



Análisis de la Inversión Pública del Sistema General de Regalías para el Sector Salud en el  
Departamento de Santander 2011-2021

Exiomara Aguilar Carranza

Código: 22982023239

Universidad Antonio Nariño

Programa de Ciencias Económicas

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativa

Bucaramanga, Santander, Colombia

2022

Análisis de la Inversión Pública del Sistema General de Regalías para el Sector Salud en el  
Departamento de Santander 2011-2021

Exiomara Aguilar Carranza

Proyecto de grado presentado como requisito parcial para optar al título de Magíster en  
Economía de la Salud

Director (a):

Prof. Dr. José Reyes Bernal Bellón

Profesor Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UAN

Codirector (a):

Omar Segura, MD-PhD, FETP

Profesor Maestría en Economía de la Salud Virtual

Grupo de Investigación: Grupo de Estudios en Desarrollo Económico y Social (GEDES)

Línea de Investigación: Crecimiento y desarrollo económico

Universidad Antonio Nariño

Programa Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativa

Bucaramanga, Santander, Colombia

2022

**Nota de Aceptación**

El trabajo de grado titulado  
Cumple con los requisitos para optarAl título de

---

---

Firma del Tutor

---

Firma Jurado

---

Firma Jurado

Ciudad, Día Mes Año.

## Contenido

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	14
1. Planteamiento del Problema .....	16
1.1 Pregunta de Investigación.....	17
2. Objetivos.....	18
2.1 Objetivo General.....	18
2.2 Objetivos Específicos .....	18
3. Justificación .....	19
3.1 Alcances.....	21
3.2 Limitaciones .....	21
4. Antecedentes y Marco Teórico .....	22
4.1 Antecedentes.....	22
4.2 Marco Teórico .....	24
4.2.1 Sistema General de Regalías .....	24
4.2.1.1 Regalías Directas .....	24
4.2.1.2 Regalías Indirectas.....	24
4.3 Teoría de Marginalidad Económica. ....	25
4.4 Teoría de Formulación de Proyectos .....	27
4.5 Teoría Neoinstitucional según Douglass North (1995) .....	28
4.5.1 Normativa reguladora del Sistema General de Regalías (SGR) como Limitación	

FormalNeoinstitucional .....	29
4.5.1.1 Ley 141 del 28 de junio de 1994. ....	29
4.5.1.2 Ley 756 del 23 de julio del 2002.....	30
4.5.1.3 Ley 1283 del 2009.....	31
4.5.1.4 Ley 1530 de 2012. ....	32
4.5.1.5 Ley 2056 de 2020. ....	33
4.5.1.6 Decreto 1467 del 6 de agosto del 2018.....	34
4.5.1.7 Decreto Transitorio 4923 del 2011.....	34
4.5.1.8 Acto Legislativo 5 del 18 de julio del 2011.....	35
4.5.1.9 Acto legislativo 5 del 26 de diciembre 2019. ....	35
4.6 Asignación Directa de los Recursos de Inversión del Sistema General de Regalías.....	36
4.7 Asignaciones Directas para la Inversión Local del Sistema General de Regalías.....	37
5. Metodología .....	39
5.1 Tipo de Estudio.....	39
5.2 Enfoque.....	39
5.3 Línea de Investigación.....	39
5.4 Población y Muestra .....	40
5.5 Fase Secuencial de la Recolección y Análisis de la Información.....	40
5.5.1 Fase I: Análisis Normativo y Asignación de los Recursos a Nivel Nacional.....	40
5.5.2 Fase II: Análisis de la Asignación de los Recursos a Nivel del Departamento de Santander2011-2021.....	40
5.5.3 Fase III: Respuesta a Pregunta Central.....	40
5.6 Estrategia de Recolección de Datos.....	41

5.7 Diseño de Conceptos Metodológicos del Proyecto de Investigación .....	41
5.7.1 Conceptos Independientes .....	42
5.7.2 Conceptos Dependientes.....	42
5.8 Control de Sesgos .....	42
5.9 Plan de Análisis .....	42
6. Desarrollo de Análisis y Resultados .....	44
6.1 Fase I: Análisis Normativo y Descriptivo de la Asignación de los Recursos a Nivel	
Nacional del Sistema General de Regalías .....	44
6.1.1 Asignación para la Inversión Regional del SGR.....	46
6.1.2 Participación Departamental en la Asignación de Regalías en el Decenio 2011-2021	
Expresados en Porcentaje. ....	47
6.2 Fase II: Análisis de la asignación de los recursos a nivel del departamento de Santander	
2011-2021 .....	49
6.3 Fase III: Respuesta a Pregunta Central .....	51
6.3.1 Identificación de la Asignación de los Recursos del SGR a Nivel Municipal en el	
Departamento de Santander.....	52
6.3.2 Distribución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías en el sector	
salud en la inversión pública del departamento de Santander entre los años 2011 - 2021	
.....	57
6.3.3 Consolidado de la Inversión Pública de los Recursos Provenientes del SGR en el	
SectorSalud del Departamento de Santander .....	59
6.3.4 Serie Anual de Afiliación en Salud a Nivel Departamental (Santander) 2011-2021 ..	60
6.3.5 Histórico de Cobertura v/s Afiliación en Salud a Nivel Nacional en Salud.....	61

6.3.6 Problemática en el Departamento de Santander para Estructurar Proyectos .....	62
6.3.6.1 Asignación de Recursos Provenientes del SGR para la Ejecución de Proyectos en elSector Salud del Departamento de Santander v/s Valor Constante. ....	63
7. Conclusiones.....	66
Referencias Bibliográficas .....	68

## Lista de Figuras

	<b>Pág.</b>
Figura 1. <i>Estructura del OCAD</i> .....	33
Figura 2. <i>Comparación de distribución de la asignación de recursos antes y después de la Ley 2056 del 2020.</i> .....	34
Figura 3. <i>Escenarios de distribución de recursos de inversión de regalías, antes y después de la reforma (Ley 2056 del 2020)</i> .....	45
Figura 4. <i>Distribución porcentual de las regalías en la actual administración presidencial.</i> .....	46
Figura 5. <i>Criterios de distribución para la asignación de recursos de inversión a nivel regional</i>	47
Figura 6. <i>Porcentaje de asignación de recursos para el departamento de Santander entre el 2011-2021</i> .....	50
Figura 7. <i>Comportamiento de regalías asignadas al departamento de Santander por entidades (2011-2021).</i> .....	51
Figura 8. <i>Asignación municipal de recursos económicos provenientes del SGR 2011-2021 de acuerdo con la tasa representativa anual.</i> .....	52
Figura 9. <i>Asignación porcentual de recursos del SGR agrupado por provincias en el periodo 2011-2021</i> .....	53
Figura 10. <i>Ingreso total de Inversión del SGR en el sector salud municipal de departamento de Santander 2011-2021.</i> .....	57
Figura 11 <i>Ampliación de la cobertura del régimen subsidiado en el sector salud a nivel municipal del departamento de Santander 2011-2021</i> .....	58

Figura 12. <i>Inversión pública del sector salud en el departamento de Santander</i> .....	59
Figura 13. <i>Histórico total de afiliación y cobertura a nivel nacional</i> .....	62
Figura 14. <i>Problemática en la Capacidad para Estructurar Proyectos en los Municipios de Santander</i> .....	64

## Lista de Tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. <i>Asignación porcentual de los recursos del SGR según Ley 141 de 1994</i> .....	29
Tabla 2. <i>Porcentajes de Distribución del SGR según el recurso explotado descrito por la Ley 756 del 2002</i> .....	30
Tabla 3. <i>Transferencias de las regalías a Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Departamental</i> .....	31
Tabla 4. <i>Transferencias de las regalías a Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Municipal</i> .....	32
Tabla 5. <i>Porcentaje de Asignación del presupuestó del SGR según el Acto legislativo 5 del 2011</i> .....	35
Tabla 6. <i>Distribución porcentual del presupuesto bienal del SGR según Acto legislativo 5 del 2019</i> .....	36
Tabla 7. <i>Asignación directa de los recursos de inversión a entes territoriales productores según su OCAD</i> .....	37
Tabla 8. <i>Porcentaje de Participación departamental en las regalías totales 2011-2021</i> .....	47
Tabla 9. <i>Asignación de recursos para el departamento de Santander entre el 2011-2021</i> .....	49
Tabla 10. <i>Municipios con mayor asignación de regalías 2011-2021 y NBI total*</i> .....	54
Tabla 11. <i>Municipios con menor asignación de regalías 2011-2021 y NBI total*</i> .....	55
Tabla 12. <i>Asignación de recurso a la salud en Santander del SGR (2011-2021)</i> .....	56
Tabla 13. <i>Afiliación Anual del Departamento de Santander 2011-2021</i> .....	60
Tabla 14. <i>Ejecución de Proyectos v/s Valor Constante o real Deflactado en Millones de Pesos</i>	63

## Dedicatoria

*Este nuevo peldaño de esa pirámide se lo dedico  
a mimadre que desde el cielo me ilumina,  
a mis hijas Luisa Fernanda y María José que son el motor de mi vida,  
a mi esposo que es mi apoyo constante de superación.*

## Resumen

Este proyecto surge bajo el objetivo de Analizar la inversión pública de los recursos del Sistema General de Regalías asignados al sector salud del departamento de Santander 2011 – 2021, la metodología empleada se basa en un estudio de tipo Observacional- descriptivo con una línea de crecimiento y desarrollo económico de inversión en salud de los recursos del SGR por parte del estado colombiano, mediante el cual se busca tener un conocimiento claro sobre el alcance de la distribución de estos recursos económicos en el sector salud de Santander.

En el marco regulador del sistema general de regalías fue adquiriendo el consecutivo actual con las siguientes leyes: Ley 141 del 1994 (Se creó el fondo nacional de regalías y reglamento la distribución de esos recursos a favor de los entes territoriales regionales); Ley 344 del 1997 (racionaliza y disminuye el gasto público); hasta llegar a los actos legislativos que establecen modificaciones relacionada con la distribución y adquisición de los recursos económicos provenientes del SGR como lo es; el Acto Legislativo 5 del 18 de julio del 2011 hasta llegar al Acto Legislativo 0.5 del 26 de diciembre del 2019 y la Ley 2056 del 2020 la cual crea condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables mediante la adopción de mecanismos de inversión a través de la formulación de proyectos que promuevan el desarrollo regional.

**Palabras clave:** Sistema General de Regalías, Neoinstitucionalismo, inversión en el sector salud, fallas del sistema de salud, déficit de atención en salud en Santander, inversión en salud. Limitaciones formales, limitaciones informales.

## Abstract

This project arises under the objective of Analyzing the distribution in public investment of the resources of the General System of Royalties assigned to the health sector of the department of Santander 2011 - 2021, the methodology used is based on an Observational-descriptive study with a line of economic development of investment in health of the resources of the SGR by the Colombian state, through which it is sought to have a clear knowledge about the scope of the distribution of these economic resources in the health sector of Santander.

In the regulatory framework of the general system of royalties, the current consecutive was acquired with the following laws: Law 141 of 1994 (The national royalty fund was created and the distribution of these resources in favor of the regional territorial entities was regulated); Law 344 of 1997 (rationalizes and reduces public spending); until reaching the legislative acts that establish modifications related to the distribution and acquisition of the economic resources coming from the SGR as it is; Legislative Act 5 of July 18, 2011 until Legislative Act 0.5 of December 26, 2019 and Law 2056 of 2020 which creates conditions of equity in the distribution of income from the exploitation of non-renewable natural resources through the adoption of investment mechanisms through the formulation of projects that promote regional development.

**Keywords:** General System of Royalties, Neo-institutionalism, investment in the health sector, failures of the health system, deficit in health care in Santander, investment in health. Formal limitations, informal limitations.

## Introducción

Colombia en Latinoamérica, es uno de los países con un alto gasto en atención en salud, diagnóstico, prevención de enfermedades y tratamiento, tomando como referencia el Producto Interno Bruto (PIB). Sobre este tema, Jaimes y García (2013), revelaron en estudios realizados, como el presupuesto de la salud asciende al 6.1% del total de su PIB, destacando al sector público como el de mayor gasto en este rubro fiscal, con un 86% de lo presupuestado al año aproximadamente.

Lo anteriormente descrito se concluye en referencia al porcentaje de gasto de inversión en salud comparado con Panamá cuyo gasto se encuentra en un 4.75% del PIB, Perú con un 3.18% de su PIB y Chile que al 2020 alcanzó el 5.88% de su PIB en cuanto al gasto en salud, esto en relación con lo descrito por Jaimes y García en lo referente al gasto en salud respecto al presupuesto gubernamental (Gasto público Salud, 2020).

El alcance de estos recursos económicos que provienen del Sistema General de Regalías para el cubrimiento del gasto en salud se debe en gran medida a las reformas introducidas al sistema mediante la descentralización de competencias y recursos que le otorgaron a los departamentos y municipios mayor participación en el sistema de salud. De igual forma se establecieron funciones claras entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales, suprimiendo los vacíos normativos de reformas anteriores, lo que permitió la asignación de los recursos públicos mediante criterios que favorecen una gestión de manera eficiente (Congreso de Colombia, 2011).

Es por ello, que el presente análisis se desarrolla con el objetivo principal de describir la distribución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías en el departamento de

Santander y se fundamenta en un estudio observacional descriptivo, en lo que atañe al mejoramiento del servicio de salud por medio de la inversión de estos recursos cuyo fin es mejorar la calidad de vida de un alto porcentaje de la población santandereana.

## 1. Planteamiento del Problema

La ley 100 de 1993, estipula que el Sistema de Seguridad Social Integral tiene por objeto según el Congreso de la Republica [1993]”Garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana”, según lo descrito anteriormente es un deber del estado colombiano garantizar la cobertura de los gastos generados por la prestación de los servicios de salud y la prevención de las enfermedades en la población vulnerable (Congreso de Colombia, 1993).

Por lo anterior se requiere que la población cuente con factores condicionantes que les permita mejorar la calidad de vida como es un excelente servicio de salud, siendo necesario el compromiso de las entidades con la conservación de la salud, al mismo tiempo con un Estado que cuente con programas de prevención y promoción de la salud dentro de sus planes de gobierno (Herazo Acuña, 2010).

Según lo dispuesto en el Plan Territorial de Salud (2020- 2023) en el departamento de Santander, se debe garantizar a través de un “modelo de prestación de servicio público en salud, estrategias de atención primaria coordinadas con acciones que busquen el mejoramiento de la salud y la creación de un ambiente sano que brinde servicios de mayor calidad, incluyente y equitativo” (Aguilar, Hurtado, 2020).

Es por lo que la secretaria de salud y ambiente de Santander (2019, p.10) refiriere que el gasto en la prestación del servicio de salud exige decisiones “inteligentes, donde la inversión de recursos limitados se optimice” a partir de la planeación, gestión y evaluación de políticas de salud que permitan ser aplicadas en busca del mejoramiento de la calidad de vida de las personas vulnerables (Casas & Tolosa, 2019).

Estos gastos del sistema de salud están desagregados en la asignación presupuestal de la nación que de acuerdo con Fedesarrollo (2017, p5, 6) proviene de la inversión, Sistema General de Participación (SGP), Sistema General de Regalías (SGR), y funcionamiento. Según lo analizado de estos cuatro rubros, se puede apreciar que el mayor porcentaje de inversión en salud se adjudica al funcionamiento con un porcentaje de participación del 42%. Observándose que el porcentaje de participación restante se distribuye en un 22% para la inversión, 35% para el SGP y solo el 1% para SGR” (Fedesarrollo, 2017).

Que de acuerdo con los estudios realizados por Ramírez Plazas (2011, p.19) la importancia de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías radica en que estasson ineludiblemente una de las fuentes de financiación estipuladas en la normatividad para el desarrollo de proyectos de inversión en el sector salud, con las cuales se busca resolver los problemas de saneamiento básico, en las distintas regiones del territorio colombiano (Ramírez Plazas, 2011).

Estos dineros transferidos al sector salud, descritos en la normatividad que regula el Sistema General de Regalías son considerados una opción de inversión para el mejoramiento de la atención y tratamiento de la población colombiana, por tanto, nace la inquietud de conocer cómo se distribuyen esos dineros designados a través del sistema al sector salud en el departamento de Santander 2011-2021, siendo uno de los departamentos productores de estos recursos naturales no renovables y beneficiarios de estas regalías.

### **1.1 Pregunta de Investigación**

¿Cómo fue la distribución de los recursos provenientes de la inversión pública del SistemaGeneral de Regalías en el sector salud en el departamento de Santander 2011 - 2021?

## **2. Objetivos**

### **2.1 Objetivo General**

Analizar la distribución de recursos de la inversión pública del Sistema General de Regalías asignados al sector salud del departamento de Santander entre los años 2011 -2021.

### **2.2 Objetivos Específicos**

1. Describir la distribución a nivel nacional de los recursos del Sistema General de Regalías en la inversión pública para sector salud en Colombia entre los años 2011-2021.
2. Analizar la asignación de los recursos de la inversión pública del Sistema General de Regalías en el sector salud del departamento de Santander entre los años 2011-2021.
3. Identificar la distribución de los recursos de la inversión pública del Sistema General de Regalías a nivel municipal para el sector salud entre los años 2011-2021

### 3. Justificación

La inversión y el gasto en salud son uno de los elementos más estudiados dentro del sistema del presupuesto nacional. Según los estudios realizados por Orozco Gallo (2015) se afirma que “el conocimiento sobre la inversión en los programas y proyectos en salud ayuda a los formuladores de políticas públicas a planificar mejoras en el sector salud; mediante la implementación de estrategias fundamentales para el bienestar humano”.

Al mismo tiempo, hay aspectos económicos, políticos y sociales que determinan la equidad en la salud de la población que tradicionalmente han estado fuera del espacio de acción de la salud. Lo anterior se complementa con lo descrito por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2020, p15) donde se define que:

Los cambios socioeconómicos y políticos del país conllevan a la aparición de nuevos problemas de salud pública de alta prevalencia y costos asociados, que exigen cada vez más que los sistemas de salud estén mejor preparados para responder a los retos planteados por el aumento de las enfermedades de alto costo y sus determinantes (Organización Panamericana de la Salud, 2020).

Es por ello que entre los estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el gasto en salud, se logró identificar que entre los factores que aumenta este rubro fiscal está la “no identificación de los costos de tratamiento” y prevención de las enfermedades, conduciendo a una inequidad en el acceso a los servicios de salud, siendo necesario analizar cuidadosamente, la distribución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías

para la inversión pública del sector salud. (OMS, 2010)

Esta asignación de recursos dirigidos al sector salud, juega un papel importante en el Sistema de distribución de regalías que, según el Congreso de la República, (2001):

A partir del Acto Legislativo 5 del 18 de julio del 2011, implementado por el gobierno colombiano bajo el título de Sistema General de Regalías (SGR), donde se habla de la distribución y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, mediante las condiciones de participación de los municipios beneficiarios (Congreso de Colombia,2011).

Lo anteriormente descrito se complementa con lo estudiado por Collazos, Cárdenas y González (2002, p.4) los cuales afirman que estos recursos, desempeñan un papel determinante en la calidad de los servicios de salud y en su costo, por lo que es necesario la búsqueda permanente de la mejor relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, enfocados al cumplimiento de un servicio de salud eficiente, con equidad y calidad (Cosme & Cárdenas, 1999).

Por estos motivos se propone la realización de esta investigación con el propósito de analizar de una manera objetiva la distribución de las regalías dirigidas al sector salud en el departamento de Santander, con la finalidad conocer cuál es monto de inversión en salud a nivel departamental y municipal y si estos recursos son distribuidos de forma equitativa entre el periodo 2011-2021, observando estos resultados desde una perspectiva observacional descriptiva. Sirviendo de ayuda a nuevos investigadores en la rama de la economía de salud como punto de partida para estudios de campo que busquen medir el impacto de la inversión de estos recursos

en el sector salud.

### **3.1 Alcances**

El Ministerio de Minas y Energía en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud dispone de diferentes plataformas virtuales diseñadas para darle al lector una mirada amplia sobre la distribución y reglamentación de los recursos que son designados a los entes territoriales a través del Sistema General de Regalías para el cubrimiento de los gastos en salud con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las poblaciones colombianas.

### **3.2 Limitaciones**

Al tratarse de una investigación basada en la recolección de datos, se ve limitada por la información presente en mismos. Debido a que la información revisada puede estar incompleta, desactualizada o con restricciones para ser consultada.

Otra limitación importante es la ausencia de estudios previos sobre el tema de transferencias de recursos destinados al sector salud que provienen del Sistema General de Regalías, que proporcione una visión sobre el impacto de estos recursos en la ejecución de proyectos de inversión en el sector salud, con el fin de comprender mejor la problemática de la investigación.

## 4. Antecedentes y Marco Teórico

### 4.1 Antecedentes

Los recursos naturales no renovables se definen como aquellos productos naturales provenientes del subsuelo, Bohórquez Jermán (2013) lo define como:

Aquellos cuyo consumo disminuye la existencia y no tiene la capacidad de ser generados por medio de cultivos.

Clasificándose como minerales y metales que se hallan en yacimientos siendo explotados por medio del uso de tecnologías por empresas nacionales y extranjeras (Bohórquez, 2013).

En las condiciones económicas actuales del país, la minería es un propulsor del desarrollo, en conjunto con la infraestructura, la salud, la educación, la vivienda, el agro y la innovación tecnológica y científica, constituyendo según lo determinado por Bohórquez Jermán (2013) como una de las piedras angulares sobre las cuales descansaran los programas y proyectos con los que el Gobierno espera lograr un estado colombiano con prosperidad para todos (Bohórquez, 2013).

En Colombia la explotación de estos recursos naturales no renovables fue regulada por la Constitución Política de 1991 que en su Artículo 360 describe que las explotaciones de estos recursos causan a favor del estado una contraprestación económica denominada regalías (Constitución, 1991).

Con la promulgación de la ley 141 de 1994:

Los dineros provenientes de las regalías y que son transferidos a la nación deben así mismo ser repartidas entre los entes territoriales regionales. Con el fin de impulsar el desarrollo y el saneamiento fiscal de cada departamento omunicipio de Colombia (Congreso de Colombia, 2022).

Por lo que el tema de las regalías es considerado como un factor de permanente debate y desarrollo normativo; de acuerdo con lo planteado por Ibagué y Benítez (2013), se afirma que la distribución de los recursos generados por dicha vía “no ha contribuido al desarrollo equitativo del país” pero si ha servido para alimentar los apetitos de la corrupción en varias regiones del territorio colombiano (Bohórquez, 2013).

En lo referente al Departamento de Santander la economía sufrió grandes cambios a partir del siglo XX, según lo reportado por Jiménez (2010) la explotación del petróleo en este territorio estimuló un movimiento migratorio de distintos lugares y abrió nuevas fuentes de trabajo, pero a su vez provocó permanentes confrontaciones entre los distintos grupos sociales y económicos (Jiménez, 2010).

En la actualidad el departamento cuenta con una estrategia de tipo económico ligada a las grandes riquezas naturales y a las potencialidades de sus suelos desde el punto de vista energéticos y del agro (Jiménez, 2010).

## 4.2 Marco Teórico

### 4.2.1 Sistema General de Regalías

Según Ramírez (2011) el Sistema General de Regalías se define como una contraprestación económica que recibe el estado por la explotación de un recurso natural no renovable, cuya producción se extingue con el transcurso del tiempo, clasificándose según su distribución en directas e indirectas (Ramírez Plazas, 2011).

**4.2.1.1 Regalías Directas.** De acuerdo con lo descrito por Santos y Carvajal (2006, p. 67) “éstas benefician directamente a las entidades territoriales que adelantan proyectos de explotación de recursos naturales no renovables, así como a municipios con puertos fluviales y marítimos por donde se transportan dichos recursos al exterior del país”.

Siendo transferidos estos dineros por medio de proyecto de inversión a los entes territoriales beneficiarios contenidos en los planes de desarrollo territorial, con prioridad según Santos y Carvajal (2006) en lo referente a proyectos de saneamiento ambiental, ampliación de cobertura de los servicios de salud, educación, saneamiento básico (Santos & Carvajal, 2006).

**4.2.1.2 Regalías Indirectas.** Estas no son asignadas directamente a entidades territoriales, debido a que estos recursos ingresan al Fondo Nacional de Regalías, para lo cual es necesario presentar proyectos de promoción de minería, preservación de medio ambiente y los proyectos regionales de inversión prioritaria descritos en los planes de desarrollo (Santos & Carvajal, 2006). Entendiéndose este concepto como una directriz que busca la aplicación de las políticas de inversión de cada entidad territorial con el fin de mejorar la calidad de vida de la

comunidad e impulsar la economía de cada región, que para el caso de este proyecto se relaciona con el departamento de Santander.

### **4.3 Teoría de Marginalidad Económica.**

El Sistema General de Regalías ha traído una idea que aunque proviene de la escuela neoclásica de la economía con Adam Smith y David Ricardo tiene plena vigencia, y consiste en que a través del cumplimiento del objetivo de competitividad regional estimula la maximización de la utilidad de los recursos que probablemente serán girados, para maximizar dicha utilidad, la premisa que tiene el Sistema es la asociación, de acuerdo con Smith, la suma de los egoísmos individuales podrá generar el bienestar común (Smith, 2001).

Para entender mejor el concepto es importante revisar lo que se entiende como utilidad marginal, esto no es otra cosa que el valor subjetivo que se le da a un bien dependiendo de la cantidad y uso que se le dé al mismo; es decir, que cuando se poseen varias unidades de un mismo bien, la utilidad disminuye a medida que se utilizan las unidades adicionales del mismo (Marshall, 2005) por ejemplo, cuando se tienen varios equipos celulares, la satisfacción de usar el primero es diferente a la que se siente cuando se usa un segundo o un tercero hasta que llegará el momento que es molesto tener tantos equipos (Mankiw, 2009).

Sobre el concepto de la utilidad marginal se desarrolló la teoría de los costos marginales crecientes o decrecientes en la producción económica, teoría que ha sido desarrollada con el Sistema General de Regalías de manera adecuada. En este sentido, bajo el principio de asociación se ha buscado que cada región (entendida como la unión de dos o más entidades territoriales (presidente de la República de Colombia, 2011)), encuentre cuáles son los proyectos que mejorarían radicalmente la utilidad (es decir el impacto regional) con unos costos

económicos relativamente bajos. En últimas lo que se requiere es maximizar el beneficio a través de la eficiencia en la aplicación del recurso.

La teoría del costo marginal en la economía indica que una unidad de producción debe ser capaz de calcular cuál es la cantidad óptima de bienes o servicios que se deben producir para minimizar el costo con un máximo de utilidad (Sabino, 1991), en el Sistema de Regalías; lo que se entendería es que la asociación de entidades territoriales permite que con la eficiente inversión de los recursos se maximice el beneficio social que el gasto de las regalías debe generar, en términos más comunes se podría pensar que, es mejor construir un botadero de basuras para cinco municipios que construir cinco botaderos para igual cantidad de municipios; en el primer caso se aumenta la utilidad ya que el costo marginal se reduce a medida que todos aportan a un mismo objetivo (Hayek, 2008).

En el segundo caso, los costos totales aumentan porque el costo marginal no se aplica, así como la utilidad disminuye, ya que la misma sería decreciente a medida en que se desperdicia la capacidad instalada de cada botadero y los recursos aplicados se hacen ineficientes. Esto aplica de manera perfecta para el modelo analizado, ya que, por ser una actividad monopólica del Estado, se da dentro de un ambiente de competencia perfecta, lo que genera mínimas distorsiones de esta teoría neoclásica de la economía y permite su total pertinencia.

Al respecto el italiano Vilfredo Pareto (Citado por Nicholson, 2009), introdujo el concepto de eficiencia de Pareto, según el cual, la eficiencia en la asignación de un bien a un grupo determinado mejora cuando existe movilidad entre dichas eficiencias sin que se afecte de manera negativa la situación de otros miembros del grupo.

#### 4.4 Teoría de Formulación de Proyectos

El último aspecto, que, si bien no constituye una corriente teórica del pensamiento, si es una herramienta fundamental de tipo conceptual que es transversal al Sistema General de Regalías. Ésta tiene que ver con la trascendencia que él mismo, le dio al gasto o inversión de los recursos; en el anterior régimen, lo que existía era una obligatoriedad en la distribución y destinación de estos (Congreso de Colombia, 1994).

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de los recaudos por concepto de regalías eran repartidos entre los departamentos y municipios productores, es decir aquellos en los cuales en su subsuelo se encuentran yacimientos de recursos naturales no renovables y que son susceptibles de ser explotados por empresas especializadas; y una pequeña parte se iba para el Fondo Nacional de Regalías, esos recursos mayormente asignados a las entidades territoriales consideradas productoras se gastaban así; el 90% de dichos recursos deberían servir para apalancar proyectos que se hubieran definido como prioritarios en los Planes de Desarrollo Territoriales y el 10% restante para la contratación de las interventorías técnicas de dichos proyectos (Congreso de Colombia, 1994).

En respuesta a lo anterior, a partir del 1 de enero de 2013, el Sistema General de Regalías, obligó a que el 100% de los recursos distribuidos a las entidades territoriales, sean consideradas productoras o no de recursos naturales no renovables, se inviertan a través de proyectos de inversión pública de acuerdo con la naturaleza del fondo al que pertenezcan los recursos, eso es desarrollo o compensación regional, o proyectos para dar impulso a los planes territoriales de desarrollo tales como los proyectos de impacto local o aquellos financiados a través de las asignaciones directas.

Esto hizo que se diera especial preponderancia al mejoramiento de las capacidades en la

formulación de proyectos de inversión, que como se mencionó; si bien no constituye una corriente teórica si es la principal herramienta para el adecuado funcionamiento del SGR.

#### **4.5 Teoría Neoinstitucional según Douglass North (1995)**

El Sistema General de Regalías está conformado por normas que regulan el comportamiento de las instituciones frente a la distribución de los dineros provenientes de las regalías producto de la explotación de los recursos naturales no renovables. Esto habla a favor de las instituciones, lo que significa disposiciones formales diseñadas para impulsar el crecimiento económico de las instituciones y regular su comportamiento de inversión, aunque en la práctica se observe de forma distinta, según North (1994, 361) describe estas limitaciones en lo que él denomina marco institucional.

Según el enfoque de la teoría económica neoinstitucional y de acuerdo con lo propuesto por Douglass North (1995) una investigación de este tipo debe partir del marco institucional, el cual tiene tres componentes: los mecanismos de coerción, las limitaciones informales y las limitaciones formales, pero este proyecto solo se enfocará en las limitaciones formales.

“Las reglas formales incluyen reglas políticas y reglas económicas”, que, según North, (1995, p 67) estas pueden modificar o sustituir los dictámenes anteriormente establecidos, confiriéndoles una jerarquía que no permite modificar o alterar alguna de las leyes o estatutos según su orden jerárquico establecido en el caso de Colombia por el Congreso de la república.

En conclusión, estas limitaciones al ser establecida formalmente no implican que sean eficientes, aunque es importante aclarar que el presente proyecto no tratara “reglas que impliquen el estudio de la eficiencia”, de acuerdo con North (1995, p. 68), las limitaciones formales están expuestas a cambiar atreves de las reformas o modificaciones políticas o judiciales.

#### ***4.5.1 Normativa reguladora del Sistema General de Regalías (SGR) como Limitación Formal Neoinstitucional***

Este apartado hace referencia a los Actos legislativos, Decretos y Leyes; que regulan y modifican el accionar del estado frente al aporte, distribución y vigilancia de los recursos económicos provenientes del Sistema General de Regalías generadas por la exploración y explotación de los recursos no renovables a lo largo del territorio nacional descritos a continuación de una forma prospectiva.

**4.5.1.1 Ley 141 del 28 de junio de 1994.** Determina el porcentaje de asignación de las regalías provenientes de los recursos renovables y no renovables como el oro, plata, esmeralda y carbón, siendo el hidrocarburo el mayor generador de regalías. Esta distribución es designada de la siguiente manera (ver tabla 1): (Congreso de Colombia, 2022).

**Tabla 1.** *Asignación porcentual de los recursos del SGR según Ley 141 de 1994*

<b>Porcentaje de asignación</b>	<b>Destino de las asignaciones</b>
15%	Fomento de la energización
60%	Fomento de la minería, protección del medio ambiente y proyectos regionales de inversión
13,5 %	Fue establecido a proyectos específicos
10%	Se designa a la Corporación del Rio Grande de la Magdalena
1.5%	Gastos administrativos del fondo

Fuente: Ley 141 del 1994-Diario Oficial No. 51945

Posteriormente el decreto 2319 reglamenta la recaudación, distribución, liquidación y

trasferencia de los recursos. El decreto 1178 propuso la reestructuración de la comisión nacional de regalías y el decreto 1153 de este mismo año adscribe la Comisión Nacional de Regalías al Departamento Nacional de Planeación (Congreso de Colombia, 2022).

**4.5.1.2 Ley 756 del 23 de julio del 2002.** Estableció normas en cuanto a la distribución del porcentaje de regalías que se debe pagar por la explotación de los recursos naturales no renovables (Congreso de Colombia, 2002).

En su Artículo 16, se establece los porcentajes que deben ser pagados por concepto de regalías dependiendo del recurso del cual se trate (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** *Porcentajes de Distribución del SGR según el recurso explotado descrito por la Ley 756 del 2002*

Porcentaje de regalías (%)	Tipo de recurso explotado
12	Níquel
12	Sal
10	Carbón (más de tres millones de toneladas)
10	Minerales radioactivos
8.3	Petróleos
6	Oro de aluvión
5	Carbón (menos de tres millones de tonelada)
5	Platino
5	Hierro y Cobre
5	Minerales metálicos
4	Oro y Plata
3	Otros no específicos
1.5	Esmeraldas y demás piedras

Porcentaje de regalías (%)	Tipo de recurso explotado
1	Materiales de construcción

Fuente: Ley 756 del 2002-Diario Oficial 44878 de julio 25 de 2002

**4.5.1.3 Ley 1283 del 2009.** Determinó que los departamentos y municipios debían transferir los recursos recibidos por concepto de regalías directas y compensaciones a los sectores que en dichas normas se especifican según los planes de desarrollo estructurado en cada administración gubernamental (ver tabla 3) (Congreso de Colombia, 2009).

**Tabla 3.** *Transferencias de las regalías a Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Departamental.*

Destino de las regalías	Observaciones	Porcentaje %
Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Departamental	Mínimo 50% de estos recursos en municipios que no reciben regalías directas. En un solo municipio no más del 15%. Mínimo el 1% a proyectos de alimentación infantil con el ICBF.	90
Interventoría de proyectos realizados	Cuando sean regalías que no correspondan a hidrocarburos puede destinarse 7,5% a interventorías y 2,5 a gastos de funcionamiento de las entidades que recaudan los recursos (ESE). Mientras el departamento no logre coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y alcantarillado, deberán invertir al menos el 60% de los recursos en dichos sectores.	10

Fuente: Congreso de la Colombia 2009. Diario Oficial 47.223 de enero 5 de 2009

En la siguiente tabla se describe las transferencias de las regalías y compensaciones por parte de los municipios beneficiarios (ver tabla 4) (Congreso de Colombia, 2009).

**Tabla 4.** *Transferencias de las regalías a Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo**Municipal*

Destino de las regalías	Observaciones	Porcentaje %
Proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Municipal	Con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para los destinados a inversiones en los servicios de salud; educación básica, media y superior pública; electricidad; agua potable; alcantarillado; y demás servicios públicos básicos esenciales. Como mínimo, 1% de estos recursos deben dirigirse a nutrición y seguridad alimentaria con el ICBF.	90
Interventoría de proyectos realizados	Cuando sean regalías que no correspondan a hidrocarburos, puede destinarse 7,5% a interventorías y 2,5 a gastos de funcionamiento de las entidades que recaudan los recursos. Mientras el departamento no logre coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y alcantarillado, deberán invertir al menos el 75% de los recursos en dichos sectores.	10

---

Fuente: Congreso de la Colombia 2009. Diario Oficial 47.223 de enero 5 de 2009

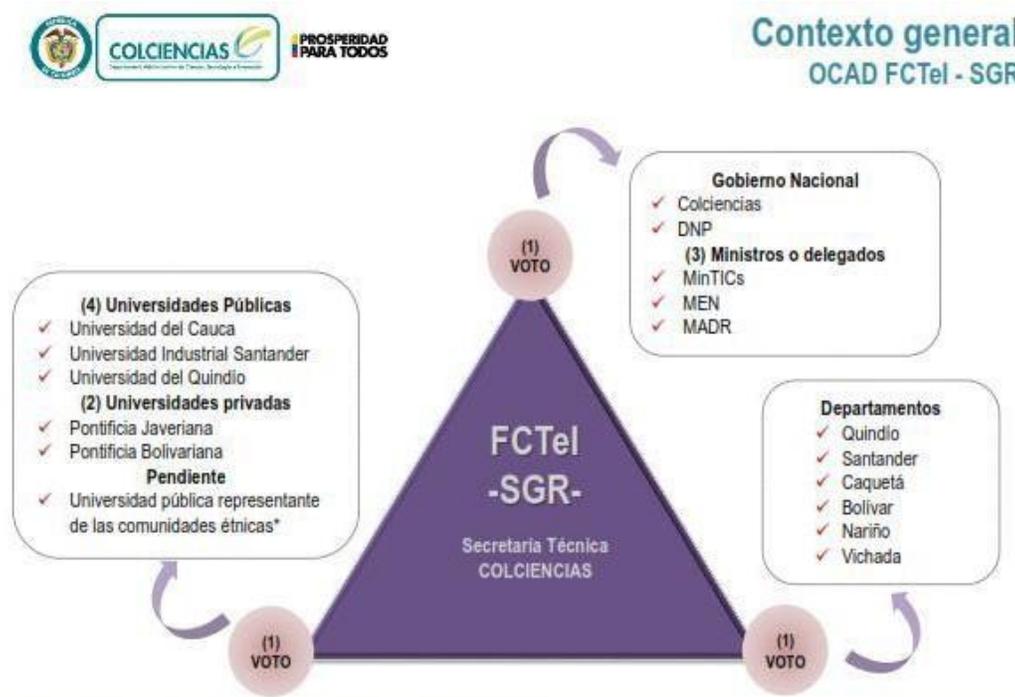
**4.5.1.4 Ley 1530 de 2012.** Tiene por objeto determinar la distribución, administración, ejecución y control de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (municipios y departamentos) (Congreso de Colombia, 2012).

En el Artículo 4° de la anterior Ley se crea la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, como un órgano colegiado de administración y decisión (OCAD) encargado de evaluar, aprobar la ejecución de los proyectos y dictar mediante acuerdos el funcionamiento del SGR (Congreso de Colombia, 2012).

A continuación, se muestra una gráfica tomada del Fondo de Ciencia, Tecnología e

innovación donde se ilustra la conformación de los OCAD.

**Figura 1.** Estructura del OCAD

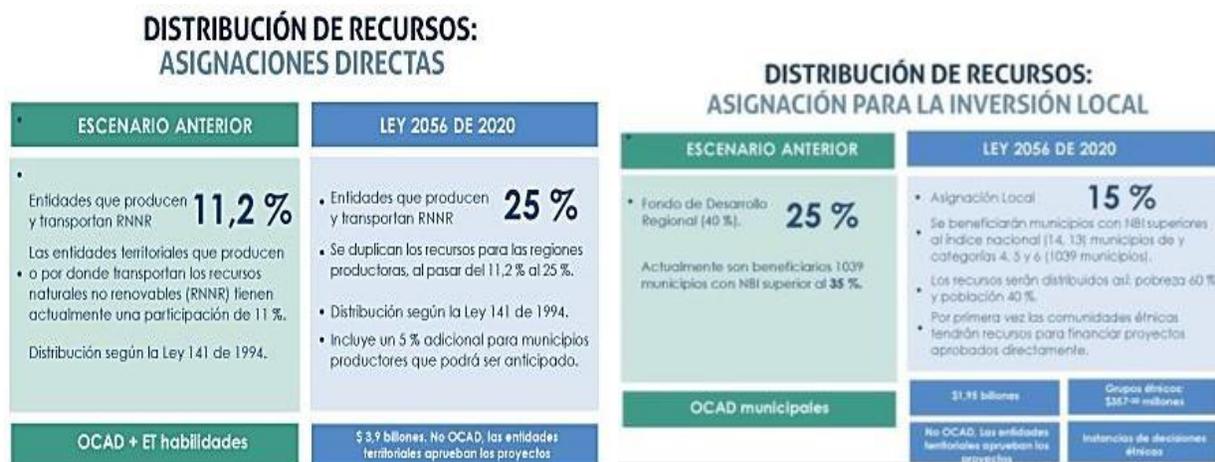


Fuente: Colciencias

**4.5.1.5 Ley 2056 de 2020.** La presente Ley crea condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables mediante la adopción de mecanismos de inversión a través de la formulación de proyectos que promuevan el desarrollo regional (Congreso de Colombia, 2020).

A continuación, se muestra una ilustración de la distribución de asignaciones de recursos provenientes del SGR según lo establecido por la Ley 2056 del 2020.

**Figura 2.** Comparación de distribución de la asignación de recursos antes y después de la Ley 2056 del 2020.



Fuente: DNP

**4.5.1.6 Decreto 1467 del 6 de agosto del 2018.** Crea el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para la designación del recurso del Sistema General de Regalías (SGR) que de acuerdo a lo descrito por el Congreso de la República(2011):

Busca financiar los programas o proyectos en los departamentos y municipios, siendo definidos por un órgano colegiado de administración y decisión (OCAD), cuya secretaría técnica la ejerce la entidad encargada del manejo de la política pública de ciencia, tecnología e innovación a nivel Nacional (Congreso de Colombia, 2018).

**4.5.1.7 Decreto Transitorio 4923 del 2011.** Con el que se estipula la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (Congreso de Colombia, 2011).

**4.5.1.8 Acto Legislativo 5 del 18 de julio del 2011.** El siguiente Acto legislativo modifica e incluye en la distribución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) los municipios y departamentos con altos índices de pobreza, precisando las condiciones de participación de los entes territoriales beneficiarios a través del financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales (Congreso de Colombia, 2011).

En este Acto legislativo se logra apreciar una distribución más equitativa de los recursos provenientes del SGR. Para explicar un poco como fueron asignados estos recursos establecidos en la presente reforma legislativa se realiza la siguiente tabla: ver Tabla 5:

**Tabla 5.** *Porcentaje de Asignación del presupuestó del SGR según el Acto legislativo 5 del 2011*

Porcentaje de asignación	Destino de las asignaciones
10%	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
10%	Ahorro pensional territorial
30%	Fondo de Ahorro y Estabilización
50%	Fondos de Compensación Regional 80% Desarrollo Regional 20%

Fuente: Congreso de Colombia 2011. Acto legislativo 05 del 29 de diciembre del 2011

**4.5.1.9 Acto legislativo 5 del 26 de diciembre 2019.** Esta reforma modificó el artículo 361 de la Constitución Política en lo referente a la distribución, manejo y monitoreo del Sistema General de Regalías con el objeto de integrar los municipios y departamento, en la formulación de proyectos de inversión en salud, educación, saneamiento básico (Congreso de Colombia, 2019).

Según lo establecido por el Congreso de la República de Colombia (2019) el porcentajede

participación establecido en el anterior Artículo se puede apreciar en la tabla 6 del presente documento (Congreso de Colombia, 2019).

**Tabla 6.** *Distribución porcentual del presupuesto bienal del SGR según Acto legislativo 5 del 2019*

Porcentaje de asignación	Destino de las asignaciones
20%	Entidades territoriales que exploren y exploten
10%	Municipios con alto índice de pobreza
20%	Conservación de áreas ambientales y lucha contra la deforestación
5%	Proyectos de emprendimiento
45%	Ahorro de departamentos y municipios

Fuente: Congreso de Colombia 2019. Diario Oficial. No. 51.178, diciembre 2019. PAG. 1

#### **4.6 Asignación Directa de los Recursos de Inversión del Sistema General de Regalías**

El recurso económico proveniente de las regalías se refiere a la asignación de dineros que, bajo la dirección y vigilancia del Departamento Nacional de Planeación, permite clasificar a los beneficiarios del Sistema General de Regalías de acuerdo con la destinación de los recursos teniendo en cuenta el funcionamiento, ahorro e inversión (EITI, 2019).

En cuanto a la asignación directa por parte del Sistema General de Regalías para la distribución de los recursos de inversión, estos son transferidos directamente desde los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional (EITI, 2019).

En la siguiente tabla se observa la distribución directa de los recursos a través de los fondos de asignación, tipo de beneficiario reglamentado por criterios de distribución aprobado por cada

OCAD correspondiente (municipal o departamental).

**Tabla 7.** *Asignación directa de los recursos de inversión a entes territoriales productores según su OCAD*

<b>Fondo</b>	<b>Tipo de beneficiario</b>	<b>Criterio de Distribución</b>	<b>OCAD</b>
Asignaciones directas	Departamentos Municipios	En proporción a la participación en los volúmenes de producción de RNNR (Leyes 141 de 1994, 756 de 2002) y Art. 18 Ley 1530 de 2012.	Departamental, municipal
Ciencia, tecnología e Innovación	Departamentos	En la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos.	Nacional
Fondo de Desarrollo Regional	Departamentos	Según ponderación de las variables población (60%) y pobreza relativa NBI (40%) de cada departamento con respecto al total, nacional.	Regional
Fondo de Compensación Regional 60% (Impacto regional)	Departamentos	Departamentos con NBI > 30% y departamentos con municipios de NBI > 35%.	Regional
Fondo de Compensación Regional 30% (Impacto local)	Municipios	Municipios con NBI mayor a 35% en proporción a la población.	Regional
Fondo de Compensación Regional 10% (Impacto local)	Municipios	Municipios de 4°, 5° y 6° categoría y 35% en proporción a la población y pobreza relativa.	Regional

Abreviaturas: RNNR: Recursos Naturales No Renovables; OCAD: Órganos Colegiados de Administración y Decisión; CAR: Corporación Autónoma Regional; FCR: Fondo de Compensación Regional; FDR: Fondo de Desarrollo Regional; NBI: necesidades básicas insatisfechas. Fuente: DNP. Fuente: Elaboración de la autora a partir del Acto Legislativo 005 de 2011

#### **4.7 Asignaciones Directas para la Inversión Local del Sistema General de Regalías**

Estas inversiones serán destinadas a infraestructura educativa, infraestructura vial

terciaria, secundaria y urbana, proyectos de reforestación, electrificación rural, reactivación del sector agropecuario, conectividad, generación de empleo y reactivación del sector productivo, agua potable y saneamiento básico (Congreso de Colombia, 2020a)

Estos recursos económicos son distribuidos en el gasto público de funcionamiento, inversión y pago a la deuda que incluye las transferencias a los municipios por medio del Sistema General de Participación para el cubrimiento de proyectos de inversión (Planeación, 2018).

## **5. Metodología**

### **5.1 Tipo de Estudio**

La presente investigación corresponde a un estudio observacional-descriptivo que posee las siguientes características: el investigador plantea un problema, en el que comienza examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con los datos. debido a que aborda aspectos históricos del Sistema de General de Regalías en su desarrollo normativo y delimita su temática al análisis de la inversión pública para el sector salud del departamento de Santander en el periodo 2011–2021.

### **5.2 Enfoque**

El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados, ni completamente predeterminados, según lo señalado por Hernández Sampieri (2010) que de acuerdo a este autor los estudios descriptivos buscan desarrollar la descripción del fenómeno estudiado a partir de sus características, datos o cualquier otro fenómeno que se analice, lo que concuerda con la pretensión de esta investigación que consiste en estudiar la inversión pública para el sector salud que provienen del Sistema General de Regalías del departamento de Santander en el periodo 2011–2021.

### **5.3 Línea de Investigación**

Crecimiento y desarrollo económico de la inversión en salud de los recursos del SGR por parte del estado colombiano.

## **5.4 Población y Muestra**

En cuanto al diseño metodológico, se adelantará una búsqueda retrospectiva de documentación relativa a textos, documentos, informes leyes y sentencias establecidas en la literatura referente al Sistema General de Regalías en la inversión pública y la distribución de éstas en el sector salud.

## **5.5 Fase Secuencial de la Recolección y Análisis de la Información**

Teniendo en cuenta que la investigación que se va a realizar corresponde a una investigación de tipo Observacional descriptivo, que se desarrollara en tres fases:

### ***5.5.1 Fase I: Análisis Normativo y Asignación de los Recursos a Nivel Nacional.***

En esta fase se analiza la normatividad vigente, relacionada con el porcentaje de transferencias provenientes del SGR para el sector salud a nivel nacional en sus diferentes fuentes.

### ***5.5.2 Fase II: Análisis de la Asignación de los Recursos a Nivel del Departamento de Santander 2011-2021.***

El insumo principal de la investigación planteada, son los datos, reportes e informes arrojados por las diferentes fuentes, los cuales sirven para analizar los datos relacionados con los cálculos de la asignación de recursos del SGR para la inversión departamental en el sector salud.

### ***5.5.3 Fase III: Respuesta a Pregunta Central***

Se analizará los resultados de las dos fases anteriores en conjunto con los datos analizados a nivel municipal donde se dará respuesta a nuestra pregunta central ¿Cuál fue la distribución de

los recursos provenientes del Sistema General de Regalías en el sector salud en la inversión pública del departamento de Santander entre los años 2011 - 2021?

### **5.6 Estrategia de Recolección de Datos**

Se van a usar fuentes primarias y secundarias del Ministerio de Salud Y Protección Social en Salud; Ministerio de Planeación Nacional, Congreso de la Republica Informes de Contraloría, Centro de Investigación Económica y Social; Revistas, periódicos de la región, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en especial los informes titulados Sistema General de Regalías en un plazo (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021y 2022) y los titulados Informe de Cumplimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, Plan de desarrollo de Santander y rendición de cuentas de las administraciones.

Se compilarán las estadísticas más importantes sobre las distribuciones de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías en el sector salud del departamento de Santander (ingresos totales, gastos totales, ingresos estructurales, gastos en infraestructura, tecnología, movilización y mejoras en la accesibilidad al sistema de salud y tratamientos oportunos).

También se analizarán algunos hechos económicos relacionados con las distribuciones de recursos a nivel municipal del departamento de Santander en la inversión en salud entre 2011-2021.

### **5.7 Diseño de Conceptos Metodológicos del Proyecto de Investigación**

Las variables en el presente proyecto de investigación permiten observar las cualidades y características del proyecto.

### ***5.7.1 Conceptos Independientes***

Hasta el momento no existe una ruta estratégica planteada para la Operacionalización de los sistemas de información relacionadas con el Sistema General de Regalías en las transferencias de recursos al sector salud.

### ***5.7.2 Conceptos Dependientes***

El desconocimiento de la operación de los Sistema General de Regalías en las transferencias de recursos al sector salud, disminuye los índices de gestión en la formulación y ejecución de investigaciones relacionadas con las transferencias al sector salud.

## **5.8 Control de Sesgos**

La información será seleccionar mediante palabras clave o términos libres; así como la búsqueda en los mega buscadores de como la Cochrane Library; para seguir luego en las bases de datos habituales (Pubmed, Scopus, SciELO)y en lo relacionado con las fuentes secundaria se tendrá en cuenta la información proveniente de la página web de Ministerio de Salud Y Protección Social en Salud; Ministerio de Planeación Nacional, Plan territorial de Santander, Informes de Contraloría, Centro de Investigación Económica y Social; Revistas, periódicos de la región, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Secretaria de Salud de Santander, Departamento de Planeación Regional.

## **5.9 Plan de Análisis**

Las actividades se desarrollaron conforme el siguiente orden: Se realizó una exhaustiva revisión y análisis de los antecedentes conceptuales y selección de artículos sobre el tema relacionado con el Sistema de General de Regalías, inversión en el sector salud de los dineros

provenientes de las regalías, inversión en salud a nivel del departamento de Santander, Normas, Leyes, Actas, Sentencias, planes territoriales, informes de secretaria de salud, ficha de caracterización municipal, en segunda instancia y relacionándolas con las anteriores se analizaran las fuentes secundarios como los textos relacionados con el tema de investigación. utilizándose para la tabulación de la información el software Excel con el fin de realizar un análisis descriptivo de los datos recolectados, los datos se presentaron en frecuencia absoluta y relativa por medio de porcentajes, siendo organizados en tablas.

Mediante una técnica comparativa se sintetizó la información relevante lo que permitió establecer los pasos o guías necesarias que permitieron la creación de la metodología propuesta de Revisión de la Literatura.

## 6. Desarrollo de Análisis y Resultados

### 6.1 Fase I: Análisis Normativo y Descriptivo de la Asignación de los Recursos a Nivel Nacional del Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías en Colombia se creó como una contraprestación económica a favor del estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, estos recursos según la constitución política de 1991 dictamina que la administración de estos dineros debe estar a cargo del Fondo Nacional de Regalías y deben ser transferidos a los departamentos y municipios productores, sin embargo durante años no se logró evidenciar un desarrollo integral de las poblaciones asentadas en estos territorios (Congreso de Colombia, 1994).

Según el Acto legislativo 5 de 2011 y la modificación de este en el 2019, se reforma la administración y la asignación de los recursos provenientes de las regalías de una forma más equitativa, debido a que distribuye los recursos a nivel nacional, con el fin de lograr un mejor cubrimiento en todo el territorio colombiano, beneficiando a los municipios con altos índices de pobreza.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto por la Ley 2056 del 2020 donde se establece un porcentaje de participación de las asignaciones directas de los recursos económicos provenientes del Sistema General de Regalías, tanto para departamentos y municipios productores, así como aquellos municipios con un índice NBI alto pero que no son explotadores de recursos naturales no renovables.

En la Figura 3, se muestra el cambio en cuanto a la distribución de las regalías donde los departamentos demarcados de color oscuro son los que más reciben dividendos debido a la explotación de recursos naturales no renovables y su impacto ambiental, incluyendo de igual

forma a los departamentos más vulnerables del País que, aunque no son productores de estos recursos son tenidos en cuenta por su alto índice de necesidades básicas insatisfechas.

**Figura 3.** Escenarios de distribución de recursos de inversión de regalías, antes y después de la reforma (Ley 2056 del 2020)



Fuente: DNP – Presentación general del SGR

### Cálculo de la asignación anual de recursos

Los recursos provenientes del SGR están constituidos por los ingresos provenientes de la contraprestación económica por la explotación de recursos naturales no renovables, siendo administrados a través de un sistema de manejo de cuentas, conformado por las asignaciones, concepto del gasto y beneficiarios, de acuerdo con las especificaciones establecidas en la normatividad vigente (Ley 2056, 2020) (Departamento de planeación nacional, 2021).

**Figura 4.** Distribución porcentual de las regalías en la actual administración presidencial.



Fuente: DNP- Guía de distribución de los recursos del sistema general de regalías entre fondos y beneficiarios 2021

En la anterior ilustración se logra apreciar que el porcentaje de participación depende de lo designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), siendo beneficiarias las regiones donde se explotan recursos naturales no renovables (RNNR) o aquellas por donde es transportado dichos recursos.

Los porcentajes definidos por la normatividad vigente para la obtención del valor proyectado de los recursos presupuestados para región es aplicada a las proyecciones de ingresos del SGR provenientes de la explotación de hidrocarburos y otros minerales.

### 6.1.1 Asignación para la Inversión Regional del SGR

Los recursos económicos asignados para la financiación de proyectos de inversión a nivel regional son calculados por departamento según el criterio de pobreza, población y desempleo, de este valor resultante se distribuye el 60% para los departamentos y el 40% para los municipios

perteneciente a dichos departamentos.

En la siguiente ilustración podemos observar los criterios de distribución.

**Figura 5.** *Criterios de distribución para la asignación de recursos de inversión a nivel regional*



Fuente: DNP- Criterios de distribución de los recursos del sistema general de regalías

### 6.1.2 Participación Departamental en la Asignación de Regalías en el Decenio 2011-2021

#### *Expresados en Porcentaje.*

En la siguiente tabla se puede observar el porcentaje de asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías a nivel departamental.

**Tabla 8.** *Porcentaje de Participación departamental en las regalías totales 2011-2021*

Departamento	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2021
Cundinamarca	13,5%	12,7%	12,8%	12,9%	12,8%
Antioquia	11,3%	11,6%	11,2%	10,8%	10,8%
Valle Del Cauca	7,2%	7,1%	7,2%	7,0%	6,7%
Bolívar	5,1%	5,2%	5,2%	5,3%	5,4%
Nariño	4,8%	4,8%	4,7%	4,8%	4,7%

<b>Departamento</b>	<b>2011- 2012</b>	<b>2013- 2014</b>	<b>2015- 2016</b>	<b>2017- 2018</b>	<b>2019- 2021</b>
Córdoba	4,7%	5,0%	4,9%	5,0%	5,0%
<b>Santander</b>	4,7%	4,6%	4,6%	4,6%	4,7%
Atlántico	4,2%	4,2%	4,5%	4,6%	4,7%
Boyacá	4,1%	3,9%	3,8%	3,8%	3,8%
Cauca	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Subtotal	63,6%	59,2%	58,8%	58,7%	58,7%
Resto	36,4%	36,7%	37,1%	37,1%	37,2%
<b>Total, Nacional</b>	<b>100%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>

Fuente: Propia con datos SGG

Como se puede ver, los diez departamentos en, que en el período 2011-2021 que recibieron como conjunto el 63.6% del valor total de las regalías, solo incluye a Santander como uno de los grandes productores de hidrocarburos y no incluye a departamentos como Meta, Casanare, Arauca y Huila; que con Santander representan 86,6% del total de la producción de petróleo nacional, siendo Meta el departamento con más barriles al reportar 351 kbps (Republica, 2022), estos solo participan con el 6,9% de total de la regalías según el presente estudio, donde el resto de departamentos incluidos estos últimos solamente recibieron el 36.4% de ellas en el periodo 2011-2021. Dicho de otra manera, su participación relativa se redujo a menos de la mitad.

## 6.2 Fase II: Análisis de la asignación de los recursos a nivel del departamento de Santander 2011-2021

En esta fase se pretende describir la asignación de los recursos del Sistema General de Regalías transferidos al departamento de Santander para cubrir las necesidades e impulsar los proyectos de inversión en el sector salud entre los años 2011-2021.

**Tabla 9.** *Asignación de recursos para el departamento de Santander entre el 2011-2021*

Años	Santander	Municipios	Total, Santander	Incremento
2011	22.991,067	75.660,742	98.651,810	
2012	35.576,129	115.214,888	150.791,016	34,6%
2014	25.792,553	87.818,272	113.610,825	-69,5%
2015	11.935,388	100.278,105	112.213,493	-1,2%
2016	11.650,583	105.942,880	117.593,462	4,6%
2017	16.914,904	143.579,301	160.494,205	26,7%
2018	18.410,115	156.663,672	175.073,787	8,3%
2019	18.000,165	153.117,747	171.117,912	-2,3%
2020	25.385,968	406.362,082	431.748,050	60,4%
2021	7.964,717	125.980,827	133.945,545	-222,3%

Fuente: DNP- Grupo GFT – DIFP

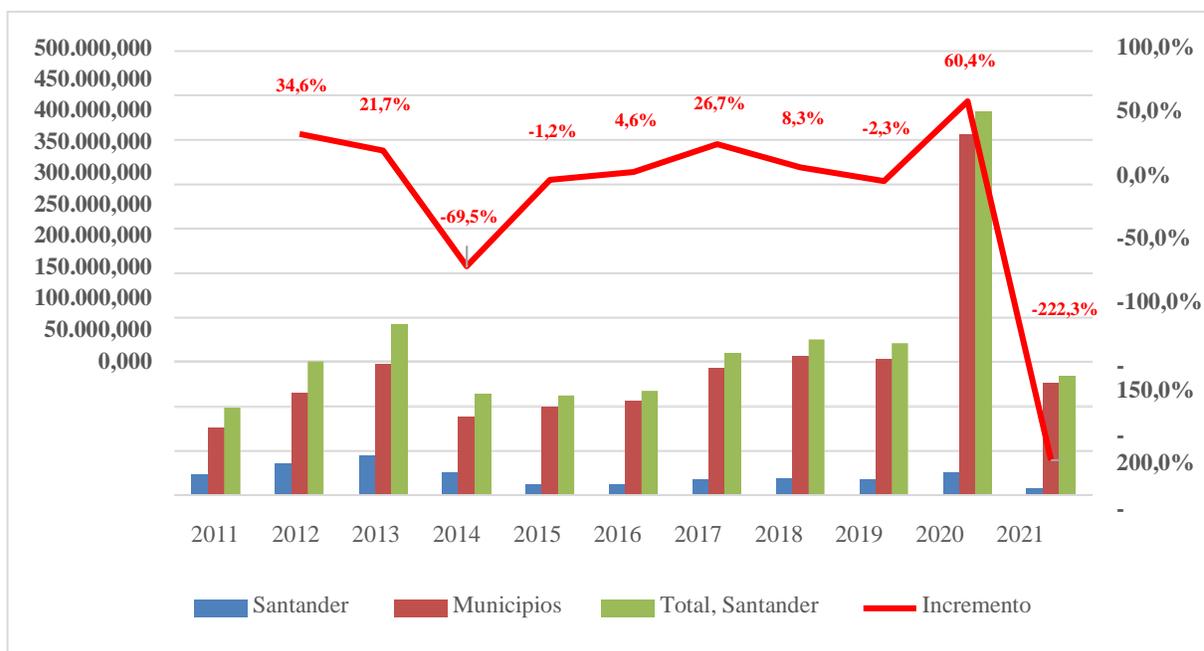
\*Valores en miles de millones

\*Precios constantes 2020

En la tabla 8 se puede apreciar que los recursos transferidos al departamento de Santander para el cubrimiento de las necesidades del sector salud a través del Sistema General de Regalías presentan una variación en la asignación de los recursos al departamento, observándose un aumento significativo en lo asignado en el año 2020 por un monto de \$ 431.748.050 expresado en miles de millones, esta variación puede ser debido al aumento de la inversión en salud que el

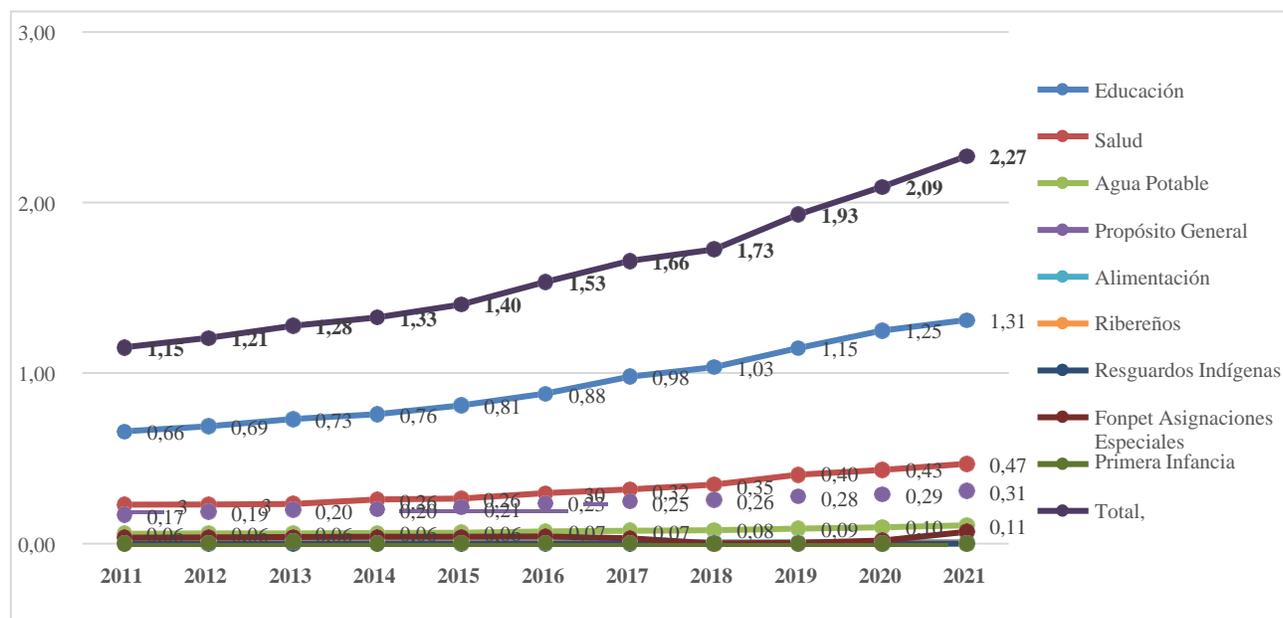
gobierno nacional debió transferir a los departamentos para el cubrimiento de los gastos causados por la pandemia.

**Figura 6.** Porcentaje de asignación de recursos para el departamento de Santander entre el 2011-2021



En la gráfica 3 se puede apreciar que los recursos transferidos al departamento de Santander en términos reales a precios constantes de 2020 para el cubrimiento de las necesidades del sector salud a través del Sistema General de Regalías presentan una variación en el periodo analizado obteniendo su pico más alto en el año 2020 con respecto al 2019 del 60,4%, estos incrementos tuvieron una variación promedio en términos reales del -13,9%.

**Figura 7. Comportamiento de regalías asignadas al departamento de Santander por entidades (2011-2021).**



\*Billones de pesos

Fuente: Cálculo de los autores con base en la distribución presupuestal del SGR

En la gráfica 3 se evidencia que la mayor cantidad de recursos son asignados a la educación y al Sistema General de Participación, mientras que las entidades restantes incluidas la salud con un incremento máximo de 0.47% al final del periodo, han tenido un comportamiento estable entre el periodo 2011-2021.

### 6.3 Fase III: Respuesta a Pregunta Central

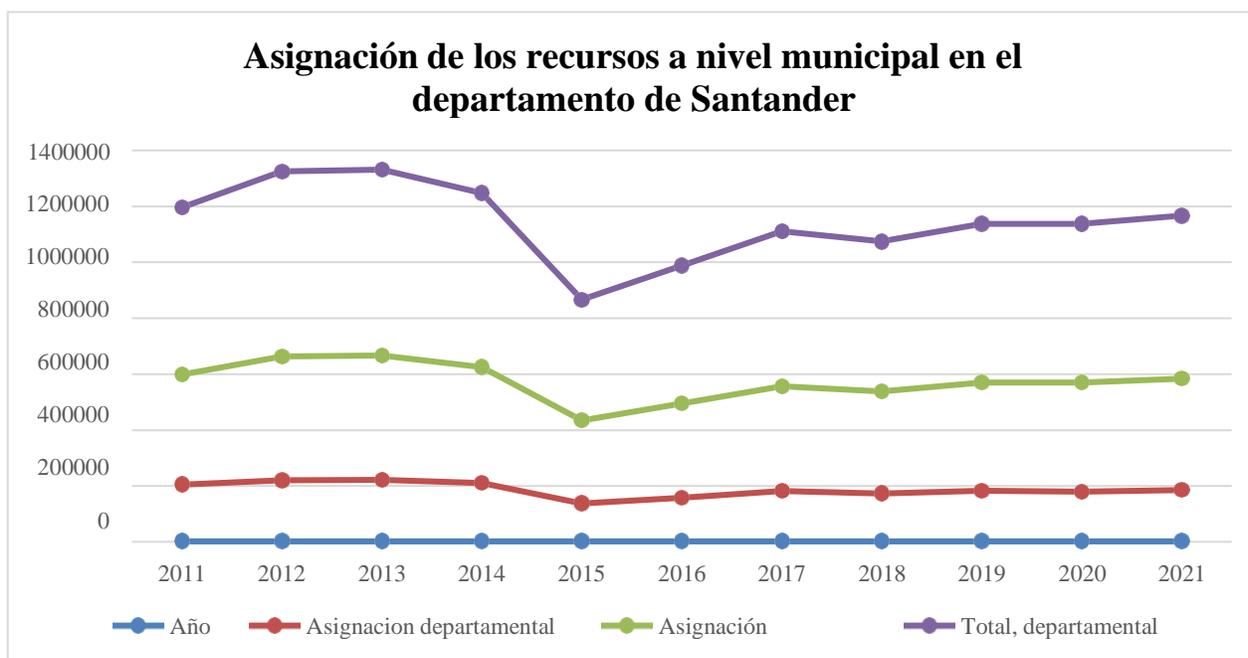
En la tabla siguiente se muestra el incremento de los aportes al sistema de salud departamental en el periodo 2011 al 2021 por parte del sistema general de regalías, pero al realizar un ajuste con la tasa representativa promedio anual se observa que los aporte han permanecido estables durante este periodo debido al aumento en el costo de vida a causa

reflejada por el aumento de la tasa representativa del dólar frente al peso colombiano.

### 6.3.1 Identificación de la Asignación de los Recursos del SGR a Nivel Municipal en el Departamento de Santander.

En la Figura 8 se puede apreciar el monto de asignación municipal correspondiente a los recursos transferidos desde el Sistema General de Regalías entre el periodo 2011-2021 según la tasa promedio representativa anual, mostrando un incremento desde el 2011 hasta el 2013, con un declive a 2015 para nuevamente experimentar un alza en 2016 y mantener una constante entre el 2017 a 2021, esto comparado con los recursos que le quedan al departamento después de desagregar el valor total de las regalías asignadas.

**Figura 8.** Asignación municipal de recursos económicos provenientes del SGR 2011-2021 de acuerdo con la tasa representativa anual

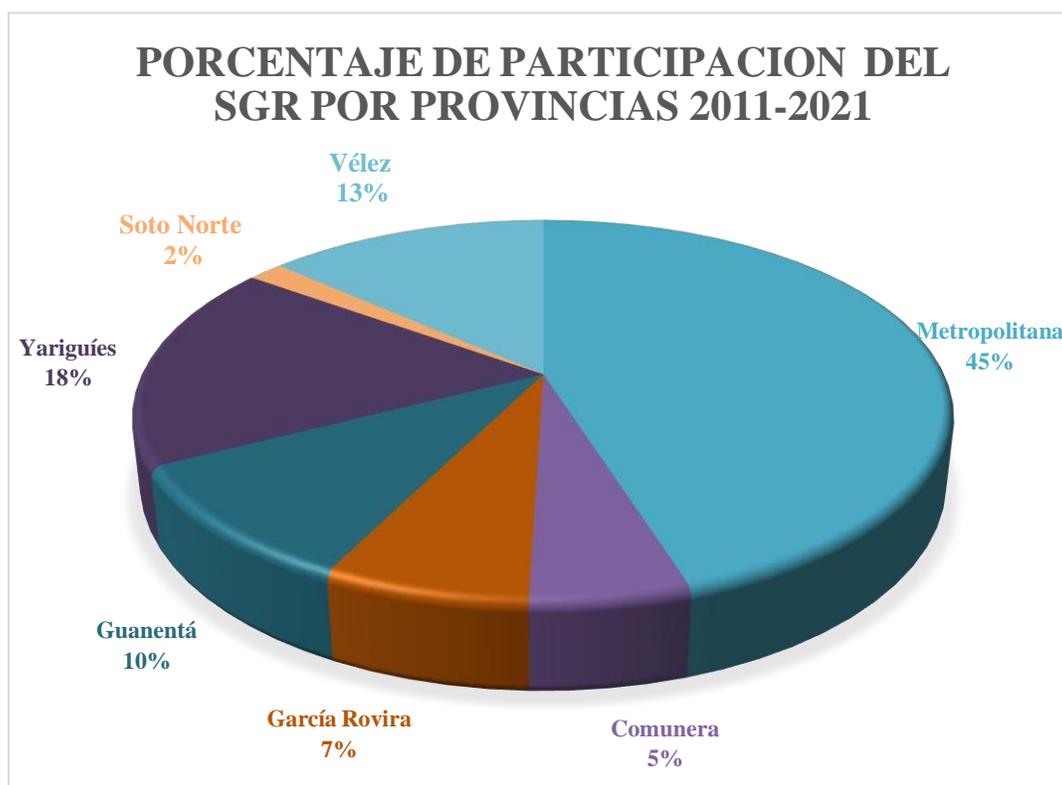


Fuente: Grupo GFT - DIFP

A continuación, se describe el porcentaje de participación por provincias de los recursos asignados provenientes del SGR entre el periodo 2011-2021, consolidando el total de municipios pertenecientes al departamento de Santander.

El departamento de Santander está conformado por 87 municipios los cuales se agrupan en 7 provincias entre las que se encuentran Vélez, Soto Norte, Yariguíes, Guanentá, García Rovira, Comunera, Metropolitana, provincias que son beneficiarias de los recursos del Sistema General de Regalías para la inversión pública del sector salud.

**Figura 9.** Asignación porcentual de recursos del SGR agrupado por provincias en el periodo 2011-2021



Fuente: Grupo GFT - DIFP

En esta grafica se muestra la participación porcentual de los recursos provenientes del SGR transferidos a las provincias del departamento de Santander dentro del periodo 2011-2021, observándose que la provincia que recibe una mayor participación de estos recursos corresponde a la provincia Metropolitana con un 45%, seguida de Yariguíes con un 18% y la provincia de Vélez con un 13%, siendo Soto Norte la de menor porcentaje de participación de las regalías.

**Tabla 10.** *Municipios con mayor asignación de regalías 2011-2021 y NBI total\**

Código	Municipios	Asignación de regalías (\$)	NBI	%
68001	Bucaramanga	542.235.924.634	5,38	17,9%
68081	Barrancabermeja	294.586.296.867	11,61	9,7%
68276	Floridablanca	243.391.829.853	3,9	8,0%
68307	Girón	191.971.197.928	6,58	6,3%
68547	Piedecuesta	154.912.307.275	5,43	5,1%
68190	Cimitarra	74.045.797.238	17,8	2,4%
68406	Lebrija	67.641.696.133	9,82	2,2%
68679	San Gil	67.562.561.734	4,76	2,2%
68689	San Vicente de Chucurí	66.032.551.254	22,09	2,2%
68615	Rionegro	63.113.421.110	16,24	2,1%

\*Reporte a 06 de mayo de 2021

Fuente: Cálculo de los autores con base en la distribución presupuestal del SGR expresado en miles de millones

Entre los municipios que cuentan con una mayor asignación de recursos provenientes del SGR se encuentre en primer lugar Bucaramanga con un 17% de la asignación y un NBI de 5,38 comparado con San Vicente de Chucuri con un NBI del 22.09% seguido por el municipio de

Barrancabermeja con un índice de NBI del 11.61% pero con un recaudo valorado en peso, menor al comparado con el municipio de Rionegro y Girón siendo estos municipios productores y transportadores de la explotación de los recursos naturales no renovables.

**Tabla 11.** *Municipios con menor asignación de regalías 2011-2021 y NBI total\**

<b>Código</b>	<b>Municipios</b>	<b>Asignación de regalías (\$)</b>	<b>NBI</b>	<b>%</b>
68245	El Guacamayo	5.680.606.170	9,5	0,2%
68322	Guapotá	5.143.865.861	12,62	0,2%
68705	Santa Bárbara	5.140.082.116	16,39	0,2%
68160	Cepitá	5.091.458.303	12,79	0,2%
68121	Cabrera	5.070.974.006	12,83	0,2%
68013	Aguada	4.894.067.789	16,07	0,2%
68370	Jordán	4.010.496.437	24,68	0,1%
68522	Palmar	3.595.883.507	14,23	0,1%
68867	Vetas	2.826.830.889	8,68	0,1%
68132	California	2.591.988.818	6,67	0,1%

\*Reporte a 06 de mayo de 2021

Fuente: Cálculo de los autores con base en la distribución presupuestal del SGRExpresado en miles de millones

De acuerdo con la tabla 11 el municipio que presentan una menor asignación de recursos corresponde a California con un índice de NBI del 6.67 comparado con el municipio de Jordán que, aunque presenta un índice de NBI del 24.68% no corresponde a un ente territorial productor, ni transportador de estos recursos, pero con un índice de NBI superior al resto de departamentos descritos en esta tabla.

**Tabla 12.** *Asignación de recurso a la salud en Santander del SGR (2011-2021)*

Concepto	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Salud	0,23	19,9%	0,23	19,0%	0,23	18,2%	0,26	19,5%	0,26	18,7%	0,30	19,2%	0,32	19,1%	0,35	20,0%	0,40	20,9%	0,43	20,6%	0,47	20,6%
Régimen Subsidiado	0,16	68,5%	0,16	67,8%	0,16	68,0%	0,18	69,0%	0,21	81,2%	0,24	82,7%	0,26	82,4%	0,29	82,7%	0,34	83,3%	0,37	86,8%	0,40	86,6%
Salud Pública	0,02	10,5%	0,03	11,2%	0,03	11,8%	0,03	11,3%	0,03	11,7%	0,03	10,5%	0,03	10,2%	0,03	9,8%	0,04	9,2%	0,04	9,9%	0,05	10,1%
Subsidio a laOferta	0,05	21,0%	0,05	21,0%	0,05	20,3%	0,05	19,7%	0,02	7,1%	0,02	6,8%	0,02	7,4%	0,03	7,4%	0,03	7,5%	0,01	3,3%	0,02	3,3%
Total, SGP	1,15		1,21		1,28		1,33		1,40		1,53		1,66		1,73		1,93		2,09		2,27	

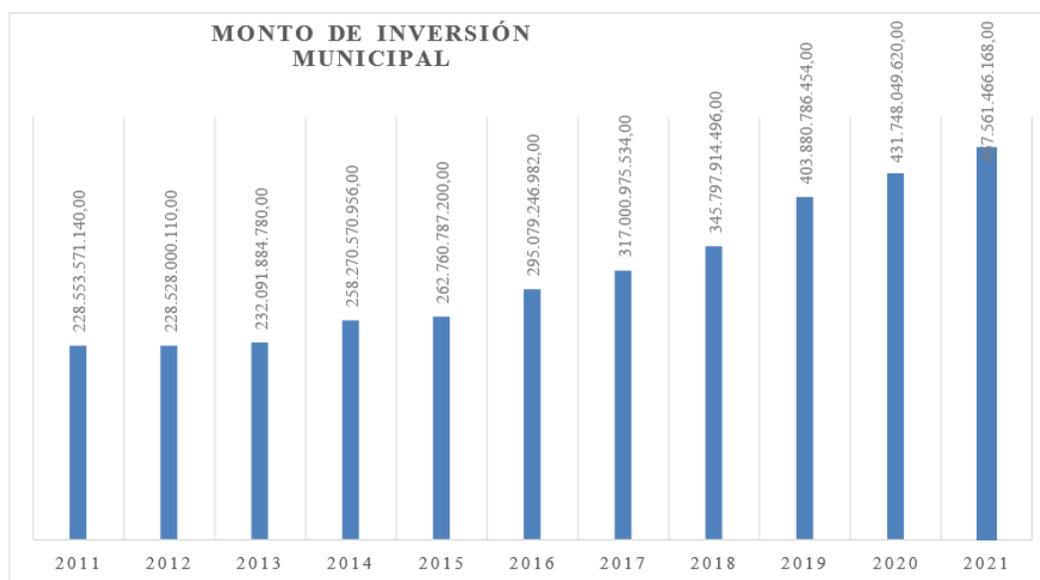
\*Billones de pesos

Fuente: Cálculo de los autores con base en la distribución presupuestal del SGR

Como se puede apreciar en la tabla anterior, del total de regalías asignadas al departamento en promedio el 19,6% se destinó a la salud, de este el 78,1% en promedio es destinada al régimen subsidiado, el 10,6% a salud pública y el 11,3% en promedio a subsidio a la oferta.

En la Figura 10 se evidencia el monto de participación del sector salud a nivel municipal del departamento de Santander, según el histórico de la inversión en salud observando un incremento consecutivo entre los años 2011 a 2021.

**Figura 10.** *Ingreso total de Inversión del SGR en el sector salud municipal de departamento de Santander 2011-2021.*



Fuente: DNP

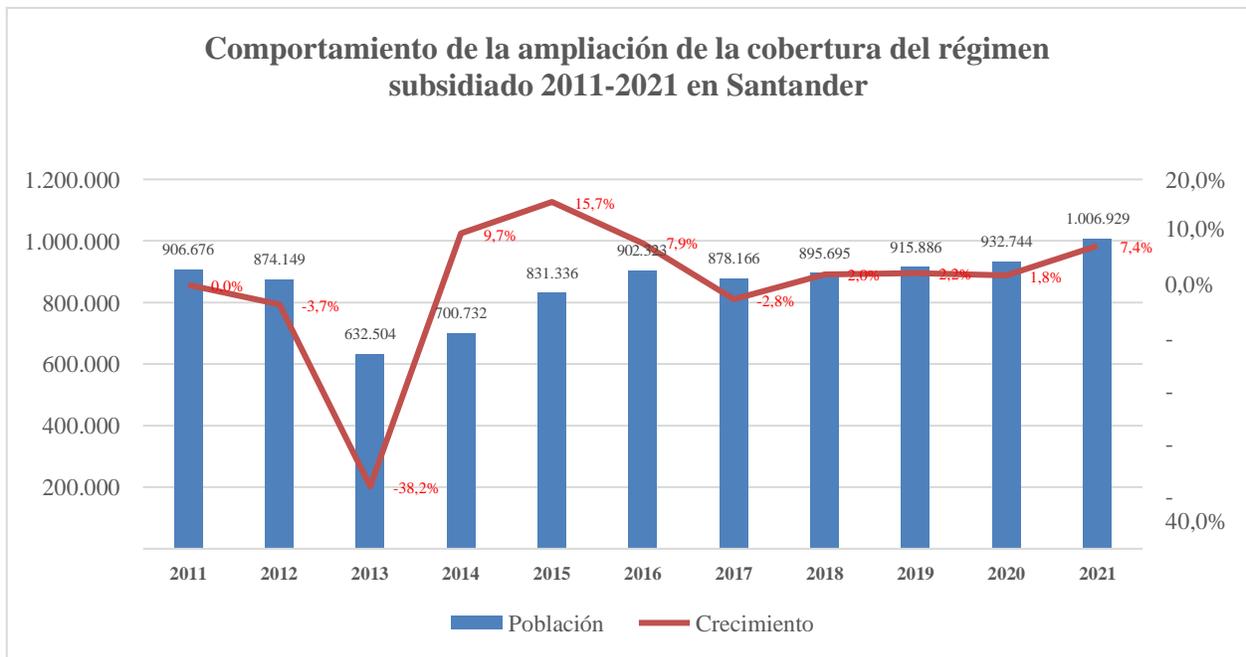
### ***6.3.2 Distribución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías en el sector salud en la inversión pública del departamento de Santander entre los años 2011 - 2021***

Las distribuciones de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías están establecidas en la normatividad del estado colombiano, así como la prestación oportuna y de calidad de los servicios de salud con la finalidad de mejorar la calidad de vida de cada individuo perteneciente a la nación.

Para cumplir con este objetivo es necesario impulsar el sector salud mediante la inversión

pública de estos recursos que buscan brindar una atención óptima, oportuna, equitativa y preventiva, disminuyendo el avance de las enfermedades de alto costo, mejorando la calidad de vida de cada individuo e impulsando a las instituciones prestadoras del servicio de salud público a su independencia económica y productiva.

**Figura 11** Ampliación de la cobertura del régimen subsidiado en el sector salud a nivel municipal del departamento de Santander 2011-2021



Fuente: Histórico de afiliación régimen subsidiado - MSPS

La ampliación de cobertura del régimen subsidiado es uno de los objetivos primordiales de cada administración tanto departamental como municipal debido a que representa esa oportunidad que tiene la población pobre o vulnerable para poder acceder a los servicios de salud.

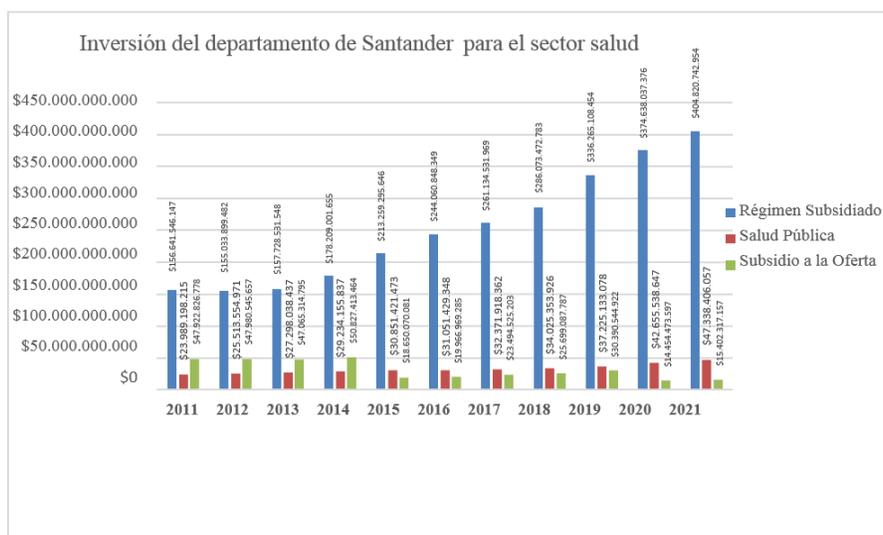
El indicador principal para el seguimiento de la dinámica del aseguramiento en salud es

la agregación del total de afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS). La grafica 7 deja apreciar que la cobertura del régimen subsidiado ha tenido un aumento gradual con tres vertientes entre los años 2011, 2015 y 2021 que representa el mayor número de afiliados a este régimen, notándose un declive del vértice en los años siguientes.

### 6.3.3 Consolidado de la Inversión Pública de los Recursos Provenientes del SGR en el Sector Salud del Departamento de Santander

En la gráfica descrita a continuación se observa el monto de distribución de la asignación de inversión departamental para el sector salud por año, priorizando los proyectos estratégicos relacionados con la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado, programas en salud pública, subsidio a la oferta.

**Figura 12.** Inversión pública del sector salud en el departamento de Santander



Fuente: DNP- Grupo GFT - DIFP

La Figura 12 muestra el comportamiento de la inversión de las regalías para el sector salud con un aumento gradual medida por año, relacionada con la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado, seguido de los programas en salud pública y con un comportamiento descendiente a corte del 2021 de los proyectos que conforman el subsidio de la oferta, encargado este último del mejoramiento de la infraestructura de instituciones públicas, compra de equipo biotecnológicos y el mejoramiento de las vías en zonas rurales.

#### **6.3.4 Serie Anual de Afiliación en Salud a Nivel Departamental (Santander) 2011-2021**

En la tabla 9 se logra apreciar la afiliación anualizada del régimen subsidiado en el departamento de Santander observándose que el año que presentó mayor número de afiliados correspondió al 2020 con un número de 1.006.429 en comparación con el año 2021 con un número de afiliados de 984.144 lo que permite concluir que el número de afiliaciones no mantiene una constante en su crecimiento en lo referente a las afiliaciones del régimen subsidiado esto comparado con el régimen contributivo y el tamaño poblacional anual.

**Tabla 13.** Afiliación Anual del Departamento de Santander 2011-2021

<b>Año</b>	<b>Subsidiado</b>	<b>Contributivo</b>	<b>R. Especiales yExcepción</b>	<b>Total, afiliados</b>	<b>Población DANE</b>	<b>Cobertura aseguramiento SGSSS (%)</b>
2011	874.149	988.076	19.957	1.882.182	2.020.664	93,1%
2012	852.531	1.010.707	24.372	1.887.610	2.030.775	93,0%
2013	834.869	1.023.588	29.764	1.888.221	2.040.932	92,5%
2014	853.814	1.052.208	36.348	1.942.370	2.051.022	94,7%
2015	901.577	1.057.784	57.161	2.016.522	2.061.079	97,8%
2016	878.166	1.092.086	65.956	2.036.208	2.071.016	98,3%
2017	895.695	1.068.570	69.135	2.033.400	2.080.938	97,7%

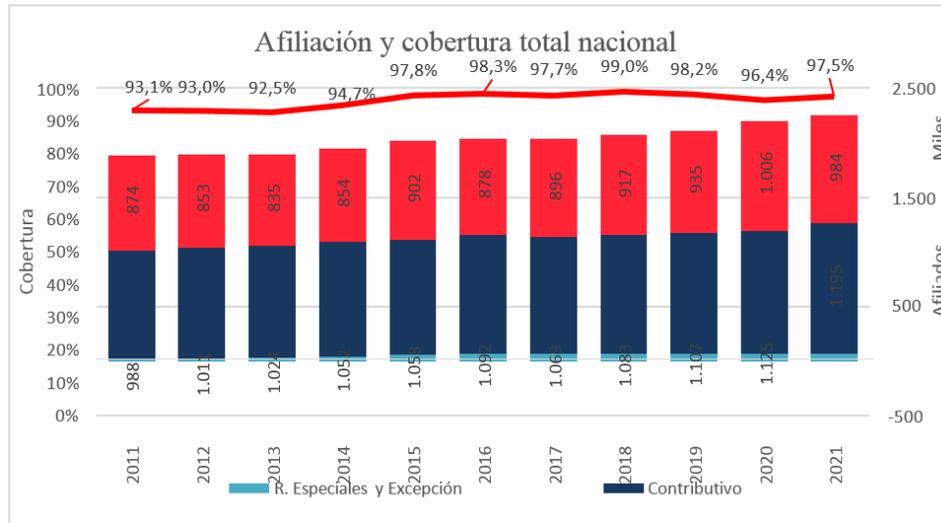
<b>Año</b>	<b>Subsidiado</b>	<b>Contributivo</b>	<b>R. Especiales yExcepción</b>	<b>Total, afiliados</b>	<b>Población DANE</b>	<b>Cobertura aseguramiento SGSSS (%)</b>
2018	917.320	1.082.756	69.695	2.069.771	2.090.839	99,0%
2019	935.217	1.107.169	68.538	2.110.924	2.150.704	98,2%
2020	1.006.429	1.124.714	67.050	2.198.193	2.280.908	96,4%
2021	984.144	1.195.468	68.605	2.248.217	2.306.455	97,5%

Fuentes: Histórico de afiliación régimen subsidiado - MSPSHistórico de afiliados compensados – MSPS Boletín de aseguramiento (2016) – MSPS Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) - FOSYGAProyecciones de población DANE

### ***6.3.5 Histórico de Cobertura v/s Afiliación en Salud a Nivel Nacional en Salud***

En cuanto al histórico de afiliaciones y ampliación de cobertura a nivel nacional se logra observar que se mantiene un comportamiento constante de crecimiento a partir del 2015 con un incremento del 98.3% hasta el 2018 con un crecimiento del 99.0% para luego observarse un descenso hasta el 2021 con un 97.5% en cuanto a la ampliación de la cobertura anual a nivel nacional.

**Figura 13. Histórico total de afiliación y cobertura a nivel nacional**



Fuentes: Serie anual de afiliación a nivel nacional (BDUA) y Estimación y proyección de población DANE (Censos 2005 y 2018)

### 6.3.6 Problemática en el Departamento de Santander para Estructurar Proyectos

La estructuración de proyectos es una de las estrategias establecidas por ley y que es empleada por los diferentes municipios y departamento de la nación colombiana para la asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías, En la actualidad el departamento de Santander cuenta un total de 87 municipios de los cuales el 12% presentan una situación crítica en capacidad de estructuración de proyectos como se describe en la siguiente las siguientes Figuras.

**6.3.6.1 Asignación de Recursos Provenientes del SGR para la Ejecución de Proyectos en el Sector Salud del Departamento de Santander v/s Valor Constante.**

**Tabla 14.** *Ejecución de Proyectos v/s Valor Constante o real Deflactado en Millones de Pesos*

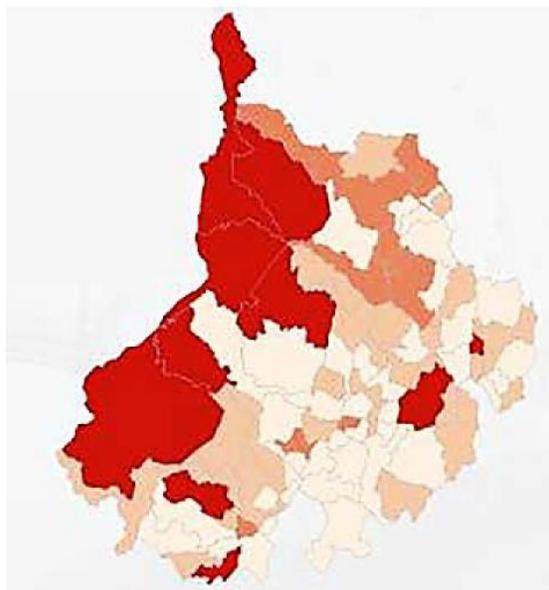
<b>Año</b>	<b>IPC</b>	<b>Total, proyectos (Valor Corriente o Nominal)</b>	<b>Asignación SGR (Valor Corriente o Nominal)</b>	<b>Valor Constante o Real, Deflactado (Millones De Pesos 2020)</b>	<b>Valor Constante o Real, Deflactado (Millones De Pesos 2020)</b>	<b>Porcentaje de Ejecución</b>
2011	3,73%	515,21	228.553,57	222,38	98.651,81	0,23%
2012	2,44%	112,66	228.528,00	74,34	150.791,02	0,05%
2013	1,94%	433,32	232.091,88	359,61	192.612,34	0,19%
2014	3,66%	198,16	258.270,57	87,17	113.610,82	0,08%
2015	3,77%	84,87	262.760,79	36,24	112.213,49	0,03%
2016	4,04%	621,05	295.079,25	247,50	117.593,46	0,21%
2017	3,18%	321,23	317.000,98	162,64	160.494,20	0,10%
2018	3,18%	300,46	345.797,91	152,12	175.073,79	0,09%
2019	3,80%	32,00	403.880,79	13,56	171.117,91	0,01%
2020	1,61%	650,10	431.748,05	650,10	431.748,05	0,15%
2021	5,62%	343,86	467.561,47	98,51	133.945,54	0,07%

Fuente: Histórico de afiliados compensados - MSPS Boletín de aseguramiento (2016) – MSPS Base de Datos Única de Afiliados

(BDUA) - FOSYGAProyecciones de población DANE

En la Tabla 14 que se muestra a continuación se logra apreciar que, aunque existe un aumento anual en la asignación de recursos provenientes del SGR no se evidencia lo mismo en la ejecución de proyectos en salud a nivel del departamento de Santander reportando su pico máximo de ejecución entre los años 2011 con un 0.23%, 2013 con 0.19%, 2016 con 0.21%, 2020 con 0.15% porcentaje que en la actualidad presenta un descenso del 0.07% de ejecución.

**Figura 14.** *Problemática en la Capacidad para Estructurar Proyectos en los Municipios de Santander*



Grupo Problemática		Municipios
Crítica	Alta	10
	Media	9
	Baja	28
	Mínima	40
Total General		87

Fuente: Plan de desarrollo departamento de Santander 2015-2019

En la ilustración anterior se logra observar que 10 de los municipios de un total de 87 del departamento de Santander se encuentran clasificados en la formulación de proyectos de inversión como crítico alto, seguido de una categoría crítica media con un total de 9 municipios y 29 de ellos clasificados en un índice bajo, solo 40 de estos municipios están en un rango mínimo.

Lo que deja en evidencia la necesidad de impulsar a los entes territoriales para la formación de proyectos que busquen mejorar su estado financiero y la adquisición de nuevos equipos biotecnológicos que permita una atención equitativa y un tratamiento oportuno de las enfermedades de alto costo.

## 7. Conclusiones

La promulgación de la normatividad que regula el Sistema General de Regalías es una puesta en práctica de la teoría neoinstitucional, ya que se observa una transición entre las limitaciones informales y las formales. Esta reforma constitucional propuesta se fundamentó en dos principios: 1) la equidad regional y 2) el desarrollo regional. objetivos que sirvieron de base para la creación del Sistema General de Regalías conformado por la totalidad de los recursos provenientes de las regalías a favor del estado colombiano.

Estas regalías son consideradas como un recurso de interés para los departamento y municipios, debido a que constituyen una fuente de ingreso que permite el desarrollo de proyectos de inversión en el sector salud, favoreciendo a la población vulnerable y con alto índice de necesidades básicas insatisfechas, convirtiéndose en un ejemplo de la línea de investigación relacionada con el desarrollo económico del sector salud.

En concordancia con los resultados de la investigación a pesar de que el departamento de Santander participa con tan solo con el 4.6% en la asignación de regalías se evidencia el interés por participar y obtener los recursos ya que en los últimos 10 años estos recursos asignados han incrementado constantemente superando los \$2.200.000 millones de pesos.

Adicionalmente la asignación municipal supera lo recibido por el departamentos de forma general en donde la provincia metropolitana y la de Vélez son las pioneros y jalonadoras de la iniciativa de asignación de los recursos en el departamento captando entre el 45% y 13% respectivamente de las asignaciones provinciales caracterizándose por ser provincias que no son productoras de recursos pero obtiene un porcentaje mayor comparada con la provincia de Yariguíes la cual presenta solo un 18% de la asignación, siendo esta provincia la que reúne los

municipios productores de recursos provenientes de las regalías.

En el 2020 de acuerdo con los resultados presentados anteriormente, incrementaron los proyectos de inversión ejecutados por las entidades de la salud superando el pico máximo evidenciando en el 2016, esto a pesar de los efectos negativos generados por la pandemia. De igual forma se presentó el IPC más bajo en los últimos 10 años alcanzando un mínimo de 1.61%.

Lo anterior deja evidenciar un interés por parte del gobierno en disponer o asignar los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para el fortalecimiento del sector salud colombiano, pero a pesar de ese interés no se cuenta con proyectos de inversión en salud que permita optimizar estos recursos.

Es por ello, que de acuerdo con lo analizado en el departamento de Santander ante la deficiente formulación de proyectos de inversión para el sector salud, donde se ve la necesidad de una intervención educativa que conlleve a los agentes administrativos de las instituciones prestadoras del servicio de salud pública a la formulación y ejecución de proyectos con la finalidad de mejorar su categorización en cuanto a deuda fiscal, optimizar la oportunidad de atención, realizar mejoras en infraestructura y adquisición de equipos biomédicos.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar, Hurtado, M. (2020). *Plan Territorial de Salud "Santander por el mundo."* 433–553.
- Casas, I. L., & Tolosa, Johanna. (2019). Análisis de Situación de Salud (ASIS). Colombia, 2019. Minsalud. *Ministerio de Salud y Protección Social*, vol. 7, 265.
- Congreso de Colombia. (1993). Plan Nacional de Salud Rural. *Ministerio de Salud*, 1–73.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 141 de 1994. Ley de Regalías*. 1–18.
- Congreso de Colombia. (2002). Ley 756 de 2002 1/38. *Diario Oficial*, 1(julio 23), 1–38.
- Congreso de Colombia. (2009). *Ley\_1283\_De\_2009\_269. Diario Oficial*, 2–4.
- Congreso de Colombia. (2011). Acto Legislativo 5 de 2011 Congreso de la República - Gestor Normativo - Función Pública. *Diario Oficial*, 2011(Julio 18), 1–4.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43391>
- Congreso de Colombia. (2011). Decreto 4923 de 2011. *Diario Oficial*, 50.
- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1530 de 2012. *Diario Oficial*, 1–39.
- [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/path/Contribution Folders/SitioWeb/Home/presupuestogeneraldeplanacion/LeyRegalias/a2012/Ley 1530 mayo 17 de 2012.pdf? download](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/path/ContributionFolders/SitioWeb/Home/presupuestogeneraldeplanacion/LeyRegalias/a2012/Ley%201530%20mayo%2017%20de%202012.pdf?download)
- Congreso de Colombia. (2018). Decreto 1467, Por el cual adiciona y modifica el Decreto 1082 de 2015 con el objeto de reglamentar la Ley 1923 de 2018 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*.
- [http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/decreto\\_1467\\_del \\_06\\_de\\_agosto\\_de\\_2018.pdf](http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/decreto_1467_del_06_de_agosto_de_2018.pdf)
- Congreso de Colombia. (2019). Acto Legislativo 0.05. *Diario Oficial*, 1–4.

- Congreso de Colombia. (2020). Decreto número 1821 de 2020. *Diario Oficial*, 106 páginas.  
<http://hdl.handle.net/20.500.12324/36558>
- Congreso de Colombia. (2020). Ley 2056 de 2020. *Diario Oficial*, 76 páginas.  
<http://hdl.handle.net/20.500.12324/36555>
- Departamento de planeación nacional. (2021). *Manual para la distribución de los recursos del sistema general de regalías (SGR) entre asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto Departamento Nacional de Planeación Bogotá, 2021.*
- Fedesarrollo. (2017). *Revisión de gasto.*
- Herazo Acuña, B. (2010). Algunos problemas de la salud en Colombia Some Problems of Health in Colombia. *Universidad Javeriana -Odontología*, 29(63), 37–39.  
<https://www.redalyc.org/pdf/2312/231216366005.pdf>
- North, D. C. “Economic performance through time”, *American Economic Review* 84, 3, 1994,pp. 359-368.
- North, D. C. “The new institutional economics and third world development”, J. Harris et al., eds., *The new institutional economics and third world development*, Londres y Nueva York, Routledge, 1995, pp. 17-26.
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). Las funciones esenciales de la salud pública en las Américas. Una renovación para el siglo XXI. Marco conceptual y descripción. In *Las funciones esenciales de la salud pública en las Américas. Una renovación para el siglo XXI. Marco conceptual y descripción.* <https://doi.org/10.37774/9789275322642>
- Ramírez Plazas, J. (2011). El Sistema General de Regalías. *Revista Jurídica Piélagos*, 10(1), 72.  
<https://doi.org/10.25054/16576799.626>
- Santos, J. C., & Carvajal, H. (2006). No Titule: “Estudio prospectivo socioeconómico de la

nuevaley de regalías (ley 756/02), enfocado al departamento de Santander.” *Universidad Industrial de Santander*