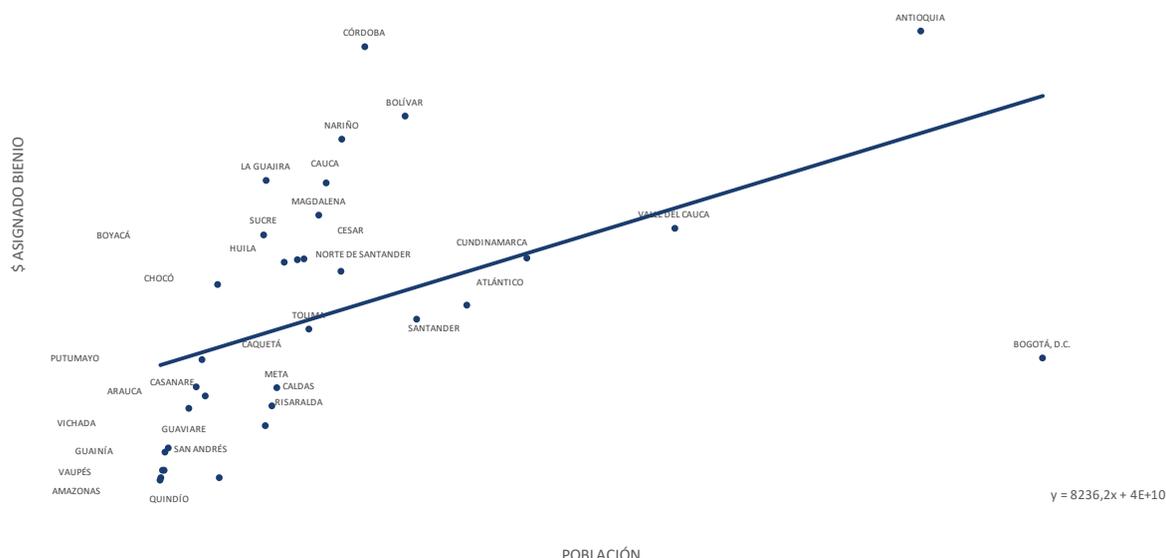
Se deja a estudio del Gobierno Nacional los porcentajes consignados con XX y YY en el párrafo anterior, referentes al exponente al cual se elevaría la participación de la población de cada departamento en la población total, y el exponente al cual se elevará el IDIC de cada departamento dividido por el IDIC nacional.

Vale la pena mencionar que, actualmente el monto asignado de CTel tiene una relación positiva tanto con la población como con el IDIC (ver gráfico 13). Los resultados de la propuesta serán óptimos en la medida en que sea capaz de impactar en los departamentos que cumplan con las características anteriormente mencionadas, a la vez que garantiza que ningún territorio se quede sin recibir.

Gráfico 13: Correlación de variables de cálculo con asignación presupuestada-CTel; propuesta FND.

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico. Con base en FND (2020)





5. Fondo ambiental - áreas ambientales y lucha contra la deforestación - oportunidades para el caso del Macizo colombiano y el Chocó Biogeográfico

Para lo que a este fondo concierne, la modificación sólo reglamenta en dos vías, a. viabilidad, priorización y aprobación; y b. distribución y fórmula. En cuanto al punto a, indica el DNP y El Ministerio de Ambiente determinarán los lineamientos y criterios para la formulación, viabilidad, aprobación y ejecución; en cuanto a la fórmula, reglamenta que el presupuesto del SGR que irá al fondo es del 1% a manera de una bolsa concursable a nivel nacional. En este sentido, el OCAD Paz y el OCAD del FCTel, ya se manejan a través de bolsas concursables, las cuales son lanzadas por las respectivas secretarías Técnicas, en este caso, ¿qué entidad sería la responsable de la convocatoria?

Se propone definir en la ley cuáles serán las instancias de viabilización, priorización y aprobación, y que por supuesto, los departamentos participen en estas, asegurando el principio de descentralización; a su vez, estos proyectos además de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo también deben articularse a los Planes de Desarrollo Territoriales. Ahora bien, es importante en esta discusión bosquejar cuál sería el rol de las Corporaciones Autónomas regionales, las cuales debieran tomar parte en el ciclo de proyectos de este fondo, y asiento en las instancias de viabilización, priorización y aprobación. Así mismo, definir la articulación de este fondo y de los proyectos a presentarse con el OCAD para las Corporaciones Autónomas regionales, clave para conservar el principio de la no doble financiación estipulado para los recursos del SGR.

Por otro lado, desde el DNP y el MADS, no se han adelantado acciones lo suficientemente contundentes como se esperarían, para la elaboración del proyecto TIPO de Pago por Servi-

cios Ambientales, el mismo debe ser clave terminarlo antes de la creación de este fondo. Lo anterior, debido a que si los recursos del fondo irán a una bolsa concursable, solo las entidades con capacidad para estructurar proyectos en el sector de medio ambiente y desarrollo sostenible, podrán acceder a los fondos, limitando el acceso a entes territoriales, quienes a través del proyecto de PSA, pueden brindar un incentivo económico (efectivo o especie) para acciones que permitan la protección de los servicios ambientales en sus territorios. Para el caso de la región Pacífico, por ejemplo, se han adelantado acciones para identificar servicios ambientales susceptibles de PSA en la zona que comprende al Chocó biogeográfico y al Macizo colombiano.

6. Fondo para proyectos de emprendimiento y generación de empleo

La existencia de este fondo depende de la propuesta de uso del mayor recaudo bienal, del cual se obtendrá el 5% para financiar proyectos alusivos al emprendimiento y la generación de empleo. Sin embargo, quedan aspectos pendientes por definición, como lo sería indicar cuáles serán las instancias de viabilización, priorización y aprobación, donde los departamentos tengan participación, garantizando que estos proyectos impactan el territorio tanto para productores como para no productores de RNNR.

Es necesario a su vez, revisar la idoneidad del Ministerio de Minas para definir los lineamientos para este tipo de proyectos, y la razón por la cual no se incluyó al Ministerio del Trabajo o el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; quienes tienen su sector definido y los respecti-

vos productos asociados en el catálogo de productos de la MGA. En este mismo sentido, si el fono sería manejado por el Ministerio de Minas y Energía, este debería entonces brindar los mecanismos de validación del cumplimiento de productos e indicadores de sectores que no son afines a su razón. **El manejo de este fondo, que, si bien depende del recaudo, debe ser un tema que se maneje al detalle ya que en este tipo de proyectos están enmarcadas muchas de las iniciativas que promuevan la recuperación económica del país de cara a la problemática del COVID-19.**

De los Contratos Plan a los Pactos Territoriales



1. Pacto Territorial del Pacífico y su proceso de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 'Pacto por Colombia, pacto por la equidad', adopta el paradigma de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que tiene como objetivo "promover la competitividad regional entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible" (Bases PND, pág. 1.094).

"Esta visión del desarrollo enfatiza el aprovechamiento de las funcionalidades territoriales que se extienden más allá de los límites político-administrativos, y busca potencializarlas a través de la identificación de proyectos e intervenciones regionales y subregionales de gran impacto, y del impulso a la coordinación y a la asociatividad territorial" (Bases PND, pág. 1.095).

El PND, en la línea estratégica 'Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y el fortalecimiento de la asociatividad', del 'Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones', se plantea como primer objetivo: **definir un arreglo eficiente de coordinación y la articulación de las políticas e inversiones sectoriales para el desarrollo regional** y como estrategias para lograrlo, las siguientes:

- Focalización y articulación Presupuesto General de la Nación (PGN), Sistema General de Regalías (SGR) y Sistema General de Participaciones (SGP)

Esta estrategia se desarrollará mediante dos acciones: (1) El DNP en coordinación con las entidades del Gobierno nacional optimizará la focalización territorial del PGN bajo criterios adicionales al poblacional, alineados a las prioridades de los niveles subnacionales, en particular los identificados en los capítulos regionales del Plan; (2) implementará la estrategia para la articulación de los instrumentos de planeación y programación presupuestal, así como de los estándares, procedimientos y sistemas de información de las diferentes fuentes de inversión PGN, SGP, SGR y recursos propios.

- Generación de Incentivos a los proyectos de impacto regional

Esta estrategia comprende las siguientes acciones: (1) con el liderazgo del DNP y en coordinación con MinHacienda se revisarán y propondrán instrumentos de financiación por resultados para el desarrollo territorial; (2) el

DNP, en coordinación con FONADE, acompañará técnicamente a los territorios, (en particular a departamentos y esquemas asociativos) para orientarlos en la implementación de mejores prácticas y en la estructuración y ejecución de proyectos que tengan un claro impacto regional; (3) El DNP creará un criterio de priorización de proyectos de impacto regional en el marco del PGN, SGR y los Contratos Plan; (4) realizará un proceso de mejora operativa en el SGR, en especial con la racionalización de la instancia de los OCAD, de tal manera que facilite los tiempos de presentación, aprobación de los proyectos de inversión y la implementación de estrategias para agilizar y mejorar la ejecución de los mismos; y (5) promoverá el mejor desempeño en la gestión de proyectos de regalías.

- Fortalecimiento de la figura de los Contratos Plan, ahora denominados, Pactos Territoriales

Esta estrategia se desarrolla mediante las siguientes acciones: (1) el DNP evaluará y reestructurará, de ser necesario, la operatividad y ejecución de los Contratos Plan y del Fondo de Contratos Plan; (2) así mismo, creará mecanismos para que los sectores y las entidades territoriales honren los compromisos de concurrencia de fuentes y los tiempos establecidos para la estructuración de proyectos; y (3) promoverá pactos territoriales en dos escalas: un nivel regional /departamental de proyectos estratégicos de gran envergadura y un nivel subregional con EAT en subregiones funcionales.

Para garantizar el adecuado desarrollo de las tres estrategias indicadas, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Alta Consejería Presidencial para las regiones, desarrollará los "Talleres Construyendo País" e impulsará la implementación de los mecanismos de gestión y coordinación entre las entidades competentes del orden nacional y territorial para la ejecución de políticas, planes y proyectos estratégicos; se identificarán las características y necesidades propias de cada región; y se realizará el seguimiento permanente a los compromisos del Gobierno nacional. De este modo, se creará confianza para generar credibilidad en la ciudadanía, y se fortalecerá y promoverá la transparencia en la gestión pública.

2. El pacto regional del Pacífico contenido en el plan nacional de desarrollo como obligatorio referente del pacto territorial.

El nivel regional de los pactos territoriales, tendrán necesariamente como marco de referencia los Pactos regionales considerados en

el PND, para el caso de los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, **el Pacto región Pacífico: "Diversidad para la equidad,**

la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible”.

Los objetivos generales y específicos del pacto región Pacífico, se resumen así (ver tabla 9):

Tabla 9: Resumen del pacto región Pacífico.

Objetivo	Objetivos específicos	Pactos transversales	
Objetivo 1. Mejorar la infraestructura de transporte intermodal, portuaria y logística de la región.	<ol style="list-style-type: none"> Mejorar conectividad entre los departamentos de la región. Fortalecer la infraestructura para fortalecer la conectividad portuaria de la región. Mejorar la oferta de servicios logísticos para el desarrollo productivo. 	Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.	 
Objetivo 2. Potencializar el desarrollo productivo según las vocaciones propias de la región.	<ol style="list-style-type: none"> Cadenas productivas agroindustriales y turísticas. Desarrollo rural que fomenten la prevención y sustitución actividades ilícitas. Promover la Marca Pacífico Estrategia de posicionamiento del Chocó Biogeográfico. 	<p>Pacto por el emprendimiento y la productividad.</p> <p>Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.</p>	   
Objetivo 3. Generar mayor cobertura y calidad en la provisión de servicios públicos.	<ol style="list-style-type: none"> Cobertura y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, energía eléctrica y gas. Alternativas para mejorar la cobertura de servicios públicos en zonas rurales. 	<p>Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos.</p> <p>Pacto por los recursos minero - energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.</p>	   
Objetivo 4. Mejorar la gestión ambiental de la región fortaleciendo el ordenamiento territorial.	<ol style="list-style-type: none"> Ordenamiento territorial con énfasis en ordenamiento ambiental y gestión del riesgo Recuperación de las cuencas hidrográficas⁹ Pago por servicios ambientales e incentivos a la conservación y preservación de los recursos naturales, con énfasis en reducción y captura de gases de efecto invernadero 	Pacto por la sostenibilidad.	 

Fuente: DNP, 2018.

3. Transición de los contratos plan a los pactos territoriales

Los Contratos Plan surgen como un instrumento para articular acciones encaminadas a la promoción del desarrollo a largo plazo entre la Nación y el territorio, fomentando una línea homogénea de inversiones prioritarias, el fortalecimiento del principio de descentralización, la redistribución de la riqueza y la mitigación de la inequidad y pobreza extrema. Así, se ha utilizado esta figura como un medio que posibilita la reconstrucción de regiones golpeadas por el conflicto armado, articulando a diferentes actores del ecosistema social y económico, implicando esto la participación de diversos niveles del gobierno y el sector privado.

Ahora bien, los Pactos Territoriales entendidos como el nuevo esquema bajo el cual se desa-

rollarán los procesos de inversión y de planeación entre la Nación y el territorio, se convierten en una herramienta de planeación regional, de la que pueden formar parte las entidades territoriales, esquemas de asociación territorial y subregiones funcionales. Para dar inicio al proceso de constitución del Pacto Territorial Pacífico, es necesario realizar un balance de los Contratos Plan firmados por los 4 departamentos de la región, contemplándose para los que aún están abiertos, el inicio de un proceso para el cierre anticipado, trasladando los compromisos pendientes por alcanzarse en los Contratos Plan al nuevo Pacto Territorial, o para redefinir metas y proyectos según el impacto que busque alcanzar el Pacto Territorial Pacífico.

Según se indica en la tabla 10, el estado general de los Contratos Plan en la región es el siguiente:

Tabla 10: Estado general Contratos Plan en la región Pacífico.

ÍTEM	CHOCÓ (ATRATO GRAN DARIÉN)	CAUCA	NARIÑO	VALLE
TIPO	PLAN	PLAN	PLAN	PAZ
región	Pacífico	Pacífico	Pacífico	Pacífico
# MUNICIPIOS INTERVENIDOS	7	42	64	32
MUNICIPIOS INTERVENIDOS	El Carmen de Atrato, Medio Atrato, Acandí, Unguía, Riosucio, Carmen del Darién, Bojayá	TODOS	TODOS	TODOS
FECHA INICIO	13/09/2012	19/01/2013	06/01/2013	2017
OTROSÍ	NA	2017	10/11/2017	NA
FECHA TERMINACIÓN	2017	2023	ene-20	2022
ESTADO	CERRADO	ABIERTO	CERRADO	CON HOJA DE RUTA PARA CIERRE ANTICIPADO
VALOR TOTAL	\$1.027.917	\$1,333,273	\$1.521.475	\$1,472,342
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	109,78%	66%	109,56%	45,20%
NACIÓN	68%	49,70%	78,30%	56%
TERRITORIOS	32%	49,70%	21,70%	37%
OTROS	0%	0,60%	0%	7%

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico con base en datos del DNP.

- Caso Chocó - Contrato Plan Atrato Gran Darién

Este Contrato Plan estaba sustentado en las líneas de desarrollo productivo orientado a la agricultura y el turismo, la inversión en vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, desarrollo social sustentable en materia de salud, educación e inclusión social y, conectividad enfocada a la energía y la infraestructura. La línea de inversión de desarrollo social sustentable se destinó la mitad del presupuesto total del Contrato Plan, entendiendo está directamente relacionado con el objeto del mismo (50,9%). Entre lo planeado y lo comprometido, el sector transporte alcanzó un 404,9% adicional a lo que tenía presupuestado este eje de inversión. Comportamientos similares tuvieron los ejes de inversión en turismo y agrícola; Al cierre del Contrato Plan se contó con 112 proyectos ejecutados y 38 en ejecución. De los ejecutados, la mayoría se desarrollaron en la línea de inclusión social, salud, protección social y reconciliación (65 de los 112).

Este contrato cerró con un 44,4% de cumplimiento de logro de indicadores. Ahora bien, si se desagrega por líneas, es viable notar que si bien el indicador de conectividad y energía alcanzó un 45,14% (por encima del global) la ficha de cierre del contrato reporta que en esta línea para chocó y la meta puntual de tener nuevos municipios conectados al final del contrato, no tuvo ningún avance (inclusive siendo la meta de solo 2 municipios conectados); Su-

mado a lo anterior, la línea para generación de energía en el chocó tampoco tuvo porcentaje de avance(0%) dado que el proceso para inicio del proyecto implicaba consulta previa de las comunidades y no superó esta etapa.

Como parte de la línea de desarrollo productivo, se apostó a la competitividad turística con la construcción de infraestructura turística costera, de los cuales Acandí, municipio de Chocó se vio beneficiado con 1 de las 7 líneas de inversión. Indicadores como vivienda y servicios públicos alcanzaron un 75% de satisfacción, y se beneficiaron 189,174 personas en el programa de cero a siempre. Quedaron 38 proyectos en ejecución con un presupuesto de 304,586,000 bajo la responsabilidad total y directa de las entidades territoriales implicadas y gestoras. Entre estos queda pendiente la terminación del sistema de acueducto del Carmen de Atrato - Chocó, el cual a la fecha de cierre del contrato llevaba un 30,1% de avance físico.

- Caso Cauca

Este Contrato Plan tiene como líneas de trabajo específicas, el desarrollo rural integral con enfoque territorial, desarrollo social teniendo en cuenta salud educación y atención integral, y el desarrollo productivo con enfoque turístico, de infraestructura y gestión ambiental. A 2019, la mayoría de proyectos en ejecución se encontraban en la línea de vivienda (79) , agricultura y desarrollo rural (26), educación (25), y transporte (21) ; con un total de 212 proyectos en diversas líneas.

Así mismo, el avance financiero del contrato plan a corte 2019 ascendía a un 66,4% y el avance físico de proyectos ejecutados y en ejecución rondaba el 62,3% entendiéndose también que se espera el 100% se alcance en 2023. De los 212 proyectos que contempla el plan de acción del contrato, 66 de ellos están ejecutados, 66 en ejecución y 80 en gestión; esta última línea aunque con el mayor presupuesto en iniciativas en vivienda, se cataloga “en gestión” debido a que pueden estar en etapa contractual, no tener viabilidad técnica o no tener cierre financiero aún.

Dentro de los proyectos considerados en el Contrato Plan Cauca, se identifican una serie de apuestas regionales dentro de las cuales destacan:

- Programa de desarrollo rural con enfoque territorial con actualmente 8 proyectos en ejecución.
- Sistema integral de educación en el Cauca: Entrega de la construcción de un centro de formación al SENA con capacidad de incrementar la oferta de carreras tecnológicas al Norte del Cauca. Adicionalmente se adelanta una sede – ciudadela educativa de UNICAUCA la cual se proyecta atienda una demanda estudiantil de 1100 cupos para de toda la región.
- Reubicación del hospital de mediana complejidad Francisco de Paula Santander el cual beneficia a aproximadamente 385,000 habitantes de la región. Aun así solo tiene el 25% de avance de obra.
- Mejoramiento y rehabilitación vial con avance físico del 100% conectando al Cauca con departamentos de la región Pacífico.

Este contrato aún está abierto, y no ha entrado a ruta de cierre anticipado ni conciliación de líneas y proyectos del mismo a incluir en la figura de Pacto Territorial.

- Caso Nariño

Este Contrato Plan tenía como líneas de trabajo específicas: a) accesibilidad a servicios con inclusión social, que comprende acciones para ampliar coberturas y mejorar la calidad en servicios de salud, educación, energía, gas, agua potable y alcantarillado; b) desarrollo de infraestructura para la competitividad, que permita mayor prosperidad económica interconectando subregiones, fortalezca los canales de comercio, y posicione en un mejor ranking de competitividad a la región. Esto incluye intervenciones en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, tecnológica y de comunicación; c) impulso a la productividad con sostenibilidad ambiental enfocando esfuerzos a la sustitución de cultivos ilícitos, intervención y mejoramiento de suelos productivos, adecuación y titulación de tierras, asistencia técnica, finan-

ciamiento, comercialización y organización socio-empresarial, para el fortalecimiento de las cadenas productivas.

El eje respectivo al desarrollo de infraestructura para la competitividad, el cual contemplaba dos programas dentro de su estructuración y desarrollo es el que mayor recurso tuvo para su ejecución con un valor indicativo de \$893.500 millones de pesos, seguido por las inversiones para impulso a la productividad con sostenibilidad ambiental las cuales contaron con un presupuesto indicativo de \$191.600 millones, y finalmente por el sector de accesibilidad a servicios con inclusión social el cual contó con un presupuesto indicativo de \$436.375 millones de pesos. Si bien este Contrato Plan superó los compromisos, se debe hacer un esfuerzo adicional en estructuración de proyectos para los sectores de agua potable-saneamiento básico y salud, de tal forma que se logre superar las dificultades identificadas en este campo.

“Accesibilidad a servicios con inclusión social” reporta un avance consolidado del 92,45% reportando atraso en ejecución física y financiera en los sectores de agua potable y saneamiento básico con un 48,7% y el sector salud con un 63,7%, debido a que los proyectos incluidos en el Acuerdo Estratégico no lograron avanzar en su proceso de estructuración y por otra parte aquellos que lograron estructurar proyectos no consiguieron los conceptos de viabilidad otorgados por las entidades pertinentes. Resalta el gran desempeño de los sectores energía (245,3%) y educación (131,8%) con meta alcanzada, al igual que el desarrollo de Infraestructura para la Competitividad que alcanzó un 118,8%, sobre aportes tanto en el programa de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria (117,19%) como para infraestructura de TICs (130,3%).

En lo referente a energía eléctrica, se ejecutaron dos proyectos de alta importancia en el marco de este Contrato Plan correspondientes a la electrificación de la zona rural de la costa Pacífica Nariñense y Caucana con recursos por valor de \$147.163 millones.

El contrato abarcó 144 proyectos, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera: 101 proyectos ejecutados, 26 proyectos en ejecución y 17 proyectos en gestión. Entre los ejecutados destacan los referentes a: educación con 31 proyectos, agricultura y desarrollo rural con 24 proyectos y vivienda ciudad y territorio con 21 proyectos .

- Caso Valle del Cauca

Para el caso del Contrato Paz con el que cuenta actualmente el Valle del Cauca, las líneas del mismo van encaminadas a la promoción del desarrollo de infraestructura social, el fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos, el fortalecimiento de la capacidad

institucional para el ordenamiento ambiental y territorial, los cuales están dirigidos a contribuir al cierre de brechas sociales y económicas y de infraestructura, y el cumplimiento de las metas nacionales y territoriales, y la reconstrucción de estos territorios en el posconflicto.

A corte 2019 contaba con 72 proyectos terminados, 97 en ejecución, y 84 en etapa de gestión. De estos, entre los terminados 17 responden al eje de deporte y recreación y 20 en a vivienda ciudad y territorio; a su vez, 21 de los considerados en ejecución eran del eje educación, 18 estaban encaminados al transporte y 23 en vivienda , ciudad y territorio; Las inversiones de mayor monto se han realizado en vivienda por \$ 384.136, seguidas por las que responden a transporte 244.434, educación 191.387 e inclusión social en 148.614 . Frente a la ejecución financiera y presupuestal, la misma es del 45,2% al momento, con \$664.157 ejecutados.

En cuanto a Sistemas de acueducto y alcantarillado construidos, optimizados y mejorados en el marco del Contrato Paz solo ha alcanzado un cumplimiento del 38% acumulado; para programas deportivos e intervenciones en instituciones educativas el cumplimiento ya responde al 100% acumulado. Frente a lo alusivo a viviendas construidas, reconstruidas o reubicadas en el marco del Contrato Paz, tan solo se ha alcanzado un 63% acumulado.

En lo que respecta a proyectos productivos implementados se cuenta con un 67% acumulado, y para intervenciones de construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías se cuenta con un 50% acumulado. El actual Contrato Paz para el Valle del Cauca ya cuenta con una hoja de ruta para cierre anticipado, en el marco de proceder a pensar en términos de Pactos Territoriales y como sería el empalme de proyectos aún en ejecución con esta nueva herramienta para el departamento y la región.

4. Avances para la concertación y suscripción del pacto territorial del Pacífico

El 21 y 22 de junio de 2019, los gobernadores de los departamentos de la región Pacífico del anterior periodo administrativo, realizaron una cumbre en el Distrito de Buenaventura con el objetivo de consolidar el trabajo conjunto entre el Gobierno Nacional y la región para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" y, en particular, acordar los objetivos, líneas estratégicas y ruta de gestión para la suscripción del Pacto Territorial del Pacífico.

En esta cumbre se identificaron un conjunto de potenciales proyectos que podrían incorporarse al Pacto Territorial del Pacífico, los cuales aparecen relacionados en la siguiente tabla (ver Tabla x):

La RAP Pacífico desde entonces, ha manteni-

do una permanente interlocución con el DNP, para avanzar en el proceso de la suscripción del Pacto Territorial Pacífico, haciéndose necesaria la expedición por parte del Gobierno Nacional de un decreto reglamentario que establezca los lineamientos para la definición de las líneas estratégicas, fuentes de financiación y, la concertación de los proyectos que harán parte del mismo. En el Consejo Directivo de la RAP Pacífico celebrado en Cali, el 14 de febrero del presente año, el doctor Jorge Martínez, Gerente Nacional de Pactos Territoriales del DNP, expresó la voluntad del Gobierno Nacional de avanzar en el proceso de concertación para la suscripción del Pacto Territorial de Pacífico, manifestando que dicho decreto se encuentra en proceso de elaboración (Anexo 1. Modelo de decreto Pactos Territoriales - DNP)

Dicho lo anterior, pero también analizando la realidad de nuestros territorios y sus necesidades manifiestas, y entendiendo la esencia misma de esta herramienta de planificación y el impacto positivo que ha tenido su figura predecesora, se considera fundamental llevar a buen puerto este tema, que compromete el desarrollo del Pacífico. A su vez, en el marco de la emergencia nacional teniendo en cuenta los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19, se considera relevante analizar entre las especificaciones o parámetros de proyectos que pueden ir en el Pacto Territorial Pacífico, como se podrían direccionar estos para contribuir al manejo de la crisis en el mediano y largo plazo.

Tabla 11. Proyectos a incorporarse al Pacto Territorial del Pacífico.

Propuesta proyectos identificados para el Pacto Regional Pacífico entregados a DNP

#	PROGRAMA O PROYECTO	SECTOR
1		Salud
2	Fondo regional para la implementación de proyectos de incentivos de Pagos por Servicios Ambientales.	Medio ambiente
3	Programa regional de circuitos de competitividad - red terciaria.	Transporte
4	Mejoramiento de la red de aeródromos regionales (1 por departamento).	Transporte
5	Consolidación de cadenas agropecuarias para la competitividad y la seguridad alimentaria.	Agricultura
6	Segunda etapa del mejoramiento de la cadena de pesca y acuicultura en el Pacífico.	Agricultura
7	Programa de salvaguardia del patrimonio inmaterial de la región Pacífico como proceso de la consolidación de la identidad cultural - Marca Pacífico.	Cultura
8	Estrategia para la implementación de negocios verdes en la región Pacífico (biocomercio).	Medio ambiente
9	Diseño, construcción y operación de un modelo de transporte basado en las acuapistas de la región Pacífico.	Transporte
10	Consolidación de una red regional de investigación que permita la erradicación de la Malaria en el Pacífico.	Salud
11	Infraestructura para el desarrollo de plataformas logísticas especializadas.	Transporte
12	Pacífico digital. Territorios digitales de inclusión, emprendimiento y acceso digital.	TICs

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico.

La región Pacífico en medio de la pandemia por el coronavirus COVID 19. Análisis coyuntural de la región, implicaciones y necesidades en salud, en materia económica y otros



1. Reflexión y análisis general en la coyuntura

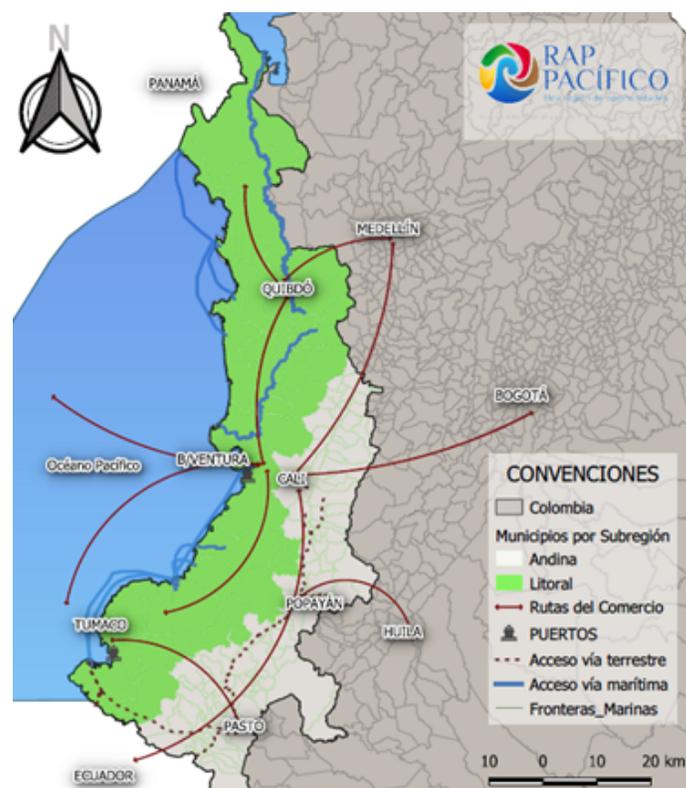
La economía de la región Pacífico, en términos generales, depende mayormente de las actividades relacionadas con el servicio: el comercio (17,3%), las industrias manufactureras (13,5%) y las actividades agropecuarias y pesqueras (8,2%); labores intensivas en el uso de mano de obra como factor de producción. Esto, se ve reflejado en que el 17,2% de la población ocupada del país se encuentra en esta región (GEIH-DANE, 2020); de mantenerse las recomendaciones de salud de evitar salir de casa y hacer aglomeraciones, la disminución en el crecimiento de la economía colombiana afectará de manera considerable los niveles de ocupación en el Pacífico colombiano, siendo, de nuevo, quienes trabajan en este tipo sectores los que más se vean involucrados. A esto, vale la pena agregar que existe desempleo mayor al 10%, donde, del total de ocupados el 38,9% manifiesta sentirse subempleado y un 33,4% indica no sentirse satisfecho con sus niveles de ingresos, siendo estos indicadores, reflejo de la informalidad y lógica de subsistencia que existe en la región.

Cuando se habla de la región Pacífico, es importante distinguir dos formas de vida distintas, dos subregiones particulares: por una parte, se encuentra la zona Andina (entre la cordillera occidental y central), con 6.545.641 de habitantes, predominantemente urbana, con la mayor concentración productiva y económica de la región y, caracterizada por su manufactura, un fuerte sector empresarial y la agroindustria;

por otra parte, está la zona Litoral (entre lado oriental de la cordillera occidental y el Océano Pacífico), con 1'560.151 habitantes predominantemente rural, con una baja generación de valor agregado y, caracterizada por servicios como la agricultura, la minería y el comercio, en gran medida informal.

Es relevante realizar esta distinción porque, en efecto, son dos realidades y por tanto, es esperable que se den implicaciones diferentes. En principio, los efectos económicos que el coronavirus pueda causar en la zona Andina de la región se esperaría se den siguiendo las mismas dinámicas del orden nacional; es decir, afectación del mercado laboral, posibilidad de un aumento en la inflación, empresas de transporte cerradas, sobrecostos en la producción por efecto cambiario, cientos de pequeñas y medianas empresas cerradas, entre otros posibles efectos. Sin embargo, aunque es difícil calcular el impacto económico del virus en el Litoral del Pacífico, probablemente pasará por la mayoría de sus municipios los cuales quedarán desabastecidos, situación preocupante en un territorio con problemas de conectividad, con niveles de pobreza muy elevados, amplias necesidades básicas insatisfechas; en general, una economía de subsistencia. Por esto, medidas como establecer toques de queda o cuarentena son en esencia, insostenibles en esta zona del país que se limita a dinámicas económicas del día a día.

Mapa 2: Relaciones productivas de la región, división subregiones naturales y vías de acceso.



Fuente: Equipo técnico, RAP Pacífico.

A principios de mayo, Colombia presentaba más de 7.600 diagnosticados y más de 300 fallecidos por coronavirus; más de 540 de quienes han contraído la enfermedad se encuentran hospitalizados, con unos 120 del total en cuidados intensivos. En la región Pacífico, por su parte, se han diagnosticado más de 1300 contagiados y se han registrado más de 75 muertos. Según datos del Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS), en Colombia existen unas 5.359 camas de UCI, -unas 1.009 en la región Pacífico (Cauca, 84; Chocó, 27; Nariño, 132 y Valle 766)-; según el MSPS, en el proceso de expansión se han aumentado a 5.845 camas. Además, de acuerdo con la Asociación de Medicina Crítica y Cuidado Intensivo (AMCI) un 80% del total están ocupadas y menos del 10% tienen infraestructura biosegura. De no tomarse medidas por parte del Gobierno Nacional, habrían disponibles unas 1.072 camas para atender la emergencia;

lo que pone en una situación muy delicada al sistema de salud nacional. Esto, sin considerar que el total de todos los contagiados durante el período que dure la pandemia es muy difícil de estimar, y, de igual modo, la capacidad de reacción real del sistema de salud.

Ahora, si se plantea esta misma situación para la región Pacífico, vuelve a ser pertinente tener las dos subregiones del Pacífico claras, esto, porque en el Litoral Pacífico prácticamente no existen camas UCI disponibles (y viven millón y medio de habitantes); mientras en la subregión Andina la cantidad por habitante es similar al orden nacional. Si bien, el virus afecta principalmente zonas predominantemente urbanas; será indispensable controlar la rapidez con que avance el número de contagiados en municipios del Litoral (ver tabla 12).

Tabla 12: Casos COVID-19 por subregión en la región Pacífico.

ESTADO\SUBREGIÓN	LITORAL	ANDINA	TOTAL REGIONAL
Total diagnosticados	110	1.200	1.310
Casa	87	726	813
Fallecido	5	71	76
Hospital	11	92	103
Hospital UCI	1	41	42
Recuperado	6	270	276
Total activos	99	859	958

Fuente: Equipo técnico RAP Pacífico, con base en INS- 2020.

Ahora bien, algunas medidas tomadas para evitar más casos de coronavirus son el cierre o la restricción al ingreso de personas vía terrestre desde países vecinos, en el caso de la región Pacífico: Ecuador y Panamá². Esto es importante porque, después de Estados Unidos (que también ha restringido las operaciones comerciales), Ecuador es el segundo país al que más se le exporta, es decir, la segunda economía que más le compra a la región ostentando lazos comerciales innegables, representando por lo menos el 17% del total de exportaciones regionales, de las cuales el 74,2% se realiza por medio terrestre (según datos del Departamento Nacional de Estadística, para el 2018 aproximadamente se exportó desde la región Pacífico un total de \$ 213'363.037 de dólares vía terrestre).

Así las cosas, es factible suponer que, de alargarse el efecto por lo menos un semestre, habría una importante caída en las exportaciones que harían crecer menos de lo esperado a la región, y con ello, consecuencias directas en los niveles de consumo, producción e ingresos disponibles. Lo anterior se torna fundamental, entendiendo que, si bien Colombia tiene una balanza comercial deficitaria en términos globales, para el caso de Ecuador, la misma cuenta con un superávit (e tiene una balanza comercial con Ecuador de US\$ 1.155'363.184 FOB) desde por lo menos 1995.

En términos de importaciones, resulta indispensable señalar que los países a los que la región Pacífico más compra son Estados Unidos (20,2%), China (17%) y Perú (12,5%). En el caso de China, por ejemplo, de acuerdo con el Índice Empresarial Nacional de la firma de investigación Trivium, hasta el 16 de marzo la economía de este país operaba al 69,5% de su producción normal. Esto significa que sus industrias, su campo, población y, en general, su economía,

2 A la fecha (04/05/2020 - 9:00 am), según información de RTVE, en Ecuador y Panamá hay una tasa de 167,42 y 167,007 diagnosticados por cada 100.000 habitantes, respectivamente.

han reducido significativamente sus ventas, por lo que se disminuyen también sus niveles de exportación. Considerando que Buenaventura moviliza el 60% de la carga comercial del país y su posición estratégica, conectando al

país con los países asiáticos y los miembros de la Alianza del Pacífico, se esperan reducciones en los ingresos que perciba la región en materia portuaria (ver tabla 13).

Tabla 13: Comercio exterior de la región por acuerdo comerciales.

Exportaciones	Miles dólares FOB		Var. %	Part. % 2019	Importaciones	Miles dólares CIF		Var. %	Part. % 2019
	2018	2019				2018	2019		
CAN	676.012	647.592	-4,2	28,6	Estados Unidos	1.055.957	966.279	-8,5	20,9
Estados Unidos	436.715	514.772	17,9	22,7	CAN	581.749	636.259	9,4	13,8
Unión Europea	187.789	180.141	-4,1	7,9	Mercosur	274.027	379.360	38,4	8,2
Chile	124.573	124.041	-0,4	5,5	Unión Europea	334.658	366.303	9,5	7,9
México	77.716	94.007	21,0	4,1	México	272.322	283.798	4,2	6,1
Mercosur	89.106	80.156	-10,0	3,5	Chile	125.714	122.175	-2,8	2,6
Triángulo Norte	61.462	68.335	11,2	3,0	Canadá	112.196	102.543	-8,6	2,2
Costa Rica	29.695	33.509	12,8	1,5	Corea del Sur	106.337	82.006	-22,9	1,8
Canadá	25.210	30.026	19,1	1,3	Costa Rica	13.370	14.031	4,9	0,3
Venezuela	58.105	26.667	-54,1	1,2	Triángulo Norte	6.959	12.854	84,7	0,3
Corea del Sur	18.108	20.257	11,9	0,9	EFTA	11.955	7.433	-37,8	0,2
EFTA	2.602	2.258	-13,2	0,1	Puerto Rico	7.520	4.091	-45,6	0,1
EFTA: Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.					Venezuela	6.648	3.639	-45,3	0,1

Fuente: MINCOMERCIO, 2020.

La situación de avance del virus en el cono sur del continente recrudece la situación comercial y dificulta los vínculos económicos con los vecinos países: Brasil, Ecuador y Perú. Estos, afectados también con un amplio número de contagiados y algunas víctimas mortales¹, han tomado sus respectivas medidas de contingencia, incluso toques de queda. Al final, este panorama complicaría incluso más los efectos y alargaría más un futuro proceso de recuperación, tanto en materia económica como social.

En el contexto del mundo globalizado del que hace parte la Nación, y, por supuesto, la región Pacífico, esta contingencia ha dado señales, ha otorgado luces económicas: vale la pena destacar la clara muestra que se nos plantea de la necesidad que tiene Colombia de comenzar un proceso de **diversificación económica** y **formalización del mercado laboral**; tal que, en este ciclo de recesión, habrá insuficiencia de productos disponibles para la compra (fármacos y productos agrícolas), haciéndose inminente explorar bienes sustitutos a los productos que habitualmente se compran. Además, la situación de otros socios comerciales como lo son Estados Unidos y China, afectan también a las exportaciones, porque han reducido sus niveles de compra, lo que ha impedido sacar partida a la revaluación del dólar frente al peso colombiano en esta materia.

Ahora bien, en términos propositivos, desde la RAP Pacífico se ha procurado proponer como entidad, y en general los instrumentos de planificación con los que se cuenta pueden ayudar a superar las consecuencias socioeconómicas que la crisis del coronavirus COVID - 19 está

¹ Ver mapa de víctimas por coronavirus en tiempo real: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd-40299423467b48e9ecf6>

causando en el territorio, lo que supone la tarea de pensar cómo recuperar la región, y prepararla ante posibles futuras contingencias. En este orden de ideas, a continuación se desarrollan algunas propuestas estudiadas y consideradas viables en este proceso.

2. COVID 19 y Pacto Territorial Pacífico

La crisis producida por la Pandemia del COVID 19 reafirma la necesidad de que los departamentos que integran la RAP Pacífico, continúen trabajado de manera unificada para enfrentar problemas estructurales de la región. Las circunstancias suscitadas por la pandemia nos han abierto el camino para tomarla como referente de cómo sería el impacto de una futura crisis de esta magnitud, y ha dado luces de qué acciones y en qué líneas se deben tomar para fortalecer la economía regional, salvaguardar la vida y seguir cerrando brechas.

La unidad de esfuerzos de los departamentos del Pacífico, en este orden de ideas, será muy importante para la recuperación de nuestra economía, en pro de concertar una estrategia de reactivación de la misma. En este contexto, y sin abandonar los macroproyectos de infraestructura que permitan mejorar la conectividad interna y de la región con el país, es importante que se incluyan y estudien líneas como las siguientes, que operen como el contexto general de los proyectos que podría albergar este pacto:

- Mejorar la cobertura y calidad de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas.* Tema vital para el desarrollo social y la calidad de vida de los habitantes del Pacífico. Para

el 2018 según el DANE, el departamento de Chocó registraba una cobertura promedio de acueducto del 28,5%, seguido de Nariño con una cobertura de 58,7%, Cauca con 65,1%, y el departamento del Valle del Cauca con 95,4%.

Conforme a estadísticas del DANE, en coberturas de alcantarillado, la región registraba a 2018, coberturas de 20,4% en Chocó, seguido del departamento del Cauca con 44,4%, Nariño con 48,6% y de Valle del Cauca con 90,9%. Es de resaltar que las situaciones más complejas se registran en municipios del Litoral Pacífico, llegando a tener algunos menos del 10% de cobertura de alcantarillado, como Tumaco y El Charco en Nariño y Riosucio, Andagoya, Puerto Meluk e Istmina en Chocó.

En este sentido, sería importante la inversión en iniciativas para la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de los sistemas de acueducto y alcantarillado en la región, ampliación de la cobertura de energía eléctrica en las zonas rurales de la región, e Implementar energías alternativas para las zonas no interconectadas de la región; estos proyectos macro se consideran relevantes como bien se identificaron previamente en los antiguos Contratos Plan igualmente como una necesidad, la cual aún no se ve suplida en totalidad.

- b. Fortalecer integralmente los sistemas de salud. En particular, las acciones de promoción, prevención y salud familiar, siendo muy importante estructurar un sistema de atención específico para las zonas con población dispersa, como es el caso del Litoral Pacífico. En momentos críticos como el actual se hacen más evidentes las falencias del sistema de salud de la región, que cuenta con apenas 1,21 camas hospitalarias de adulto por cada mil habitantes, registrando el caso más crítico en el Departamento del Cauca con 0,72 camas, seguido de Nariño con 1,05, Chocó con 1,19 y Valle del Cauca con 1,42. En relación con las camas de cuidados intensivos, la región cuenta en total con 1,9 camas de cuidados intensivos por cada 10.000 habitantes. En Chocó este indicador es de 0,9 camas, en Valle del Cauca de 2,5 camas, en Cauca de 0,9 camas y en Nariño de 1,2 camas de cuidado intensivo de adultos por cada 10.000 habitantes (cálculos realizados con base en datos del REPS 2020, y Censo DANE 2018).
- c. Mejorar la conectividad digital y de te-

lecomunicaciones. Para la atención de emergencias en salud (telemedicina), la sostenibilidad y buen funcionamiento de modelos de teletrabajo, los procesos educativos virtuales y el desarrollo rural. La región concentra hoy las coberturas de última tecnología en el Pacífico Andino, y específicamente en sus cabeceras principales. Las coberturas en el Litoral Pacífico y en las zonas rurales son limitadas o nulas, poniendo a estas zonas en situación de desventaja para atender coyunturas y para proyectarse a un futuro cada vez más dependiente de las telecomunicaciones.

- d. Avanzar como región hacia la seguridad alimentaria. Combinando sistemas sostenibles de producción agropecuaria, con estrategias de comercialización y políticas de consumo, especialmente para los sectores más vulnerables. Esto, teniendo en cuenta que el País presenta un panorama desalentador en seguridad alimentaria y desnutrición, según datos del Programa Mundial de Alimentos en Colombia, y con la ventaja que la región Pacífico es clave en el avance de esta política a nivel nacional (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019).
- e. Fortalecer las cadenas y circuitos productivos, con mayores posibilidades para la generación de empleo y la recuperación económica. Siendo uno de los retos en materia de transformación, productividad y empleo que ya tenía la región a 2020, entre ellos el de generar alternativas a las actividades económicas ilícitas. Se suman hoy las líneas de acción que se posicionan como necesarias para recuperar la economía regional, teniendo en cuenta el impacto en las actividades que deja la crisis por COVID 19, cómo el comercio, las apuestas al emprendimiento y la innovación, actividades asociadas al turismo, servicios, la construcción, entre otras. Especial atención deben tener las acciones y medidas encaminadas a la reactivación de la pequeña economía rural, fundamental en los Departamentos de Cauca, Chocó y Nariño y en todo el Litoral Pacífico de la región, en el cual la pesca se constituye igualmente en una actividad muy importante.

3. Planes Departamentales de Desarrollo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado.

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha sido enfática al sostener que “Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación”, y siendo una realidad la imposibilidad de movilización de las personas en el estado de emergencia sanitaria y la deficiencia de herramientas tecnológicas y baja conectividad en el Pacífico colombiano, lo cual dificulta a sus departamentos cumplir a cabalidad con el mandato constitucional de facilitar la participación de todos incluidos los diferentes grupos étnicos -tan presentes en nuestra región-, se considera fundamental el establecimiento de un periodo de prórroga o extensión del calendario para radicación de Planes Locales de Desarrollo.

Ahora bien, en este orden de ideas es inminente la necesidad de pensarse una hoja de ruta que permita dar manejo a la crisis y los efectos colaterales de la misma, contribuyendo la prórroga para la presentación de los Planes de Desarrollo Locales, a este ejercicio de planificación ante los retos venideros. Se esbozan a continuación un conjunto de iniciativas y/o

proyectos que pueden ser alternativas regionales para desarrollar con apoyo del Gobierno Nacional, en materia de intervenciones necesarias para contrarrestar las consecuencias de la emergencia.

Entre los proyectos se considera podrían tener cabida:

- Implementación de **energías alternativas para las Zonas no Interconectadas** de la región.
- Mejoramiento del **acceso y uso de las TIC's** en la región, con énfasis en el Litoral Pacífico.
- Establecimiento de un **modelo integral de atención en salud**, con prioridad en el Litoral Pacífico.
- Desarrollo de un **modelo de seguridad alimentaria**, con sistemas sostenibles de producción agropecuaria, redes de comercialización y políticas de consumo
- Fortalecimiento de **cadena productivas** de la región, tanto en Pacífico Andino como en Litoral Pacífico, con énfasis en recuperación económica, generación de empleo y tránsito de actividades ilícitas a economías legales.
- Implementación un programa de **reactivación de la economía campesina**, en el marco de una política de desarrollo rural integral

4. Fuentes de recursos para los departamentos y usos del FOME

Frente al paquete de medidas económicas que se han venido tomando en diferentes países, dado el impacto que tendrán las medidas de contingencia y manejo salubre de la situación, en el desarrollo y comportamiento económico; es importante destacar la necesidad de permitir el financiamiento y respaldo al sector privado, con préstamos a largo plazo, siendo necesaria la generación de liquidez y la protección del empleo, evitando que el impacto se torne estructural una vez la crisis sanitaria quede atrás. Evitando el derrumbe del sector privado, se permitirá, una vez se normalice el estilo de vida de los colombianos, que la economía presente rápidos signos de recuperación.

En este orden de ideas, y reconociendo el impacto, no solo del COVID-19 sobre las dinámicas económicas en la inmediatez, sino también en el mediano y largo plazo del ciclo; es fundamental reflexionar sobre las líneas de respuesta que se tendrían ante este escenario, siendo lo primero mencionar la necesidad de evaluar el escenario pos COVID 19 en el marco del SGR en lo respectivo a la temporalidad de los proyectos a ser financiados por esta fuente, pres-

tando especial tratamiento a un ajuste a los tiempos para estructuración y aprobación de los mismos en pro de que estos puedan tener impactos no solo en el largo plazo, sino también en el mediano plazo; Se entiende al momento que el ciclo de proyectos está sujeto a la inmediatez que se requiere en el Estado de Emergencia, aun así pasado el mismo, se espera se evalúe esta situación y la necesidad de no retornar al proceso normal que se surte en toda regla, considerando lo que el momento requiere.

En este orden de ideas, una de las líneas de respuesta del Gobierno Nacional que consideramos importante a ser evaluada es lo concerniente al decreto 444 del 21 de marzo del 2020, el cual indica que conforme se declaró Estado de Emergencia Ecológica, Social y Económica, se hace necesaria la adopción de medidas para conjurar en favor del fortalecimiento al sector salud y contra la esperada recesión económica que vivirá el país; siendo previsible que se requiera contar con recursos adicionales a los disponibles. Así, se considera la creación de un Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME),

indicándose en el decreto que, previendo la posible dificultad de recaudo de impuestos y de recursos en el sistema financiero, es necesaria una estrategia de financiación y manejo del mismo a nivel del gobierno central, sin afectar su balance.

Invocando a la incapacidad de implementar medidas de política fiscal contracíclicas, dada la inviabilidad financiera y fiscal para acudir a mercados de deuda y la premisa de que el Estado cuenta con activos financieros importantes para solventar las necesidades que se decantan, se indica que el FOME sería financiado con los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Se indica que el FOME y los recursos tomados del FAE y el FONPET serían a modo de préstamo para la misma Nación, con proyección de retorno de los mismos a 10 vigencias fiscales y con capacidad para comprometer los recursos y aportes de las vigencias del 2020, 2021 y 2022.

¿Por qué considera el gobierno nacional fondos como el FAE y el FONPET como activos financieros importantes para solventar las necesidades que se decantan de esta emergencia sanitaria y en qué consisten los mismos?

El FAE tiene como finalidad procesar las fluctuaciones en el valor de las regalías, mitigando así la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios de las mismas en el país, generando ahorro en los momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos (auge económico), y permitiendo con esto, la estabilización de gastos cuando los recursos de las regalías sean menores. Aunque él mismo es administrado por el Banco de la República, esto no implica bajo ninguna circunstancia la centralización de dichos recursos: Al momento que sea requerido desahorrar los recursos de regalías, estos deberán distribuirse entre las re-

giones, conforme quede definido en la ley que esboza el SGR, sin que esto implique asignación del gasto en mano del Gobierno Nacional; es recurso de interés y afectación de los territorios.

Por su parte, el FONPET “tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes nacionales y territoriales para coadyuvar a la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales” (Cartilla FONPET, Min-Hacienda). Por consiguiente, sus fuentes de financiación y recaudo son una contrapartida entre los entes territoriales y la Nación.

En principio, reconociendo que es importante establecer un orden a la forma en que se debe orquestar la financiación de las diferentes políticas de solvencia económica, consideramos relevante, que los recursos sean destinados para atender la emergencia en las regiones y no restrinjan la posibilidad actual de estos para inversión de los municipios y departamentos. Si bien, la finalidad del decreto, según lo expresó el Ministerio de Hacienda, es coordinar con cada ente territorial al que será destinado el recurso y cómo se haría, mediante una acción conjunta y en sinergia con estos, los resultados del decreto, tal como se presentó, dan una autorización al Gobierno Nacional a usar dinero de los territorios de manera centralizada, restándole capacidad de acción a los distintos niveles del gobierno territorial en medio de la crisis.

Es relevante afirmar, dado la naturaleza de los fondos que alimentan al FOME es de naturaleza territorial, se debe considerar la opinión y necesidades de los gobernantes de las entidades territoriales para lo que concierne a las líneas de gasto del mismo, siempre que los fondos comprometidos son para beneficio originalmente y propiedad de los departamentos, aunque estén administrados por entidades del orden nacional.

Referencias

- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J. G., Velasco, A., & Link, M. (2000). Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. Fedesarrollo, Bogotá.
- Bonet, J. (2006). La terciarización de las estructuras económicas regionales en Colombia. Cartagena de Indias : Banco de la República.
- Bonet, J. (2007). Minería y desarrollo económico en el Cesar. Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Cámara de Representantes (2020). Acto legislativo número 05 de 2019: por la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. Gaceta del Congreso, 1-15.
- Castro Gómez, S. (2019). Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías. ASOBANCARIA, Ed. 1209, 1-15.
- DANE (2018). Cuentas Departamentales, Producto Interno Bruto. . Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares, Mercado Laboral. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- DANE, DIAN (2020). Datos de comercio internacional. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/>
- FND (2020). Propuestas de modificaciones a la la reforma del sistema general de regalías: Transformación del Estado hacia la Descentralización.
- Gamarra Vergara, J. (2005). La economía del Cesar después del algodón. Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Instituto Nacional de Salud (2020). Coronavirus (COVID-2019) en Colombia. Tomado de: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020). Perfiles Económicos Regionales: Región Pacífico. Tomado de: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-por-departamentos/perfiles-regionales/region-pacifico/oe-fp-perfil-regional-pacifico-25feb20.pdf.aspx>
- Perry, G., & Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Fedesarrollo, 1-36.

Encuentro Bloque Pacífico

Anexos