

Gestión y administración de los recursos de regalías en el municipio de San José del Guaviare

Jimmy Alexander Bonilla Moreno

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C. Marzo 2020

Gestión y administración de los recursos de regalías en el municipio de San José del Guaviare

Jimmy Alexander Bonilla Moreno

Modalidad Proyecto de Grado Monografía

Milagros Remedios Sierra Meza

Abogada Especialista en Derecho Administrativo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C. Marzo 2020

## **Dedicatoria**

Dedico esta monografía a Dios por permitirme y darme esta oportunidad tan maravillosa de seguir estudiando y capacitándome para construir un mejor país.

A mis padres, hermanos y sobrinos por su gran apoyo incondicional y que me alientan a seguir adelante con mis proyectos académicos.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero agradecer a Dios porque sin su ayuda la realización de esta monografía no habría sido posible, de igual manera agradecer al Departamento Nacional de Planeación DNP, especialmente a la Dirección de Vigilancia de las Regalías DVR, a la Subdirección de Proyectos de Regalías SPR y compañeros de trabajo por su ayuda, colaboración y aportes significativos a la investigación.

## **Resumen**

Es importante que las Entidades Territoriales administren de forma eficaz y eficiente los recursos que el Estado les asigna para la financiación de proyectos de inversión pública con miras al desarrollo social y económico de la región, algunos de estos recursos provienen de impuestos y recursos aprobados en el presupuesto municipal, pero uno de los recursos más importantes son los que el Estado les asigna producto de las regalías.

Es así como, la presente investigación se encuentra relacionado con la inversión pública territorial mediante la distribución y asignación de recursos producto de las regalías en el marco del Sistema General de Regalías (SGR). De ahí, que se busca profundizar en el conocimiento de la administración y gestión pública aplicada al ámbito territorial específicamente en el municipio de San José del Guaviare en el departamento del Guaviare analizando los efectos de la gestión pública territorial en la comunidad.

Es fundamental que las comunidades disfruten de bienes y/o servicios que el Estado les puede proveer a través del Sistema General de Regalías (SGR). Sin embargo, una planeación mal elaborada en los proyectos de inversión provoca una deficiencia en el servicio público por parte del Estado al no convertir esos recursos en proyectos 100% ejecutados al servicio de la comunidad y potencialmente sostenibles, por el contrario, dichos proyectos terminan costando mucho más de lo aprobado inicialmente y solicitando una adición de recursos, por otra parte, el proyecto en algunas ocasiones no logra subsanar inconvenientes presentados con estudios de suelos, cimentación, etc. convirtiéndose en un proyecto técnicamente inviable.

Para entender un poco más la situación se logró encontrar información de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR a través del aplicativo GESPROY del Departamento Nacional de Planeación (DNP), dichos proyectos tienen una particularidad y es que no

cumplieron el objetivo al tener inconvenientes durante su formulación y ejecución respectivamente.

El análisis como resultado de esta investigación da cuenta de la ineficiencia en la gestión pública de la entidad territorial a la hora de controlar, supervisar y administrar los recursos del SGR y como consecuencia los verdaderos afectados son los habitantes del municipio de San José del Guaviare. Por lo anterior se busca determinar los beneficios que deja de percibir la comunidad cuando los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías presentan retrasos en sus obras o que en definitiva no llegan al 100% de ejecución.

### **Palabras Clave**

Calidad de vida, desarrollo territorial, inversión pública, proyectos de inversión y regalías

## **Abstract**

It is important that the Territorial Entities administer effectively and efficiently the resources that the State assigns them for the financing of public investment projects with a view to the social and economic development of the region, some of these resources come from taxes and resources approved in the municipal budget, but one of the most important resources are those assigned by the State as a product of royalties.

Thus, the present investigation is related to territorial public investment through the distribution and allocation of resources resulting from royalties under the General Royalty System (SGR). Hence, it seeks to deepen the knowledge of the administration and public management applied to the territorial scope specifically in the municipality of San José del Guaviare in the department of Guaviare analyzing the effects of territorial public management in the community.

It is essential that communities enjoy goods and / or services that the State can provide through the General System of Royalties (SGR). However, poorly prepared planning in investment projects causes a deficiency in the public service by the State by not converting those resources into projects 100% executed at the service of the community and potentially sustainable, on the contrary, these projects end up costing much more than initially approved and requesting an addition of resources, on the other hand, the project sometimes fails to overcome problems presented with soil studies, foundations, etc. becoming a technically unviable project.

To understand the situation a little more, it was possible to find information on investment projects financed with SGR resources through the GESPROY application of the National Planning Department (DNP), these projects have a particularity and that is that they did

not meet the objective because they had problems during its formulation and execution respectively.

The analysis as a result of this investigation shows the inefficiency in the public management of the territorial entity when it comes to controlling, supervising and administering the resources of the SGR and as a consequence the real affected are the inhabitants of the municipality of San José del Guaviare. Therefore, it is sought to determine the benefits that the community ceases to receive when investment projects financed with royalty resources present delays in their works or that ultimately do not reach 100% execution.

### **Keywords**

Quality of life, territorial development, public investment, investment projects and royalties.

## Tabla de contenido

Lista de Tablas .....	10
Lista de Ilustraciones .....	10
Lista de Anexos.....	10
1. INTRODUCCION .....	11
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	14
3. JUSTIFICACIÓN .....	17
4. OBJETIVOS .....	20
4.1. Objetivo general.....	20
4.2. Objetivos específicos .....	20
5. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL .....	21
5.1. Recolección de información .....	30
5.2. Proyecto: Mejoramiento y Mantenimiento de la Vía Calamar – El Retorno – San Jose del Guaviare, en el Departamento de Guaviare, vigencia 2013.....	30
5.3. Proyecto: Construcción Primera Etapa de la Modernización y Optimización del Sistema de Alumbrado Público del Municipio de San Jose del Guaviare.....	37
5.4. Proyecto: Construcción de Cubierta y Mejoramiento del Polideportivo del Barrio La Granja del Municipio de San José del Guaviare, Departamento Del Guaviare.....	41
6. CONCLUSIONES .....	44
6.1. Análisis de la situación social.....	44
6.2. Propuesta de mejoramiento en la gestión pública territorial.....	45
7. ANEXOS .....	48
8. BIBLIOGRAFÍA .....	49
9. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.....	52

### **Lista de Tablas**

Tabla 1. Población del Guaviare.....	31
Tabla 2. Ahorros en tiempo de desplazamiento.....	34
Tabla 3. Ahorros en costos ambientales .....	34
Tabla 4. Evaluación flujo económico 2013 .....	35
Tabla 5. Evaluación flujo económico 2013-2014.....	36

### **Lista de Ilustraciones**

Ilustración 1 Etapas de los Proyectos de inversión.....	23
Ilustración 2. Departamento del Guaviare .....	32

### **Lista de Anexos**

Anexo 1 - Flujo económico del proyecto	48
--	----

## 1. INTRODUCCION

La gestión y administración de los recursos de regalías, tema que se aborda en este trabajo, es uno de los aspectos que más está influyendo en el desarrollo del país, relacionado con la inversión pública territorial mediante la distribución y asignación de recursos producto de las regalías. En el marco del Sistema General de Regalías, en el año 2011 se emitió el (Acto Legislativo 05, 2011) “por la cual se constituye el Sistema General de Regalías, y se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, además, se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. A partir de lo anterior se proyecta un nuevo escenario para los municipios, los departamentos, las regiones y la misma consolidación de la Nación, con el objeto de impulsar la economía y el desarrollo social, confrontado por las exigencias propias de la globalización.

Con la modificación de la Constitución Política de Colombia, mediante el Acto Legislativo 05 (2011) y la ulterior promulgación en 2012 de la Ley 1530 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (Ley 1530, 2012); el tema de las regalías se inscribe dentro de un nuevo escenario nacional, marcado por el interés de generar una distribución equitativa y eficiente de los recursos destinados a las regalías en los ámbitos nacional, regional y local, cambiando así los objetivos y criterios que se venían utilizando, lo que hace que la nueva distribución de recursos de regalías, generada por la implementación de la normatividad conciba nuevos y cuantiosos recursos destinados a proyectos de impacto regional en beneficio de los departamentos y municipios.

En ese sentido, es fundamental que las comunidades disfruten de bienes y/o servicios que el Estado les puede proveer a través del Sistema General de Regalías, es decir, “la capacidad de

las entidades territoriales se caracteriza por la utilización que debieron dar a las regalías para convertirlas en bienes y servicios que benefician a la comunidad y cumplir así las metas previstas en la normatividad y en los planes adoptados” (Rojas, 2015, pág. 40) . Sin embargo, El Departamento Nacional de Planeación (DNP), especialmente la Dirección de Vigilancia de las Regalías (DVR) y la Contraloría General de la República (CGR) han evidenciado irregularidades en la administración de estos recursos por parte de los entes territoriales; lo cual provoca una deficiencia en el servicio público por parte del Estado al no llegar de manera oportuna los recursos a las comunidades beneficiarias de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

Se logra determinar de la estructura del trabajo que es una investigación de tipo cualitativo, con el objetivo de determinar los beneficios que deja de percibir la comunidad de San José del Guaviare por los retrasos o la no ejecución de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías; de igual manera la investigación se fundamenta inicialmente en el análisis a la formulación de los proyectos presentados para ser estudiada su aprobación en el municipio de San José del Guaviare, esto es, con presupuesto de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías; como parte fundamental de las finanzas públicas en Colombia.

Las técnicas para el desarrollo metodológico están basadas en la observación directa y análisis de documentos físicos, información en bases de datos, consulta sobre revelaciones relacionadas con el objeto de estudio y utilización de herramientas cualitativas.

Los proyectos seleccionados serán objeto de análisis que permita brindar los resultados esperados de la situación social generada, producto del retraso en la ejecución del proyecto de inversión en dicha región geográfica.

Las fuentes de información primarias corresponden principalmente a las normas constitucionales y legales establecidas en el marco del Sistema General de Regalías, la información reportada a la Dirección de Vigilancia de las Regalías del DNP, a través de los diferentes sistemas de información (GESPROY, SUIFP) implementados para el control de la gestión y reporte de datos de los diferentes proyectos formulados a ser aprobados con recursos del sistema, al igual que información suministrada por entidades ejecutoras designadas a los proyectos.

Dentro de las fuentes de información primarias según (Lopez, 2012), está la observación, fuente primordial de esta investigación; como una técnica que permite obtener información mediante la indagación, verificación y análisis de documentos, eventos y procedimientos, contextualizados en un proceso formal establecido para la generación de resultados frente a unos objetivos propuestos.

Sobre las fuentes de información secundarias, se parte del análisis realizado por el investigador del presente estudio a información de todos los proyectos formulados a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías para el municipio de San José del Guaviare; sin obviar algunos análisis de tipo general realizados por investigadores de las diversas disciplinas (economía, derecho, administración) que abordaron aspectos específicos o generales de la inversión pública territorial con recursos del Sistema General de Regalías.

Siguiendo con el alcance el análisis basado en una caracterización a la problemática generada en la formulación de los proyectos, que permitió seleccionar proyectos con retrasos en la ejecución, formulado para el municipio de San José del Guaviare a través de la herramienta del Departamento Nacional de Planeación definida como Metodología General Ajustada (MGA).

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para mejorar el desarrollo regional y contribuir al cumplimiento de la función del Estado colombiano, en lo relacionado con generar mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de las diferentes regiones del país, la Ley 1530 (2012) desarrolló un esquema que permite, mediante la presentación de proyectos de inversión que tienen como características el impacto social y económico, tanto en desarrollo como en competitividad; acceder a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), “los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno” (Ley 1530, 2012. Art, 23)

Dentro de los objetivos y fines fijados en la Ley 1530 (2012) por el Congreso de la República, que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, se señala “Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo” (Ley 1530, 2012, Art., 2) es decir, el fortalecimiento de la equidad regional en la distribución de los ingresos producto de las regalías, estableciendo la oportunidad y conveniencia de formular proyectos de carácter regional acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales de las entidades territoriales.

A, Rojas (2015) afirma:

Se trata de analizar si los ingresos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, específicamente las regalías, son transformadas por estas en bienes y servicios que mejoran la calidad de vida de la población y por ende reducen la negación de libertades.

En ese sentido es de gran importancia garantizar que los recursos lleguen a las comunidades beneficiarias; sin embargo, en la Dirección de Vigilancia de las Regalías (DVR) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha detectado una problemática relacionada con las demoras en la ejecución de proyectos regionales financiados con recursos del Sistema General de Regalías, situación que impacta el desarrollo no sólo económico sino social de sus habitantes.

Al mismo tiempo, producto de los retrasos en la ejecución de dichos proyectos, la entidad territorial ejecutora de los mismos pierde la oportunidad de percibir o estimar dentro de su presupuesto, rentas o ingresos corrientes tributarios, que afectan ostensiblemente las finanzas públicas de éste. “La advertencia fue realizada por el DNP en un informe en el que hace un llamado a implementar acciones de mejora frente a retrasos injustificados, deficiencias e insuficiencias técnicas o falta de funcionalidad o sostenibilidad de los proyectos” (Revista Dinero.com, 2017)

De igual forma, en un estudio realizado por estudiantes de la Universidad Católica de Colombia sobre la estructura de asignación y aprobación de recursos del sistema general de regalías en proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, identificaron que los proyectos que presentan las entidades territoriales son objeto de devolución: “Los proyectos han sido devueltos por no cumplir con la verificación de requisitos que realiza Colciencias, y a pesar de ser reformulados atendiendo las recomendaciones de Colciencias, los proyectos continúan sin pasar la instancia de verificación de requisitos que realiza Colciencias” (Camacho, Ortiz, Ramos, & Sandoval, 2017), es decir que el desarrollo territorial se ve afectado por la deficiencia en la gestión pública de las entidades territoriales.

Bajo este panorama complejo se hace evidente y necesario estudiar algunos proyectos con retrasos en su ejecución, donde las entidades territoriales sean designadas como ejecutoras y que nos permitan realizar un análisis de las afectaciones sociales que genera la no ejecución.

En virtud de lo anterior, se plantea la siguiente pregunta general para el desarrollo de la investigación, así:

**General: ¿Cuáles son los beneficios que deja de percibir la comunidad de San José del Guaviare por los retrasos o la no ejecución de un proyecto financiado con recursos del Sistema General de Regalías, teniendo en cuenta la gestión pública de la entidad territorial designada como ejecutor de este?**

### 3. JUSTIFICACIÓN

El municipio de San José del Guaviare y en si todos los municipios del departamento del Guaviare sufrieron por muchos años una ola de violencia a causa de las guerrillas y abandono parcial del centro del país, “[...] la guerrilla de las Farc se forjó y consolidó gracias al aislamiento vial que padeció este departamento con respecto al centro del país. Por muchas décadas, la única vía para entrar o salir a Guaviare solo llegaba hasta el río Guaviare” (VerdadAbierta.com, 2016), por esa ola de violencia los municipios de este departamento sufrieron un estancamiento socioeconómico que perjudicó por años a sus habitantes.

El propósito de esta iniciativa es suministrar un análisis comprensivo de las afectaciones sociales que pasan las comunidades en sus territorios cuando la inversión y la gestión pública de los entes territoriales no son efectivas al momento de la ejecución de proyectos que son de carácter urgentes y necesarios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, esta situación se ha venido denunciando a través de diferentes medios de comunicación y redes sociales.

En el año 2014 la editorial La República en la sección de economía, publicó un artículo con relación a esta situación:

Y es que luego de dos años de la implementación del Sistema General de Regalías (SGR), ya hay 11 proyectos que están en riesgo de convertirse en elefantes blancos; la ejecución real llega a 6,5% y la posibilidad de desaprobación de proyectos asciende a cerca de \$1,9 billones. (Sanchez, 2014).

En este mismo artículo se habla de las irregularidades encontradas “El director del DNP, Simón Gaviria, explicó que entre las irregularidades encontradas hay deficiencias en los proyectos en construcción, falencias en el seguimiento a la ejecución, problemas con los predios o incumplimientos de los contratistas”. (Sanchez, 2014).

Así mismo, en el año 2017 el periódico el Espectador en su página web publicó una noticia sobre los proyectos críticos financiados con regalías, por proyectos que tienen falta de sostenibilidad e insuficiencias técnicas graves y/o retrasos injustificados en su ejecución:

Frente a ello, Mejía hizo un llamado a los alcaldes, gobernadores y representantes legales de otras entidades ejecutoras de proyectos con recursos de regalías, a implementar acciones de mejora frente a retrasos injustificados, deficiencias e insuficiencias técnicas o falta de funcionalidad o sostenibilidad (El Espectador, 2017)

Y en esta misma noticia se hizo mención al departamento que se está analizando en la presente investigación “En los Llanos hay 43 proyectos críticos por un monto de \$548.272 millones. El departamento del Meta y sus municipios tienen 20, seguido de Casanare con 10, Arauca con ocho, Vichada con tres, Guaviare uno y Vaupés uno” (El Espectador, 2017).

La Contraloría General de la República el 26 de junio de 2015, emitió el informe No. 039 sobre la administración de los recursos de regalías en el municipio de San José del Guaviare, en dicho informe se evalúa la gestión y los resultados en el manejo e inversión de estos recursos, teniendo en cuenta la normatividad aplicable: Acto legislativo 05 de 2011, las leyes 141 de 1994 y 1530 de 2012. En este informe se evidenciaron siete (7) hallazgos de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria, la mayoría de ellas de carácter presupuestal, encontrando diferencias entre el presupuesto municipal y lo reportado en los libros de bancos “ [...] el municipio ha incorporado los recursos recaudados por el Fondo de Compensación Regional como rendimientos financieros” (Contraloría General de la República, 2015) , lo cual nos indica que la gestión del municipio en la administración de recursos no tiene un control efectivo en el área financiera. Así mismo y con relación a la ejecución de los recursos destinados a los proyectos aprobados por el OCAD (Órgano colegiado de administración y decisión) se

presentaron deficiencias en las fases de planeación, control y monitoreo por parte del ente territorial.

En este sentido y teniendo en cuenta estos antecedentes, se requiere analizar la situación desde un punto de vista social que permita dar respuesta al problema de investigación identificado.

Por lo anterior, se pretende dar cuenta por medio de un análisis comprensivo de los problemas colaterales que trae consigo una mala gestión de los entes territoriales: inconveniente en la formulación de los proyectos, retrasos de obras públicas y demás. Así pues, es importante que a raíz de dicho análisis se establezcan unas propuestas de mejoramiento para fortalecer la gestión territorial.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. Objetivo general**

Determinar los beneficios que deja de percibir la comunidad de San José del Guaviare por los retrasos o la no ejecución de un proyecto financiado con recursos del Sistema General de Regalías SGR.

### **4.2. Objetivos específicos**

- Recolectar información de proyectos que hayan presentado inconvenientes en la ejecución y que permita realizar un análisis de la problemática.
- Determinar la situación social que genera los inconvenientes en la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR en los habitantes del municipio de San José del Guaviare.
- Establecer propuestas de mejoramiento y fortalecer la gestión pública territorial, teniendo en cuenta el análisis realizado.

## 5. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Para empezar este capítulo es importante aclarar lo que se entiende por “inversión pública”, para lo cual (Ortegón, 2004) establece: [...] implica el alcance del sistema respecto de la asignación de recursos disponibles (del Estado) y también delimita, en parte, las características de las salidas del sistema (formación del capital físico, formación del capital humano o producción de bienes y servicios). (P.12)

En Síntesis se entiende por inversión pública “la aplicación de un conjunto de recursos públicos orientados al mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la producción o prestación de bienes y servicios a cargo del Estado, o mediante la transferencia de recursos, siempre que se establezca claramente un cambio positivo en las condiciones previas imputable a la aplicación de estos recursos, en un tiempo determinado” (Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos BPIN, 2018)

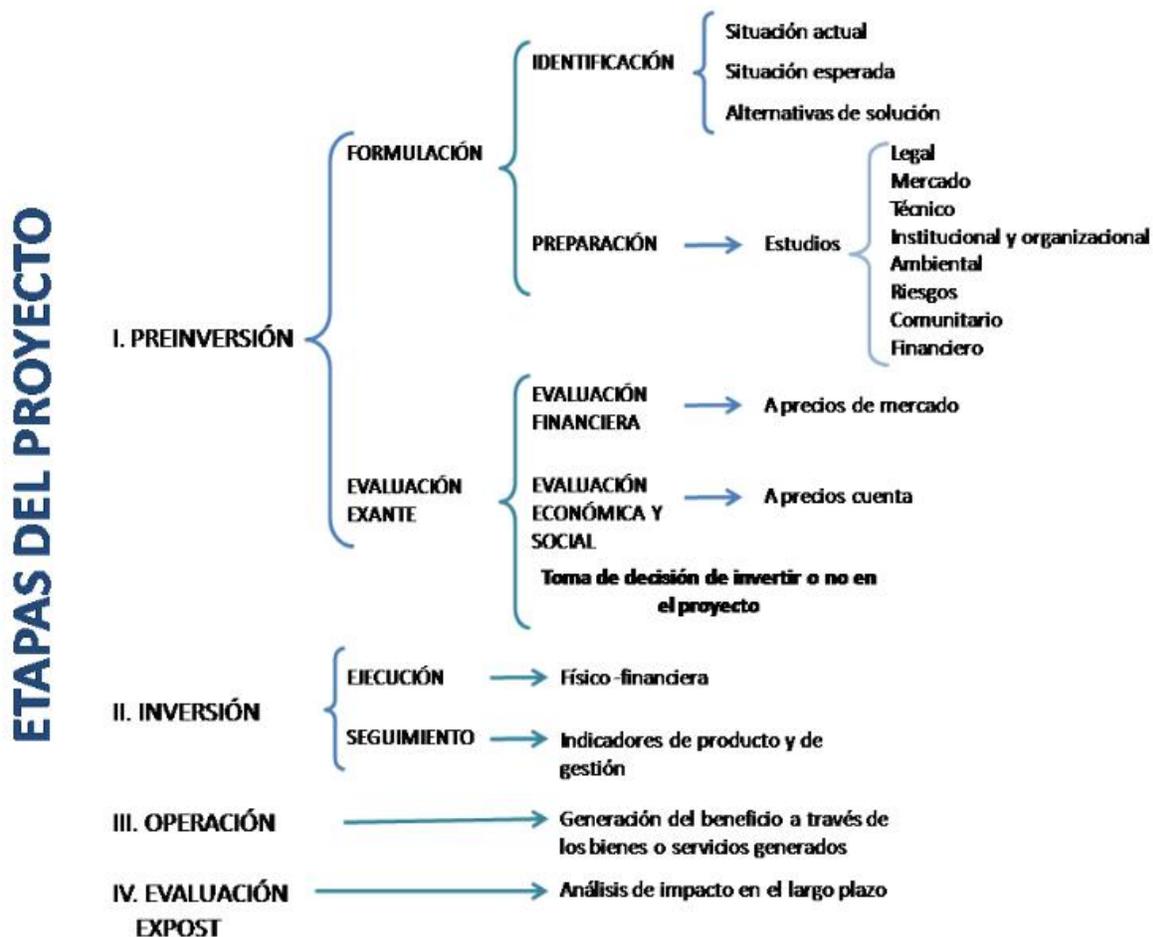
La normatividad colombiana ha acotado el término de inversión pública a “aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social” (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2015)

Ahora bien, en consecuencia, los proyectos de inversión pública nacen como la aparición o descubrimiento de un problema social que requiere de una solución, en respuesta a lo anterior (Ortegon, Pacheco, & Roura, 2005) indican que.

“Los proyectos de inversión pública son cursos de acción para resolver problemas de comunidades en particular o de la sociedad en general, los que deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos. Por lo que el propósito de todo proyecto de inversión es el de resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en general”.

“Un proyecto se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población. Los Proyectos de Inversión Pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan Total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado” (Decreto 2844 de 2010, artículo 5).

Ilustración 1 Etapas de los Proyectos de inversión.



Jimenez, D. (2015). Ilustración Etapas del proyecto. [Figura]. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Lists/Glosario%20MGA/DispForm.aspx?ID=63&ContentTypeId=0x0100151E7F1AB6A6844AB26F236DA71F8B59004E8EFB3F76CC0F459A95408E355BFE27>

Como antecedentes de la inversión pública en Colombia en 1989, marca un hito en la historia del sector público colombiano, a través de una reforma importante en la normatividad del manejo del Presupuesto General de la Nación. Con la promulgación de la Ley 38, conocida como el Estatuto Orgánico del Presupuesto, adicionalmente la introducción de mejoras en las incongruencias observadas hasta ese entonces entre la programación presupuestal y los equilibrios macroeconómicos y fiscales, se incorpora una innovación importante: la introducción del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, conocido desde entonces como BPIN. Herramienta básica

para la racionalización del gasto público y para el fortalecimiento de las actividades de pre-inversión, fundamentales en todo proceso importante de toma de decisiones. (DNP, s.f.).

Antes de implementarse el Sistema General de Regalías (SGR) en el año 2011, funcionaba el antiguo esquema que se llamaba Fondo Nacional de Regalías (FNR) hoy en liquidación, el cual fue creado mediante Ley 141 de 1994, en el Boletín No.55 del Ministerio de Hacienda “El Sistema General de Regalías es mil veces mejor a lo que había antes” dio a conocer la siguiente información:

“Con el esquema anterior, aclaró el ministro, el 80% de los recursos se concentraban solo en las entidades productoras, mientras que, tras la reforma, ese mismo porcentaje se destina a fondos de inversión, que financian proyectos en cualquier parte del país, y solo un 20% se invierte directamente en los municipios y departamentos productores. “En particular, el 40% de los recursos del Fondo de Compensación Regional está destinado a la inversión en los 1050 municipios más pobres del país” (Cardenas, 2018)

Dado que la mira central de este análisis estará enfocada en la gestión y la gobernabilidad territorial, toda vez que se busca profundizar en el conocimiento de la gestión pública al ámbito territorial; específicamente en los proyectos de inversión pública que son financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), será necesario plantear algunos parámetros que sirvan de ejes conceptuales para apoyar la lectura de esta investigación. Por lo anterior es pertinente iniciar con las finanzas públicas y es que en la Constitución de 1991 define a Colombia como una república unitaria, descentralizada con autonomía de sus regiones. En el artículo 287 establece el contorno en que debe concebirse el concepto de autonomía:

“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y de la ley, tendrán los siguientes derechos: 1.

Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales. “

El Estado es el responsable de administrar los fondos o los recursos de lo público, sin embargo, las entidades territoriales deben dar un buen uso teniendo en cuenta el presupuesto asignado. Así pues, “El principal objetivo estatal a través de las finanzas públicas suele ser el fomento de la plena ocupación y el control de la demanda agregada” (Perez Porto & Gardey, 2013).

Una vez entendido los conceptos de proyectos de inversión y finanzas públicas, podemos abordar sobre una de las fuentes de financiación más importantes que tiene el país como son las regalías ¿Qué son las regalías? Para responder a esta pregunta la (Contraloría General de la República, 2019) lo define así:

“Las regalías son el pago que hacen las compañías petroleras y mineras al Estado Colombiano, por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable. Las compañías petroleras entregan al Estado entre el 8% y el 25 % del valor de la producción de petróleo crudo. Se destinan a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios como la educación básica, salud, agua potable y alcantarillado entre otros y a financiar grandes proyectos que traigan progreso a la región” (P.1).

Para la administración de dichos recursos se creó un sistema para la distribución equitativa, este sistema se llamó “Sistema General de Regalías (SGR)” y es que hablar del sistema de regalías, implica igualmente asumir una serie de conceptos relacionados con su aplicación a un contexto como el de Colombia, caracterizado por tener innumerables intereses y

problemáticas que requieren un tratamiento técnico y de recursos muy específicos. Vale señalar que como el desarrollo teórico en esta materia es muy escaso, tanto que se ha venido construyendo con fundamento en la misma práctica que hacen determinados Estados para obtener recursos de la explotación que hagan terceros de sus riquezas naturales no renovables, a esto se suma el apoyo que proviene de organismos internacionales como la ONU y el Banco Mundial.

Un primer acercamiento al concepto de regalías proviene del cambio suscitado en el artículo 360 de la Constitución Política de 1991, el cual expresa que: la explotación de un recurso natural no renovable causa, a favor del Estado, una contraprestación económica o título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte (Art. 1°). De este texto constitucional surgen varios elementos importantes como el hecho de que su objeto está relacionado con la explotación de recursos naturales no renovable.

Profundizando más en el concepto se señala que este corresponde a una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2018). Esta definición busca señalar el beneficio que se obtiene, en este caso la Nación y sus regiones, de la captación de dineros sobre una determinada explotación de recursos cuya característica especial es que no son renovables.

Una explicación más profunda hace (Candelo, Duran, Espitia, Garces, & Restrepo, 2010), quien no sólo se limita a definirlo, sino que establece:

Inicialmente el régimen legal de los recursos naturales no renovables estuvo enmarcado por la Constitución de 1886, según la cual la “República de Colombia” es propietaria de “2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobre la

Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización” (Pág. 7)

Así mismo (Candelo, Duran, Espitia, Garces, & Restrepo, 2010) también hace referencia a la historia de las regalías antes de que se convirtiera en una contraprestación:

“A través de la historia, este tipo de recursos toma diferentes acepciones, inicialmente se conciben como un impuesto o como el pago de un derecho por la explotación en los casos de las concesiones. Los porcentajes establecidos parecen surgir de la negociación directa entre el Estado y los productores privados y no se observa una regla definida”. (Pág. 13)

Desde otra perspectiva Vergara (2011) señala la relevancia que tienen las regalías en el país, al punto de ser elevadas al rango constitucional, lo que le otorga una serie de privilegios y exigencias al Estado no solo para hacerlos cumplir, sino que establece un cambio sustancial en las relaciones entre gobierno central y las entidades territoriales.

Profundizando más el concepto, la Corte Constitucional (2002) ha definido las regalías como “una contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado” (P. 20). Este concepto tiene plena vigencia aun cuando su configuración en la Constitución Política haya cambiado con el Acto Legislativo 05 de 2011, pero queda un poco corto en cuanto a que no señala cuál es el destino final de dicha contraprestación.

En síntesis, el concepto de regalías se concibe como un derecho del cual es destinatario el Estado, quien fundado en la titularidad del subsuelo, por la explotación de recursos naturales no renovables recibe a cambio unos recursos o contraprestación por parte de quien los explota, para

que sean destinados en proyectos de desarrollo social, económico y ambiental en los diversos niveles: nacional, regional, departamental y local.

Ahora, con el fin de abordar los proyectos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, es importante conocer sobre el ciclo de dichos proyectos, entonces, de conformidad con lo señalado por el Artículo 8 de la Ley 1530 de 2012, el ciclo de proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías incluye las siguientes etapas:

- Viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión del Sistema General de Regalías. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, y las comunidades étnicas minoritarias, podrán, formular proyectos, ante las Secretarías de Planeación municipal o departamental; quienes presentarán el respectivo proyecto a la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD.

Una vez recibido un proyecto de inversión por la Secretaría Técnica del OCAD ésta lo remitirá a la instancia encargada de adelantar la verificación de requisitos, que, para el caso de financiamiento con recursos de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, se adelantará por el Departamento Nacional de Planeación, objeto de esta investigación.

Posterior a la determinación de viabilidad del proyecto por parte del OCAD, este registra en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

- Priorización y aprobación del proyecto de inversión. Responsabilidad exclusiva de los OCAD's, previa disponibilidad de recursos manifestada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los proyectos.

Actividad realizada por el Sistema de Monitoreo Seguimiento Control

Evaluación, una vez los proyectos inician ejecución.

Fuente: (Ministerio de Educación Nacional, 2013)

Una vez estudiado el ciclo de los proyectos, se hace pertinente estudiar la fase de formulación de proyectos, por lo anterior, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, define la formulación de proyectos a través de una Metodología General Ajustada (MGA), para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Por lo anterior, en la página web (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2019) se establece “De acuerdo con la Ley 152 de 1994 y la Resolución 4788 de 2016, la Metodología General Ajustada es una herramienta informática de acceso vía internet (MGA WEB) que ayuda de forma esquemática y modular en los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión pública. La MGA tiene como fin principal el registrar y presentar la formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública para gestión ante los entes nacionales y territoriales”.

La evaluación ex ante de los proyectos de inversión pública, está basada en la aplicación y desarrollo de instrumentos de medición financiera, económica o social, estas dos últimas entendiéndose como una sola evaluación, que busca identificar el aporte socioeconómico de contribuir al bienestar de la comunidad y los efectos sobre la distribución equitativa de los ingresos y la riqueza.

¿Qué es el fondo de compensación y desarrollo regional del SGR? Para responder el anterior interrogante en la página web (Encolombia, 2019) se definen estos dos conceptos así:

Fondo de Compensación Regional: El Fondo de Compensación Regional seguirá los mismos criterios de asignación que el Fondo de Desarrollo, con el fin de promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país. Este fondo tendrá una duración de treinta años, lapso en el cual se espera que estas regiones converjan en su grado de desarrollo hacia el promedio nacional, de forma que alcancen mejores estándares en materia de calidad de vida.

Fondo de Desarrollo Regional: Este fondo del SGR busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, generen rendimientos a escala y eviten limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos y del fraccionamiento de recursos.

### **5.1. Recolección de información**

Dado el enfoque utilizado para la presente monografía y en consecución del objetivo de analizar la información de los proyectos, se ha recurrido a la base datos que tiene el aplicativo GESPROY (Herramienta del Departamento Nacional de Planeación DNP), este aplicativo permite a la entidad ejecutora gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos financiados con recursos del SGR a partir de objetivos, productos, metas e indicadores plantados en su formulación y registrados en el Banco de Programas y Proyectos SGR – SUIFP-SGR.

### **5.2. Proyecto: Mejoramiento y Mantenimiento de la Vía Calamar – El Retorno – San Jose del Guaviare, en el Departamento de Guaviare, vigencia 2013.**

Sector transporte.

### Caracterización del territorio

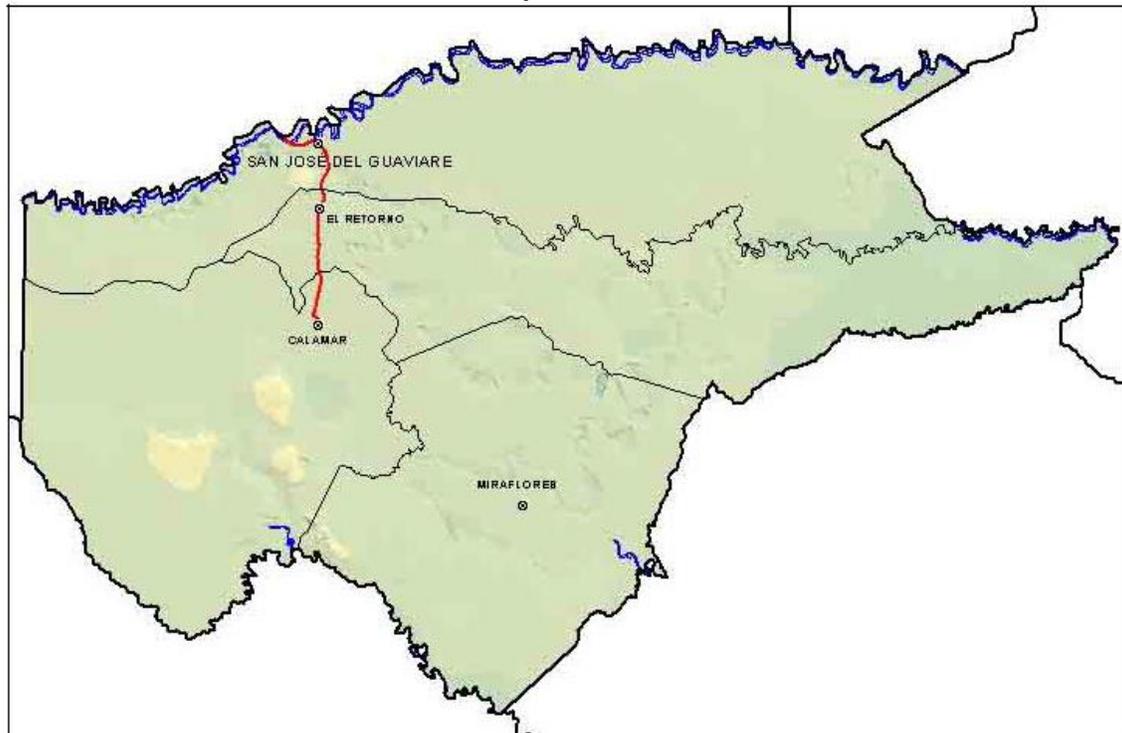
Según el censo general (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2005):

“El departamento de Guaviare limita al norte con Meta y Vichada, al oriente con Guainía y Vaupés, al sur con Vaupés y Caquetá, y al occidente con Caquetá y Meta. El territorio está conformado por la capital departamental, San José del Guaviare, y por los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores y habitan en el departamento 81.411 habitantes, de los cuales 50.676 se encuentran en las cabeceras municipales y 30.735 en áreas rurales”

*Tabla 1. Población del Guaviare*

TERRITORIO	URBANA	RURAL	TOTAL
San José del Guaviare	35.095	10.478	45.573
Calamar	6.679	2.879	9.558
El Retorno	7.311	11.163	18.474

Fuente: Diagnóstico Guaviare – Página Web Gobernación del Guaviare

*Ilustración 2. Departamento del Guaviare*

**Fuente:** (Gobernación del Guaviare, 2008)

Según el diagnóstico del departamento (Gobernación del Guaviare, 2008):

“La comunicación del departamento con los principales centros administrativos del país es bastante compleja, puesto que sólo existe una vía terrestre que lo conecta con la red vial nacional, que va de San José del Guaviare a Villavicencio; los municipios del departamento se comunican entre sí por medio de una carretera no pavimentada que pasa por las cabeceras municipales de los municipios de San José, El Retorno y Calamar”

(P.2)

Estas condiciones particulares elevan los costos del comercio y dificultan el acceso a diversos bienes, tales como los servicios de salud, educación y a nuevas oportunidades laborales.

(Gobernación del Guaviare, 2008)

Así mismo, en este diagnóstico del departamento (Gobernación del Guaviare, 2008) afirma que:

“La escasa oferta interna en el departamento, además de la precariedad de las vías de comunicación y las grandes distancias entre los lugares de producción y los centros comerciales, hicieron difícil el despegue de la agricultura en el departamento y la comercialización y distribución de la producción de caucho, pieles, pescados, arroz y plátano”

### **Información Financiera del proyecto**

El presupuesto está definido como la estimación de realizar el mejoramiento del objetivo del proyecto, basado en la previsión del total de los costes involucrados en la obra de construcción incrementados con el margen de beneficio que se tenga previsto.

El presupuesto de obra inicial del proyecto año base 2013, era de \$14.998.365.091,75 y el inicio de obras fue el 7 de noviembre de 2014 y se proyectaba que la fecha de terminación fuera el 6 de noviembre de 2015 (1 año), sin embargo, la deficiencia en la formulación y planeación del proyecto obligó al ejecutor a solicitar más recursos económicos y una adición a la fecha de terminación. La adición en valor fue de \$ 7.557.963.786,32, con fecha de terminación de obras el 6 de julio de 2016, es decir que el valor total del proyecto \$ 22.556.328.878,07 y casi 2 años de ejecución, cuando solo estaba proyectado por 1 año. (Gobernación del Guaviare, 2016)

Los estimados en el presupuesto de obra, señalan que el costo promedio anual de los componentes de obra, relacionado con canasta general y grupos de obra, está aumentando cada año de retraso en la ejecución, representado en un intervalo porcentual promedio anual del 2.42%, y en promedio absoluto anual de \$349.817,96.

Con la inversión en la vía objeto del proyecto, se incrementa el ahorro en tiempo de viaje por el aumento en la velocidad de desplazamiento de los vehículos pasando de 4 horas y 35 minutos a 1 hora y 35 minutos (Tabla 2); el ahorro se calculó a partir del salario promedio mensual para la región de la Orinoquía, de acuerdo con la “Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013” elaborada por el DANE.

*Tabla 2. Ahorros en tiempo de desplazamiento*

AÑO	VALOR DESPLAZAMIENTO SIN PROYECTO	VALOR DESPLAZAMIENTO CON PROYECTO	AHORROS EN TIEMPOS DE DESPLAZAMIENTO
2013	1.201.675.000,11	400.558.333,37	801.116.666,74
2014	1.236.042.905,12	412.014.301,71	824.028.603,41
2015	1.270.410.810,12	423.470.270,04	846.940.540,08
2016	1.304.778.715,12	434.926.238,37	869.852.476,75
2017	1.339.146.620,13	446.382.206,71	892.764.413,42
2018	1.373.514.525,13	457.838.175,04	915.676.350,09
2019	1.407.882.430,13	469.294.143,38	938.588.286,76

Fuente: Aplicativo GESPROY – DNP Información financiera propia del proyecto (a partir de tablas del DANE)

Respecto del cálculo del efecto por disminución en las emisiones contaminantes se tomaron en cuenta las emisiones de monóxido de carbono (CO), hidrocarburos (HC) y óxido de nitrógeno (NOx), por tipo de vehículo, tipo de combustible para la velocidad de recorrido sin proyecto y con proyecto (Tabla 3).

*Tabla 3. Ahorros en costos ambientales*

AÑO	SIN PROYECTO			CON PROYECTO			AHORROS COSTOS AMBIENTALES
	CO	HC	NOx	CO	HC	NOx	
2013	51.377.243,93	23.817.941,29	92.594.602,86	25.688.621,96	11.908.970,64	46.297.301,43	83.894.894,04
2014	54.979.301,13	25.487.816,51	99.086.408,00	27.489.650,57	12.743.908,26	49.543.204,00	89.776.762,83
2015	58.581.358,34	27.157.691,74	105.578.213,15	29.290.679,17	13.578.845,87	52.789.106,57	95.658.631,61
2016	62.183.415,54	28.827.566,97	112.070.018,29	31.091.707,77	14.413.783,49	56.035.009,14	101.540.500,40
2017	65.785.472,74	30.497.442,20	118.561.823,43	32.892.736,37	15.248.721,10	59.280.911,71	107.422.369,19
2018	69.387.529,95	32.167.317,43	125.053.628,57	34.693.764,97	16.083.658,72	62.526.814,29	113.304.237,98
2019	72.989.587,15	33.837.192,66	131.545.433,71	36.494.793,58	16.918.596,33	65.772.716,86	119.186.106,76

Fuente: Aplicativo GESPROY -DNP (a partir de tablas del Observatorio Movilidad Urbana)

### Flujo económico – Relación beneficio costo

Por último, se elaboró el flujo económico del proyecto y se calculó el VPN y la relación costo beneficio aplicando un costo de oportunidad conocido como Tasa Social de Descuento (TSD) equivalente al 12%, esto es, todos los proyectos de inversión pública deben generar un beneficio económico y social mínimo del 12% (Tabla 4 y anexo 1)

*Tabla 4. Evaluación flujo económico 2013*

<b>AÑO EJECUCIÓN 2013</b>	<b>FLUJO ECONOMICO NETO</b>
2013	(8.458.160.460,97)
2014	2.886.490.279,62
2015	2.967.707.231,32
2016	3.048.924.183,02
2017	3.130.141.134,72
2018	3.211.358.086,42
2019	3.292.575.038,12
<b>VPNE</b>	<b>\$ 4.134.658.132,48</b>
<b>TIRE</b>	<b>27,53%</b>
<b>RELACIÓN B/C</b>	<b>1,51</b>
<b>TVRE</b>	<b>19,68%</b>

Fuente: Aplicativo GESPROY- DNP

Si el proyecto se hubiese ejecutado en la vigencia 2013, el proyecto era económicamente viable ya que el VPN económico es positivo por 4.134 millones, la tasa interna de retorno económica de 27,53% y la relación costo beneficio 1,51 es decir, los beneficios son superiores a los costos.

Es importante resaltar que, el retraso en el inicio de la ejecución, el VPNE presentaba una tendencia a disminuir, al igual que la relación costo beneficio (Tabla 5).

Tabla 5. Evaluación flujo económico 2013-2014

<b>AÑO EJECUCIÓN 2014</b>	<b>FLUJO ECONOMICO NETO</b>	<b>AÑO EJECUCIÓN 2015</b>	<b>FLUJO ECONOMICO NETO</b>
2013	-	2013	-
2014	(8.624.496.776,96)	2014	-
2015	2.967.707.231,32	2015	(8.790.833.092,96)
2016	3.048.924.183,02	2016	3.048.924.183,02
2017	3.130.141.134,72	2017	3.130.141.134,72
2018	3.211.358.086,42	2018	3.211.358.086,42
2019	3.292.575.038,12	2019	3.292.575.038,12
<b>VPNE</b>	\$ 2.315.151.578,63	<b>VPNE</b>	\$ 641.758.774,03
<b>TIRE</b>	23,31%	<b>TIRE</b>	16,22%
<b>RELACIÓN B/C</b>	1,32	<b>RELACIÓN B/C</b>	1,00
<b>TVRE</b>	14,83%	<b>TVRE</b>	9,43%

Fuente: (Elaboración propia a partir de los cálculos anteriores)

### **Apreciación de situación social generada**

Considerando que todo sistema económico va directamente ligado a otros sistemas como el social, y el primero representa objetivos de eficiencia relacionados con la ejecución de los recursos acorde a lo programado y a los tiempos establecidos; entre tanto que lo social va estrictamente relacionado con propósitos de equidad; se hace necesario manifestar una opinión sobre la situación social que genera en condiciones de bienestar la ejecución del proyecto para la comunidad beneficiaria del mismo.

### **Análisis social**

Acorde a las valoraciones cuantitativas de carácter económico generadas en el escenario de ejecución del proyecto, es necesario describir como el bienestar de la sociedad está representado en los ahorros de tiempo, que por desplazamiento requieran hacer los miembros de las comunidades ubicadas en el área de influencia del proyecto, ya sea por motivos laborales, comerciales, académicos o meramente personales.

La generación de empleo representa otro factor de beneficio para la comunidad, el cual no sólo puede traducirse en beneficio únicamente a la culminación del proyecto, sino también durante la ejecución de éste, pues la comunidad se convierte en una fuente de mano de obra vital para el proyecto.

La migración interna de población derivada de la dinámica originada por el mejoramiento de la vía, la oferta de nuevos productos, demandas adicionales de insumos, transporte de carga, transporte de pasajeros, entre otras actividades; representan un desencadenamiento de la actividad comercial, industrial, de servicios y el turismo.

Los niveles de contaminación ambiental para la comunidad, también representa un beneficio social, pues la emisión de gases contaminantes que generan los vehículos por el aumento en la velocidad promedio, disminuyen con ocasión de la disminución en el esfuerzo mecánico de los automotores al realizar los desplazamientos.

La generación de ingresos suplementarios como consecuencia de la creación de nuevos puestos de trabajo para los habitantes de la comunidad y la oportunidad de recaudo de ingresos al presupuesto de la entidad territorial, representan igualmente beneficios de carácter social.

Lo anterior reflejado en calidad de vida para los habitantes y sus familias, la distribución y asignación equitativa de los ingresos y una aproximación a la equidad en la riqueza, además de un aumento proporcional para el desarrollo regional y la integración territorial.

### **5.3. Proyecto: Construcción Primera Etapa de la Modernización y Optimización del Sistema de Alumbrado Público del Municipio de San Jose del Guaviare.**

Sector Minas y Energía.

Vigencia de los recursos: 2013-2014, 2015-2016.

**Alcance del proyecto:** El proyecto contempla la construcción de la primera etapa del alumbrado público, que comprenderá los siguientes sectores: avenida El Retorno, Avenida Santander, zona centro y comercial, transversal 20 entre carrera 20 a glorieta y parque de La Vida, carrera 18 y calle 9, carrera 19 entre calle 19 a y calle 11, carrera 24 entre calle 30 y transversal 23; se construirán 16 kilómetros de nueva infraestructura de alumbrado público, incorporando tecnología LED mediante la instalación de 797 luminarias de 62 w y 140 w respectivamente.

El sistema comprendía el uso de sistemas compactos de medida de energía, lo que permitía conocer con exactitud su consumo mensual, garantizando un efectivo cálculo de pago al proveedor del sistema eléctrico, la primera etapa del nuevo sistema de alumbrado público tendría un alcance del 31% del total del sistema actual.

### **Información Financiera del Proyecto**

El valor total aprobado en el proyecto fue de \$2.768.965.918,67 de los cuales \$2.350.578.504,67 con recursos de SGR (Fondo compensación regional) y \$418.387.414 con recursos propios, aportes del municipio y el valor total comprometido con recursos del SGR fue de \$2.350.578.504,67 y con recursos propios \$418.187.275, se presentó una diferencia entre el valor aprobado y el valor comprometido de \$0 con recursos del SGR y \$200.139 con recursos propios, de igual forma, entre el valor comprometido y el valor pagado no se presenta diferencia, los compromisos fueron desembolsados en su totalidad.

### **Formulación y Ejecución**

Según el aplicativo GESPROY el proyecto contó con el aval técnico y financiero emitido el 19 de diciembre de 2014, por la empresa de Energía del Guaviare - Energuaviare, teniendo en

cuenta que la ejecución del proyecto se realizó en su mayoría en el trazado de las redes de alumbrado existentes.

El proyecto a la fecha se encuentra terminado, el contrato de obra No. 398 de 2015, mediante el cual se efectuó, la ejecución física cuenta con acta de entrega y recibo definitivo del 16 de diciembre de 2016, en la cual se reporta un 100% de ejecución, acta de liquidación del 4 de abril de 2017. Para la ejecución física del proyecto se contempló un tiempo de 6 meses, dio inicio el 25 de enero de 2016, se presentaron 3 suspensiones por 3 meses (1 mes por cada suspensión), y una prórroga por 60 días (2 meses), observándose un tiempo de ejecución del proyecto de 11 meses, presentándose un incremento en tiempo del 83%; suspensiones y prórroga que se generaron, debido a inconvenientes que se presentaron en el suministro de algunas luminarias y postes en concreto para el proyecto, por demoras en su entrega por parte del proveedor donde realizó la compra el contratista de obra, de igual forma, debido a fuertes lluvias en el casco urbano del municipio impidiendo realizar las obras. Con relación al contrato de obra, la interventoría indica en informe final de fecha mayo de 2017 un avance físico del 100%.

### **Beneficios sociales**

En la formulación del proyecto se identificó la población objetivo en 9.115 personas, según lo descrito en la MGA, con base a la fuente de información base de datos Sisbén año 2014.

Dentro de la población beneficiada descrita en la MGA el proyecto beneficia a toda la población del municipio, sin especificar ni distinguir población de comunidades afrocolombianas, o del pueblo ROM o Gitano ni comunidades indígenas.

### **Oportunidades de mejora al proyecto**

La entidad presenta demoras en la ejecución de los procesos de contratación, como consecuencia de éstas el proyecto presentó ajuste por valor dado que, hubo la necesidad de

actualizar precios; desde la aprobación del proyecto (diciembre 19 de 2014) hasta el aviso de convocatoria (5 de noviembre de 2015) transcurrió once (11) meses, por su parte, desde la aprobación del proyecto a la suscripción del contrato de obra transcurrió 12 meses.

### **Análisis Social**

Teniendo en cuenta el alcance del proyecto, la comunidad se ve beneficiada en términos de seguridad en áreas urbanas (lucha contra el crimen) y mejorar la calidad de vida al extender la cantidad de horas con luz artificial en los momentos que ya no hay luz solar. Según la página (Decologia.Info, 2019) los beneficios del alumbrado público son los siguientes:

- Mejora de la seguridad vial.
- Visibilidad mejorada durante la noche, lo que resulta en una disminución de la actividad delictiva y una mejor sensación de seguridad entre los ciudadanos.
- Aumento de la productividad debido a un aumento en la actividad legítima después del anochecer, y un día de trabajo más largo que permite a las personas viajar con seguridad en los últimos tiempos.
- Una reducción (a veces drástica) en el costo, debido al consumo reducido de electricidad que resulta de la tecnología de eficiencia energética
- Una forma efectiva y muy visible para que los gobiernos municipales demuestren compromiso con sus electores.

Sin embargo, debido a los retrasos del proyecto dichos beneficios también se aplazaron, toda vez que el alumbrado público existente (antes de la ejecución del proyecto) en el municipio no era el adecuado. Según datos de la Policía Nacional, el delito de hurto a personas en el municipio de San Jose del Guaviare para el año 2015 se reportaron 37 casos denunciados y se cree que sin denuncia hay más de 50 casos, (Policia Nacional de Colombia, 2015), lo anterior

solamente contando el delito de hurto a personas, sin contar delitos como: hurto a residencias, hurto a automotores, hurto a motocicletas, hurto a entidades comerciales, homicidios y delitos sexuales.

#### **5.4. Proyecto: Construcción de Cubierta y Mejoramiento del Polideportivo del Barrio La Granja del Municipio de San José del Guaviare, Departamento Del Guaviare.**

Sector: Cultura, deporte y recreación.

Vigencia de los recursos: 2017-2018

**Alcance del proyecto:** El proyecto consiste en la adecuación del polideportivo del barrio La Granja, a través de la construcción de una cubierta metálica con su respectiva cimentación, el mejoramiento de las placas de las canchas y la adecuación de las instalaciones hidrosanitarias existentes, la construcción de una nueva unidad sanitaria y camerinos, las respectivas instalaciones eléctricas, el cerramiento del escenario deportivo y la construcción de andenes en adoquín.

Con el fin de brindar las condiciones adecuadas para la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, a los habitantes del barrio La Granja y aquellos circundantes como El Triunfo, Villa Unión, San Ignacio, Primero de Mayo, Comuneros y El Progreso del Municipio de San José del Guaviare.

#### **Información financiera del proyecto**

El valor total inicial del proyecto corresponde a \$1.293.785.195,00 (Fondo de compensación regional) sin embargo a la fecha el proyecto no está terminado y el valor total está en \$1.736.875.615, (Mapa Regalias, 2020), es decir que el proyecto ha tenido un sobre coste de \$443.090.420, el proyecto es considerado como situación “Crítica”, la fecha de terminación debería haber culminado en el año 2018.

### **Formulación y Ejecución**

Según el aplicativo GESPROY, el estudio de suelos fue realizado en marzo de 2016 por la empresa NHSQ Ingeniería - Ing. Néstor Hernán Suarez, en cuyo informe indica el perfil estratigráfico (capas de caracterización del suelo) con base en los resultados derivados de la etapa de exploración del subsuelo y los ensayos de laboratorio, estableciendo para el área del proyecto que a partir de la cola de suelo a los -0,9m material arcilloso con orgánico, a -2m arcilla de baja plasticidad, a -3.8m nivel freático y hasta -6m arcilla de baja plasticidad, y recomendando emplear zapatas aisladas para la cimentación de la estructura de la cubierta.

No obstante, en la etapa de ejecución de obra cuando se estaban realizando las actividades de excavaciones se evidenció la existencia de un nivel freático - NF a -1m de la cota natural de terreno, según lo manifestado por la interventoría y el contratista se encuentran diferencias geomorfológicas, geotécnicas y mecánicas diferentes al perfil estratigráfico de los diseños del proyecto; por lo cual se solicitó la suspensión de actividades en el mes de marzo y abril de 2018, para la verificación de la situación encontrada en campo, la revisión del diseño del sistema de cimentación y la estructura para cubierta, efectuar nuevamente los estudios de suelos y ajustar los diseños necesarios.

De igual forma el proyecto ha tenido varias suspensiones debido a la deficiente formulación, una de estas suspensiones se debe a que durante la realización de la localización y replanteo técnico del proyecto se evidenció la existencia de árboles inventariados por la entidad AMBIENTAR S.A. (empresa de servicios públicos del municipio), mientras se tramitaba el correspondiente permiso.

### **Oportunidades de Mejora**

Existe un posible riesgo por la incertidumbre del cumplimiento del alcance y objeto del proyecto, por cuanto los estudios de suelos aprobados presentan diferencias con las condiciones del terreno, generando inconvenientes para realizar la construcción de la cimentación de la estructura, lo que ha ocasionado dos suspensiones de obra con el propósito de revisión y ajuste de los diseños aprobados; sin que a la fecha se tenga certeza de las actividades a realizar para poder garantizar la estabilidad de las obras y dar inicio a la construcción de la cimentación y estructura de la cubierta.

Según el aplicativo (Mapa Regalías, 2020) el proyecto tiene un avance actual del 74% de ejecución.

### **Análisis Social**

Debido a que el objeto del proyecto no ha concluido, el beneficio social para la comunidad no es nada alentador, este proyecto formuló la ejecución de las actividades de obra para un plazo de cuatro meses, tiempo que no ha sido cumplido dados los retrasos, suspensiones e inconvenientes presentados con el estudio de suelos. El propósito fundamental de este proyecto se relaciona con el fomento de la recreación, la actividad física y el deporte de la comunidad a través de escenarios deportivos adecuados.

## 6. CONCLUSIONES

### 6.1. Análisis de la situación social

La comunidad se beneficia no solo con la culminación del proyecto, sino durante su ejecución, pues los habitantes del municipio se convierten en una fuente de mano de obra vital para el proyecto, es decir que la generación de empleo representa un factor de beneficio importante.

Cada proyecto en particular trae consigo unos beneficios específicos de acuerdo a la finalidad y alcance del proyecto, es así que para el caso del proyecto del mejoramiento y mantenimiento de la vía, los habitantes padecieron por mucho tiempo las consecuencias por los retrasos en la ejecución, dado que parte del tramo de la vía se encontraba cerrada (obras en la vía) o parcialmente en mal estado, situación que para la comunidad significa: deficiencia en el transporte de pasajeros, limitaciones de actividades comerciales, industriales, de servicios y afectaciones importantes en el turismo. De igual manera, los niveles de contaminación a causa del esfuerzo mecánico de los automotores en los desplazamientos generan mayor emisión de gases contaminantes y mayor tiempo en desplazamiento convirtiéndose en otro factor que deja de beneficiar a la comunidad.

Para el caso del proyecto de modernización del alumbrado público los beneficios que deja de percibir la comunidad se ven representados en términos de seguridad física e integral, aumento en la actividad comercial y calidad de vida de los habitantes. Con los retrasos de este proyecto la comunidad aumento su percepción de inseguridad.

Con respecto al proyecto de construcción de cubierta y mejoramiento del polideportivo, proyecto que hasta la fecha no ha culminado su ejecución, los beneficios que está dejando de percibir la comunidad se ve reflejado en términos de recreación, deporte y espacios de

esparcimiento para los habitantes del municipio, debido a la pésima formulación y estudios de los suelos donde se pretende realizar el proyecto.

Todos los proyectos analizados en esta monografía tienen sobre costes en su ejecución, recursos que deja de recibir la comunidad y que se podían haber invertido en otros proyectos de inversión que sean prioritarios para el desarrollo del municipio de San Jose del Guaviare.

Con el desarrollo de esta monografía y la investigación realizada en el municipio de San Jose del Guaviare del departamento del Guaviare, se puede dar una idea general o de manera más amplia sobre el problema de la gestión pública que afecta a todas las entidades territoriales de Colombia en lo que se refiere a la formulación y ejecución de los proyectos de inversión y específicamente con la administración de los recursos provenientes de las regalías.

## **6.2. Propuesta de mejoramiento en la gestión pública territorial**

Un punto débil encontrado en los proyectos analizados fue la formulación del mismo proyecto, es decir que los problemas vienen desde antes de empezar las obras e iniciar la ejecución, ante este panorama se propone lo siguiente:

Estructurar en la web del Departamento Nacional de Planeación proyectos tipo ejemplo, como modelos para la formulación adecuada de los proyectos.

Incrementar y afianzar los programas de capacitación en estructuración de proyectos a través de la metodología MGA y el reporte de información, considerando los lineamientos y actualización de estos, expedidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

A través del Departamento Nacional de Planeación, impulsar y dar publicidad al grupo de fortalecimiento institucional del DNP, como apoyo a la estructuración de proyectos de inversión.

Afianzar la estrategia de Red de Estructuradores de Proyectos del Sistema General de Regalías implementada por el DNP, que busca fortalecer a los Departamentos y Municipios en la formulación de proyectos, a través del apoyo recibido del sector privado.

Conveniente realizar una evaluación social a este tipo de proyectos de inversión pública, que permita develar los impactos sociales que genera el retraso o no ejecución de proyectos, considerando las políticas sociales que están definidas en el presupuesto del Sistema General Regalías, los principios de asignación y distribución equitativa de los recursos y el principio de integración y desarrollo regional, establecido por el Gobierno Nacional.

Incrementar las interventorías a los estudios que hacen los formuladores de proyectos, con el fin de minimizar el porcentaje de incertidumbre y aumentar el porcentaje de éxito del proyecto.

Los indicadores son la base de un adecuado sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos, por lo que su definición debe contemplar todos los componentes del proyecto; además de expresarse en términos de cantidad, calidad y el plazo establecido para la entrega de los bienes y servicios esperados.

Es importante tener en cuenta los tiempos para la obtención del aval ambiental por parte de la entidad competente, de manera que no se generen demoras y/o retrasos en la ejecución de las actividades del proyecto.

En las etapas de formulación y ejecución del proyecto es importante determinar claramente la forma que se administrarán, operarán y costeará el mantenimiento de la infraestructura construida, así como claros compromisos por parte de las entidades beneficiarias del proyecto con el fin de garantizar la funcionalidad y pertinencia de las inversiones realizadas.

Las entidades ejecutoras deben velar por el cumplimiento del estatuto de contratación pública, en especial con las suficiencias de las garantías de cumplimiento para amparar de manera adecuada los contratos estatales.

Se debe propender por los respectivos mantenimientos de las obras ejecutadas, con el fin de que las mismas sean sostenibles y duraderas en el tiempo.

La entidad territorial en la formulación de los proyectos debe propender por la debida articulación de la cadena de valor (objetivos - actividades - productos) con el fin de alcanzar las metas y el objetivo general planteado, garantizando el uso adecuado, eficaz y eficiente de los recursos de regalías.

Las entidades ejecutoras deben considerar en la planeación adecuada del proyecto, los trámites y tiempos estimados para la expedición de licencias, permisos, servidumbres, accesibilidad a la zona de ejecución, consulta previa, procesos de contratación entre otros, de tal forma que se garantice la entrega y funcionamiento de los bienes y servicios previstos, con la calidad esperada y en los tiempos previstos.

La entidad ejecutora debe incentivar a la conformación de veedurías ciudadanas y su participación efectiva durante la ejecución del proyecto, con el fin de que se adelante y garantice el ejercicio del control social.

## 7. ANEXOS

*Anexo I - Flujo económico del proyecto*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>BENEFICIOS</b>	-	2.886.490.280	2.967.707.231	3.183.281.724	3.130.141.135	3.211.358.086	3.434.417.713
Ahorros en costos de mantenimiento rutinario	-	-	-	-	-	-	-
Ahorros en costos de mantenimiento periódico	-	-	-	134.357.541	-	-	141.842.675
Ahorros en costos de operación vehicular	-	1.972.684.913	2.025.108.060	2.077.531.206	2.129.954.352	2.182.377.498	2.234.800.645
Ahorros en Tiempos de desplazamiento	-	824.028.603	846.940.540	869.852.477	892.764.413	915.676.350	938.588.287
Ahorros costos ambientales	-	89.776.763	95.658.632	101.540.500	107.422.369	113.304.238	119.186.107
Inversión	8.458.160.461	-	-	-	-	-	-
<b>Flujo económico Neto</b>	<b>(8.458.160.461)</b>	<b>2.886.490.280</b>	<b>2.967.707.231</b>	<b>3.048.924.183</b>	<b>3.130.141.135</b>	<b>3.211.358.086</b>	<b>3.292.575.038</b>

Fuente: (Elaboración propia a partir de cifras estimadas)

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 05. (18 de Julio de 2011). Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Bogotá .D.C., Colombia: Congreso de la República.
- Camacho, S., Ortiz, Y. K., Ramos, K., & Sandoval, W. (1 de Diciembre de 2017). *Estudio de la estructura de asignación y aprobación de recursos del sistema general de regalías en proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación*. Obtenido de Universidad Católica de Colombia:  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15453/1/Estudio%20de%20la%20estructura%20de%20asignaci%C3%B3n%20y%20aprobaci%C3%B3n%20de%20recursos%20%20CTeI.pdf>
- Candelo, R., Duran, Y., Espitia, J., Garces, J., & Restrepo, J. (29 de Enero de 2010). *Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional*. Obtenido de Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional:  
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/1292/1168>
- Cardenas, M. (3 de Mayo de 2018). “*El Sistema General de Regalías es mil veces mejor a lo que había antes*”. Obtenido de Ministerio de Hacienda:  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-115609%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-115609%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Contraloría General de la República. (26 de Junio de 2015). *Contraloría General de la República*. Recuperado el 31 de Enero de 2020, de Contraloría General de la República:  
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479010/INFORME+AUDITORIA+SAN+JOSE+DEL+GUAVIARE.pdf/e39636ce-a5f3-483c-8e45-758560082f8a?version=1.0>
- Contraloría General de la República. (12 de Abril de 2019). *Contraloría General de la República*. Obtenido de Contraloría General de la República:  
<https://www.contraloria.gov.co/web/regalias>
- Decologia.Info. (5 de Octubre de 2019). *Decologia.Info*. Obtenido de Decologia.Info:  
<https://decologia.info/medio-ambiente/alumbrado-publico/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (30 de Junio de 2005). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE:  
<http://systema59.dane.gov.co/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005AMPLIADO&MAIN=WebServerMain.inl>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (21 de Abril de 2015). *Glosario Metodología General Ajustada (MGA)*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación:  
<https://www.dnp.gov.co/Lists/Glosario%20MGA/DispForm.aspx?ID=44&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Ednp%2Egov%2Eco%2Flists%2Fglosario%2520mga%2Fallitems%2Easpx%3FPaged%3DTRUE%26p%5FTitle%3DIDENTIFICACION%25C3%2593N%26p%5FID%3D36%26PageFirstRow%3D61%26%26View%3D%257B>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2018). *DNP*. Obtenido de DNP:  
<https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/R.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (5 de Abril de 2019). *Departamento Nacional de Planeación DNP*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación DNP:

- <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Metodologias.aspx>
- DNP. (s.f.). *Antecedentes BPIN*. Obtenido de DNP: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Antecedentes\\_Bpin.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Antecedentes_Bpin.pdf)
- El Espectador. (09 de Noviembre de 2017). *Periodico El Espectador*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/382-aumento-el-numero-de-proyectos-criticos-financiados-con-regalias-articulo-722359>
- Encolombia. (5 de Abril de 2019). *Encolombia*. Obtenido de Encolombia: <https://encolombia.com/economia/info-economica/regalias/informacionsobreleyregalias8/>
- Gobernación del Guaviare. (21 de Octubre de 2008). *Diagnóstico Departamental Guaviare - Gobernación del Guaviare*. Obtenido de Diagnóstico Departamental Guaviare - Gobernación del Guaviare: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2008/guaviare.pdf>
- Gobernación del Guaviare. (01 de Enero de 2016). *100 primeros días de Gobierno*. Obtenido de 100 primeros días de Gobierno: [https://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000013/627\\_presentacion100diascompressed.pdf](https://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000013/627_presentacion100diascompressed.pdf)
- Ley 1530. (17 de Mayo de 2012). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá D.C., Colombia: Congreso de la República.
- Lopez, A. M. (12 de Octubre de 2012). *Fuentes de Información*. Obtenido de Fundación Amor Vida y Esperanza: <https://es.slideshare.net/AuraLopez3/fuentes-de-informacion-14702692>
- Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos BPIN. (1 de Octubre de 2018). *Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos BPIN*. Obtenido de Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos BPIN: [http://amalfiantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/amalfiantioquia/content/files/000292/14590\\_manual-de-operaciones-bppim.pdf](http://amalfiantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/amalfiantioquia/content/files/000292/14590_manual-de-operaciones-bppim.pdf)
- Mapa Regalías. (2020). *Departamento Nacional de Planeación DNP*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación DNP.
- Ministerio de Educación Nacional. (01 de Julio de 2013). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-328877\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-328877_archivo_pdf.pdf)
- Ortegon, E. (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Santiago de Chile: United Nations Publications.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F., & Roura, H. (1 de Agosto de 2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/S056394_es.pdf)
- Perez Porto, J., & Gardey, A. (1 de Enero de 2013). *Definición.De*. Obtenido de Definición.De: <https://definicion.de/finanzas-publicas/>
- Policia Nacional de Colombia. (31 de Diciembre de 2015). *Policia Nacional de Colombia*. Obtenido de Policia Nacional de Colombia: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

Revista Dinero.com. (11 de Agosto de 2017). *Denuncian que 382 proyectos financiados con regalías están en estado crítico*. Obtenido de Revista Dinero.com:

<https://www.dinero.com/pais/articulo/proyectos-financiados-con-regalias-estan-en-estado-critico/252133>

Rojas, Á. (1 de Agosto de 2015). *Universidad de los Andes*. Recuperado el 8 de Marzo de 2019, de Universidad de los Andes:

[https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Publicaciones/33\\_Reforma%20al%20r%C3%A9gimen%20de%20regal%C3%ADas.pdf](https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Publicaciones/33_Reforma%20al%20r%C3%A9gimen%20de%20regal%C3%ADas.pdf)

Sanchez, M. (2014). Baja ejecución y 11 proyectos críticos, en la mira para presupuesto de regalías. *La República*, 1. Obtenido de <https://www.larepublica.co/economia/baja-ejecucion-y-11-proyectos-criticos-en-la-mira-para-presupuesto-de-regalias-2185696>

VerdadAbierta.com. (14 de Septiembre de 2016). *VerdadAbierta.com*. Obtenido de VerdadAbierta.com: <https://verdadabierta.com/esta-si-es-la-colombia-profunda/>

## 9. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Aplicativo GESPROY – SGR (cargue de información para el SMSCE), obtenido de Sistema de información del Departamento Nacional de Planeación.

Aplicativo MAPA REGALIAS obtenido de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

Aplicativo SUIFP obtenido de

<https://sts.dnp.gov.co/login.aspx?ReturnUrl=%2f%3fwa%3dwsignin1.0%26wtrealm%3dhttps%253a%252f%252fsuifp.sgr.dnp.gov.co%252f%26wctx%3drm%253d0%2526id%253dpassive%2526ru%253d%25252f%26wct%3d2020-02-05T19%253a29%253a47Z&wa=wsignin1.0&wtrealm=https%3a%2f%2fsuifp.sgr.dnp.gov.co%2f&wctx=rm%3d0%26id%3dpassive%26ru%3d%252f&wct=2020-02-05T19%3a29%3a47Z>