

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE PROCESOS CON ÉNFASIS EN EL CICLO DE PROYECTOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Director:

Jairo Núñez

Investigadores:

Felipe Castro

Nidia Rincón

Asistentes de investigación:

Andrés Osorio

Carlos Castañeda

Carlos Mario Gutiérrez

Carol Pinzón

Claudia Hurtado

Claudia Ospina

Julieth Parra

Orizel Llanos

Bogotá, Septiembre de 2014



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN.....	49
1. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE OPERACIONES.....	54
1.1. CADENA DE VALOR	54
1.1.1. Descripción de la cadena de valor del ciclo de proyectos.....	55
1.1.2. Percepción sobre los insumos del ciclo de proyectos	73
1.1.3. Deficiencia en procesos	98
1.1.4. Incumplimientos legales	160
1.1.5. Criterios para viabilizar, priorizar, aprobar proyectos (o no hacerlo)	170
1.1.6. Eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad de los proyectos	182
1.2. ACTORES DEL SISTEMA.....	223
1.2.1. Participación activa de los tres niveles de gobierno.....	224
1.2.2. Capacidad institucional y técnica de las entidades territoriales y los actores	231
1.2.3. Incentivos para agruparse.....	246
1.2.4. Inclusión de comunidades.....	250
1.2.5. Factores externos que afectan el proceso y externalidades del mismo	254
1.3. LOGROS DEL SISTEMA	258
1.3.1. Articulación con el plan de desarrollo, planes sectoriales y territoriales	258
1.3.2. Viabilidad técnica y financiera de los proyectos.....	262
1.3.3. Impacto territorial (económico, social, cultural y ambiental)	265
1.3.4. Articulación e integración territorial	269
1.3.5. Inclusión social.....	272
1.3.6. Fortalecimiento de las entidades territoriales.....	275
1.3.7. Competitividad, desarrollo y convergencia regional	277
1.4. MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	281
1.4.1. Órganos Colegiados de Administración y Decisión	281
1.4.2. Medio ambiente organizacional y motivaciones institucionales	287
1.4.3. Escenarios de concertación, coordinación y articulación de las entidades	291
territoriales.....	
1.5. MODELO DE FACTORES ASOCIADOS	294
1.5.1. Conformación OCAD	295
1.5.2. Presentación de Proyectos.....	299
1.5.3. Número de Proyectos Presentados.....	302

1.5.4	<i>Aprobación de proyectos</i>	306
1.5.1	<i>Ejecución de proyectos</i>	316
2.	HERRAMIENTA DE PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS	319
2.1.	METODOLOGÍA	319
2.2.	DISEÑO HERRAMIENTA	321
2.3.	IMPLEMENTACIÓN DE LA HERRAMIENTA	322
2.4.	COBERTURA DE LA ENCUESTA WEB Y REPRESENTATIVIDAD POR REGIONES	323
2.5.	EVALUACIÓN MULTICRITERIO - MÉTODO SENCILLO DE ESTANDARIZACIÓN	324
2.5.1.	<i>Limitaciones de la herramienta</i>	340
3.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	341
3.1.	CONCLUSIONES	341
3.2.	RECOMENDACIONES	350
2.7.1.	<i>Recomendaciones para mejorar la gestión de procesos del SGR</i>	351
2.7.2.	<i>Recomendaciones para mejorar el funcionamiento del OCAD CTel</i>	363
2.7.3.	<i>Recomendaciones estructurales</i>	367
	REFERENCIAS	372
	ANEXOS	374

Resumen ejecutivo

En 2011, a través del Acto Legislativo 05 que reformó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, el gobierno colombiano realizó la reforma institucional más ambiciosa de la última década, cambiando de manera radical la forma en que se distribuyen los recursos de las regalías en el país. En el marco de los principios de ahorro para el futuro, equidad, competitividad regional y buen gobierno, el país pasó de tener un sistema donde los ingresos por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables estaban concentrados en las regiones productoras, a un Sistema General de Regalías en el que estos recursos se distribuyen a todas las entidades territoriales colombianas.

La implementación de este cambio ha representado un reto importante para buena parte de la institucionalidad del Estado, ya que el logro de los objetivos del Sistema General de Regalías requiere la movilización de cuantiosos recursos humanos, financieros, físicos, así como el diseño de un arreglo institucional que permita la ejecución exitosa de los proyectos de inversión, una de las columnas vertebrales del sistema.

En este contexto, a través un concurso de méritos, Fedesarrollo fue seleccionado por el Departamento Nacional de Planeación para adelantar una evaluación institucional y de procesos al Sistema General de Regalías con énfasis en el ciclo de los proyectos, que permita identificar los avances, logros y aspectos por mejorar en el diseño, gestión e implementación del sistema y su capacidad para el cumplimiento de los objetivos.

La evaluación desarrollada por Fedesarrollo analiza de manera integral la implementación del nuevo Sistema General de Regalías – SGR –, con un particular énfasis sobre el ciclo de proyectos. Por un lado, la evaluación institucional se centra en revisar el marco institucional a partir del cual se implementa el SGR y su capacidad para facilitar el cumplimiento de los objetivos trazados. Para tal efecto toma en cuenta los diferentes actores involucrados y analiza su desarrollo organizacional, las reglas formales e informales de interacción y los factores endógenos y exógenos que facilitan o dificultan la interacción de actores, entre otros elementos.

Por otro lado, la evaluación de procesos se centra en analizar la operatividad del SGR en términos de las tareas y procedimientos necesarios para su implementación. Además, analiza estas actividades en referencia con los productos (bienes y servicios) generados. En este sentido, se evalúa “el cómo” de la implementación del SGR, teniendo en cuenta principalmente elementos relacionados con su calidad, eficiencia y eficacia.

Con el fin de preparar los insumos para la evaluación, Fedesarrollo trabajó durante seis meses en la recolección y análisis de información primaria y secundaria, de carácter cualitativo y cuantitativo. La firma adelantó un extenso trabajo de campo que se llevó a cabo en dos etapas. La primera etapa tuvo lugar entre el 10 marzo y el 7 de abril de 2014, durante la cual se realizaron 71 entrevistas en profundidad a actores de diverso índole, cubriendo un total de 110 temas (ver Tabla 1).

Tabla 1. Regiones visitadas, cobertura de temas y actores entrevistados durante la primera etapa del trabajo de campo

Departamento	Fecha	OCAD's	# actores - temas	# personas entrevistadas
Santander	10-13 marzo	Santander, Puerto Wilches, Rionegro	15	9
Nariño	10-14 marzo	Nariño, Imués, Tumaco	15	12
Antioquia	17-21 de marzo	Eje Cafetero, Antioquia, Jardín, Cauca	20	11
Córdoba	17-19 de marzo	Caribe, Córdoba, Montería, Tuchín	14	7
Magdalena-La Guajira	25-31 marzo	Municipios Ribereños del Río Magdalena, Corpoguajira	8	8
Meta	25-27 marzo	Llanos, Meta, Cabuyaro, Puerto López	19	10
Tolima	2-4 abril	Tolima, El Espinal	12	7
Btá, Santander, Antioquia	10, 11, 21 marzo y 7, 8, 10 de abril	Nacional CTel	7	7
Total		23	110	71

Fuente: Elaboración propia

La segunda etapa del trabajo de campo se realizó entre el 19 y el 23 de mayo de 2014. Esta última tuvo como fin profundizar en las deficiencias identificadas en los procesos del ciclo de proyectos, las recomendaciones aportadas por los miembros de los OCAD entrevistados, así como en problemas transversales encontrados en un primer análisis. Para las entrevistas de profundización se visitaron nuevamente las gobernaciones de Santander, Nariño y Antioquia. Además, se entrevistaron representantes del OCAD regional de Centro-Oriente con el propósito de recolectar mayor información sobre los procesos de articulación e integración territorial.

Igualmente, con el fin de recoger la percepción sobre los principales insumos, procesos y productos del ciclo de regalías, se diseñó una encuesta web cuyo marco muestral es el universo de municipios del país. En lo que tiene que ver con información secundaria,

Fedesarrollo combinó información sobre diferentes etapas del ciclo de proyectos alojada en los sistemas de información que maneja el Departamento Nacional de Planeación con bases de datos municipales y departamentales, con el fin de construir modelos econométricos que permitan entender los factores asociados con la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos.

Vale la pena señalar que los métodos científicos que tradicionalmente se utilizan en las ciencias sociales se pueden agrupar entre aquellos de carácter deductivo y aquellos de carácter inductivo. En economía se tiene la tradición de utilizar el método deductivo, donde generalmente se busca como objetivo probar o refutar una hipótesis de una teoría reconocida anteriormente (*i.e.*, una teoría sobre el comportamiento de algo). Las pruebas de hipótesis se elaboran mediante datos de carácter cuantitativo y se llega a generalizaciones con las cuales se pasa a los casos particulares, bajo el supuesto de que aquella generalización siempre puede utilizarse en un caso cualquiera.

En otras ciencias sociales donde hay pocas teorías tampoco hay hipótesis que probar, como es el caso de una evaluación institucional y de operaciones o cuando los resultados de un proceso sólo pueden ser observados en el largo plazo. En esos casos lo que se busca es construir una teoría o explicación basada en la observación de lo particular (método inductivo), para llegar a lo general. En el método deductivo, por tanto, se pasa de lo general a proyectar casos particulares. En el método inductivo se pasa de lo particular a lo general. No se puede afirmar que uno es mejor que otro sino que simplemente se utilizan según las fuentes de información que se cuentan, las preguntas de investigación y la existencia o no de teoría. En otras palabras, en el método deductivo se prueban hipótesis de una teoría. En el método inductivo se construye la teoría. En el caso que nos compromete, para cierto tipo de información, se utilizará el método deductivo y para otras el método inductivo recolectando información de tipo cualitativo.

En este sentido, se construye una teoría a partir de las observaciones particulares (cada vértice de los OCADs). Esa teoría es una interpretación propia de lo que se observa y a diferencia de los métodos cuantitativos, donde el promedio hace pensar que no hay contradicciones en los datos, en los métodos cualitativos es evidente las contradicciones (en algunas ocasiones alguien puede estar de acuerdo con algún planteamiento y otra persona, o incluso el mismo individuo pero en otro momento del tiempo, tiene una opinión contraria). La teoría que se trata de construir en esta ocasión es una sobre las posibles causas y efectos; relaciones; interrelaciones, jerarquías entre códigos, etc. Esa será una teoría sobre lo que está sucediendo con el ciclo de los proyectos: qué falla y por qué falla (procesos); cómo falla (causa-efecto); cuándo falla (temporalidad); quién falla

(actores): dónde falla (tipos de municipios, tipos de OCAD; tipos de gobernaciones: tipos de proyectos); cuales son los logros (resultados).

Lo anterior (qué, por qué, cómo, cuándo, quién, dónde, cuáles) es una serie de hipótesis sobre lo que puede estar fallando, pero no puede afirmarse cuánto está fallando simplemente porque son datos cualitativos. Para esto último tendría que recolectarse datos en un futuro y probar la teoría. Sin embargo, los datos cualitativos dan una idea general sobre lo que sucede; hacia dónde va el nuevo sistema; qué hay que corregir para alcanzar los objetivos: se pasa de datos particulares a inferencias generales sobre los posibles comportamientos y los problemas que suceden en algunos casos, sin que se pueda afirmar que eso sucede en todos los casos.

Por tal razón todas las conclusiones a las que llega este estudio no deben pensarse como reglas que se cumplen en todas las ocasiones, sino incluso como excepciones que pueden observarse sobre grupos de municipios que no cumplen unas condiciones mínimas para poder enfrentar los retos y las nuevas competencias que implican el nuevo SGR. Lo anterior significa que con los métodos cualitativos en vez de probar una hipótesis sobre causa-efecto se va a dilucidar la relación causa-efecto; en el futuro alguien podría probar la teoría a partir de datos.

En síntesis, la evaluación está compuesta por tres capítulos. El primero de ellos desarrolla la evaluación institucional y de procesos, para lo cual se describe la cadena de valor asociada al ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías, haciendo una distinción entre la cadena de valor teórica y la cadena de valor reconstruida a partir del trabajo de campo adelantado por Fedesarrollo. Adicionalmente, se presenta un análisis detallado de los actores del sistema, que busca dar cuenta de las características de éstos para entender y caracterizar su interacción. Dicha sección también profundiza en los logros del sistema, documentando si el Sistema General de Regalías está logrando los grandes objetivos que se propuso. Finalmente, se desarrollan los modelos econométricos para encontrar los factores asociados con la conformación de OCADs, presentación, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión.

El segundo capítulo de la evaluación está dedicado a la herramienta de priorización de proyectos, pues en la medida en que la presentación y aprobación de los proyectos ha ido avanzando, el sistema se ha enfrentado a la limitación de recursos y a la falta de una herramienta que permita ordenar los proyectos de acuerdo con unos criterios determinados. En tal sentido, en el capítulo dos se explican la metodología y el desarrollo del aplicativo de esta herramienta.

La evaluación finaliza con el tercer capítulo en donde se presentan las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación. En éste se retoman los principales hallazgos del ejercicio, planteando una reflexión sobre desarrollo y convergencia regional, aspecto que si bien trasciende el campo de acción del Sistema General de Regalías, afecta de manera directa los resultados de este proceso. Así mismo, se proponen las recomendaciones para la gestión y la implementación del SGR, siguiendo la estructura de la cadena de valor del ciclo de proyectos. En este sentido, se presentan recomendaciones para mejorar la gestión de procesos del SGR y mejorar el funcionamiento del OCAD CTel. Finalmente, se plantean recomendaciones estructurales, algunas de las cuales apuntan al logro de los grandes objetivos del SGR.

1. Principales conclusiones

1.1. Análisis cualitativo

El Sistema General de Regalías está inscrito en procesos que trascienden su ámbito, tales como la descentralización, el conflicto, el problema de tierras (y narcotráfico), por lo que su estudio requiere considerar marcos analíticos de mayor envergadura. Esto implica que los objetivos que se trazó la reforma constitucional escapan a las decisiones locales y al marco regulatorio expedido por la reforma constitucional, la ley y aquéllas de la Comisión Rectora.

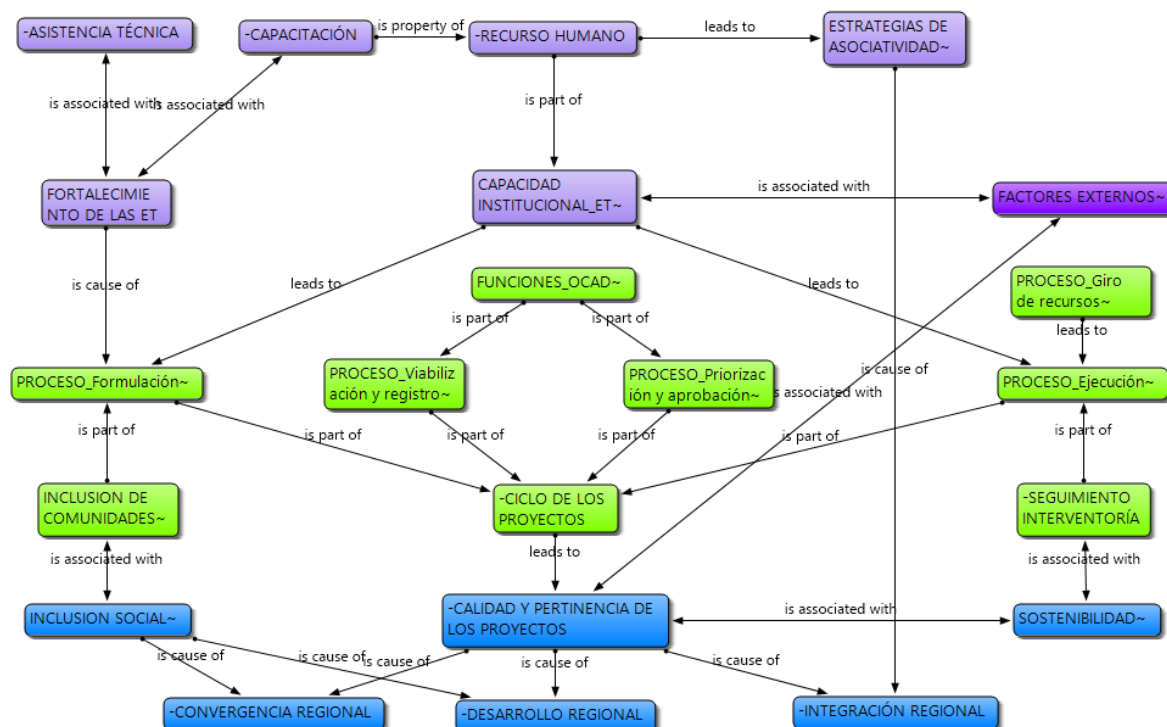
La Figura 1 sintetiza esta realidad y las principales relaciones evidenciadas a partir de la evaluación. El esquema se compone de tres grandes partes. El verde se refiere a los procesos formales del ciclo de proyectos establecidos por la normatividad del SGR. La parte morada se refiere a las condiciones previas (o mínimas) que requieren los municipios para poder aprovechar adecuadamente los recursos del SGR. Finalmente, la parte azul se refiere a los grandes objetivos trazados por la reforma del sistema.

La Figura 1 resume el esquema general del SGR: se busca que a través de la asistencia técnica, la capacitación, el fortalecimiento de las entidades territoriales, los recursos humanos, las estrategias de asociatividad y las capacidades instituciones locales se lleve un ciclo de procesos que garantice el buen uso de los recursos para que de este modo se alcancen los objetivos de convergencia, desarrollo e integración regional. El esquema general planteado sigue un modelo lógico institucional que supera enormemente el funcionamiento del sistema que estaba en vigencia antes del 2012.

Sin embargo, el modelo es demasiado vulnerable al mal funcionamiento de algunas de los eslabones y lo que se verifica en campo es que una gran parte de municipios no tienen la capacidad institucional ni los recursos humanos para sacar adelante las nuevas

responsabilidades que el sistema exige. Sólo el fortalecimiento de las entidades territoriales a través de la asistencia técnica y la capacitación por parte del gobierno nacional y las gobernaciones, podría ayudar a compensar las grandes brechas que tienen algunos municipios para que ellos de manera autónoma puedan presentar proyectos sostenibles que les sirvan a sus comunidades.

Figura 1. Esquema de las principales relaciones en el marco del Sistema General de Regalías



Fuente: Elaboración propia

La reforma del SGR partió del siguiente supuesto: Las normas y procesos para el funcionamiento del SGR (parte verde) requieren de unas condiciones previas o mínimas (parte morada) para alcanzar los grandes objetivos trazados del sistema (parte azul). Estos objetivos de alto impacto se podrían alcanzar si y solo si, ciertas condiciones mínimas están presentes en los entes territoriales que se benefician de los recursos del sistema.

Sin embargo, la evidencia recolectada en el marco de esta evaluación institucional y de procesos del SGR sugiere que en la práctica estas condiciones no necesariamente están presentes en todos los entes territoriales, razón por la cual se pone en riesgo el cumplimiento de los logros del SGR tal y como estaban previstos en la reforma.

Yo creo que el departamento ha tenido una buena dinámica en estos temas, de pronto sí quisiéramos mirar el tema de los municipios, el OCAD municipal, a ellos se les dificulta un poco más todos estos procesos.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Esto pasó a ser un departamento que tenía 130 mil millones de pesos en cuatro años para inversión, a tener casi 800 mil millones de pesos para inversión, eso no se puede hacer con la misma planta institucional, ese es un debate que tiene que hacerse sobre esto.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Pero no solo existe enorme evidencia de carácter cualitativo sino también de tipo cuantitativo. Los ejercicios econométricos nos muestran por ejemplo como los municipios con mayor pobreza multidimensional son los que aprueban menos proyectos (en comparación con municipios de iguales características en otros aspectos. Y también como la influencia política y los acuerdos que de allí salen ayudan a los municipios a tener mayores probabilidades de presentar proyectos donde el gobernador es de mismo partido.

En suma, la mayor riqueza (o la menor pobreza) es garantía de poder llevar los procesos del SGR de manera más rápida y con mayor calidad. Si esto es así, lo que veremos en un futuro es una mayor divergencia regional y no lo contrario. La evidencia es muy clara en las entrevistas a profundidad donde hubo cerca de 150 relatos donde hay quejas sobre la capacidad institucional y 200 relatos sobre la asistencia técnica en las entidades territoriales, que se tradujeron en 1150 relatos sobre cuellos de botella en los procesos que difícilmente superan.

Si bien estos problemas se han ido enfrentando y normalizando a través de la expedición de nuevas normas no se pueden desconocer sino aplicar una serie de correctivos. Con esto tampoco se insinúa que el sistema deba contemplar una nueva reforma: es un hecho que existen municipios muy rezagados y ninguna reforma a las regalías va a mejorar esto en el corto plazo.

Precisamente los problemas que subyacen son propios de una descentralización lenta y una institucionalidad rezagada y divergente cuyas responsabilidades trascienden al SGR. Así como no podemos culpar al SGR de los problemas históricos de las regiones desintegradas de las grandes actividades económicas del país, tampoco podemos afirmar que el SGR no deba hacer sus aportes para proveer asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Lo que se pide considerar son aquellas divergencias iniciales que pueden limitar los objetivos propuestos por el legislador.

A continuación se resumen los principales elementos evidenciados en el marco de la evaluación, que fueron discutidos a profundidad en el informe y que sustentan esta afirmación.

- Existen trampas que dificultan que todos los entes territoriales se beneficien de las regalías.
- Qué produce las trampas. En general el aislamiento geográfico y político (ej. La poca importancia que se les da desde el centro).
- Trampas y aislamiento generan instituciones frágiles.
- Pocas relaciones institucionales de los municipios con los departamentos y la nación. Son municipios aislados, sin redes para el desarrollo y con escasa presencia del gobierno nacional.
- Hay ciertas dudas que todos los municipios puedan saltar de su nivel de atraso hasta alcanzar la institucionalidad requerida para aprovechar las regalías. Se necesita cierto acompañamiento (“padrinazgo”) para que lleguen a un nivel mínimo de institucionalidad. Esto se puede conseguir bajo dos esquemas:
 - i) Bajo un esquema de competencias diferenciadas donde los departamentos ayuden a cubrir estas mismas;
 - ii) Un esquema de fortalecimiento diferenciado donde los más atrasados reciban más recursos y acompañamiento.

Fedesarrollo sugiere que el camino sea el segundo, pues el primero puede generar incentivos perversos al no crear o generar la capacidad mínima de la cual se habla anteriormente. No obstante, mientras se proporcionan la gobernación debe asumir ciertas competencias sin que esto implique disminución de recursos para los municipios.

- La capacidad institucional de los municipios no es fácilmente identificable. La fortaleza política de sus gobiernos y si bien estas características son incommensurables, partir del supuesto de que tienen unos niveles mínimos es una deficiencia del SGR. En términos de efectividad sería deseable partir del supuesto contrario para evitar grandes diferencias en términos de resultados, desarrollo y convergencia.
- La unidad de análisis no puede ser el municipio per se, sino su capacidad institucional y su integración política y económica. Es necesario asignar competencias en el marco del SGR teniendo en cuenta estas disparidades. En el SGP, por ejemplo, las competencias se han asignado a los departamentos cuando los municipios no tienen suficiente capacidad institucional. Pero una vez se proporciona el acompañamiento, el

fortalecimiento y la capacidad, los municipios deben asumir las competencias y tomar sus decisiones autónomamente (como todo proceso en la vida incluyendo el humano).

- La institucionalidad o la desinstitucionalización finalmente es el resultado del nivel de integración política y económica a lo largo de varios años. En este sentido la transferencia de recursos es una condición necesaria más no suficiente para lograr su fortalecimiento.
- El primer paso (*i.e.*, capacidad institucional) es considerado como un hecho y a partir de ahí cambian las normas. Es decir, considerar que se han expedido normas que no tuvieron en mente las diferencias y, por tanto, su capacidad para asumir competencias y cumplir objetivos. En general, no hay consistencia entre competencias y nivel de capacidad institucional. Específicamente en cuanto a la formulación de proyectos y la ejecución de estos mismos.
- La gobernabilidad de los alcaldes y su capacidad para integrar los intereses de su comunidad, sus barrios, sus veredas, tampoco está reflejada en las normas. Nuevamente, se parte del supuesto de que esta capacidad está dada; es exógena y puede obviarse.

Si bien las normas del SGR establecen que los proyectos deben estar de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo, la realidad es que este es un objetivo no verificable de alguna manera objetiva. Más bien, es un requisito o condición que se traduce en una opinión subjetiva de quienes aprueban. De hecho la mayoría de requisitos tienen esta característica.

Tampoco se trata de “legislar” para el municipio, sino de tener en cuenta las diferencias para que el propio sistema sea equitativo para no dejar a sus municipios en sus propios círculos viciosos.

Pobreza → baja capacidad institucional → pobreza.

Baja gobernabilidad → baja capacidad institucional → baja gobernabilidad.

La homogenización de las normas implica un problema para alcanzar los objetivos. La secuencia de acuerdos refleja ciertos problemas (aspectos) técnicos o prácticos pero no reconoce las diferencias. Al no hacerlo, los cambios en los acuerdos, se convierten en una necesidad continua, supliendo aquellos problemas prácticos pero no aquellos de carácter estructural.

Nos encontramos ante un nivel de complejidad que implica repensar algunas estrategias y otras normas. No quiere decir que no se haya avanzado o que se empezó por el lugar equivocado. El análisis verifica un importante número de logros, pero también el retraso de ciertas metas, cuellos de botella y cuestiones de carácter técnico que son relativamente fáciles de cambiar. Lo difícil, ciertamente, está en poder reglamentar con las consideraciones que incluyan los problemas estructurales y las diferencias.

Las normas han apuntado, como era necesario, a consideraciones generales. Ahora parece que el SGR necesita de consideraciones específicas. El marco normativo ha avanzado enormemente y las entidades territoriales lo reconocen y valoran. Lo que se verifica en campo que se han dado pasos importantes, pero que requiere complementar aquéllos con normas que tengan bajo su constitución problemas estructurales cuyos logros se puedan verificar sólo en el largo plazo. Esto último implica que no existen incentivos fuertes para tomar este camino.

A continuación se brindan las principales conclusiones a partir de las preguntas de investigación del estudio, las cuales se enmarcan en cuatro aspectos (logros, avances, cuellos de botella y aspectos por mejorar).

Hay **avances** importantes que se han dado al interior del sistema, como son las mejoras en la capacidad de los municipios en varios aspectos relacionados con la formulación, como el manejo de la metodología de marco lógico. También se destaca que las capacidades municipales han venido mejorando, lo que se explica en parte, por la asistencia técnica que brindan tanto los departamentos como el DNP y los ministerios.

En el caso de los OCADs regionales ha sido importante la participación del DNP como entidad encargada de la verificación de requisitos cuando los proyectos se tramitan a través de la ventanilla única. Que esta entidad desempeñe esta función ha facilitado, en muchos casos, la presentación de los proyectos ante el OCAD, pues de esta forma las gobernaciones no pueden bloquear los proyectos de los municipios ante desacuerdos con éstos.

En términos de los sistemas de información, el trabajo de estandarización de procesos y ajuste de interfaces realizado sobre las plataformas de estos sistemas, así como el gran operativo de capacitaciones y asistencia técnica ha impactado positivamente la forma como las entidades participan de este proceso, así como su capacidad institucional para enfrentarse a las situaciones con personal más preparado y familiarizado con esta clase de sistemas. Por otro lado, el SMSCE, aunque aún en sus etapas iniciales dados los recientes avances en ejecución, ha hecho que la formulación de los proyectos sea más rigurosa pues los actores ahora saben que en la etapa de ejecución, el seguimiento a las metas

propuestas es permanente, lo que a su vez asegura mayor calidad de los proyectos aprobados y mayor calidad en la ejecución de los mismos.

En lo que tiene que ver con **cuellos de botella**, se encontró que la fase de formulación es una de las más complicadas para las entidades territoriales, pues exige estudios técnicos de cierta complejidad, estudios que muchas entidades no están en capacidad de realizar. Ante esto, los municipios contratan formuladores externos, algunos de los cuales apoyan los estudios más complejos y otros formulan todo el proyecto. Este último hecho tiene implicaciones negativas sobre las capacidades de los municipios y sobre el proceso mismo, pues lo hace más lento.

Por otra parte, la verificación de requisitos ha representado un importante cuello de botella en el ciclo de los proyectos pues ha sido un proceso muy demorado. Esta función la ejercen las Secretarías de Planeación en su función de Secretarías Técnicas de los OCAD regionales, departamentales y municipales y, en muchos casos, su capacidad técnica no ha sido suficiente y han sido desbordadas por las nuevas responsabilidades asignadas.

En los modelos de factores asociados se evidenció que hay proyectos que pasan un gran lapso de tiempo esperando por ser aprobados, con una probabilidad muy baja y decreciente de que puedan llegar a ser aprobados. Los proyectos duran, en promedio, 29,8 días en este proceso y cuando la duración del ciclo supera los 40 días es particularmente baja la probabilidad de que logren ser aprobados.

No obstante, el cuello de botella central está asociado a que la capacidad institucional de los municipios es baja, caracterizada por limitaciones en insumos y en recurso humano calificado. En este sentido, se encontró que pese a las transferencias de fortalecimiento institucional que realiza DNP, muchas entidades no se están fortaleciendo y que el porcentaje de personal de planta que maneja procesos del SGR en las entidades territoriales es bajo. Ambas situaciones inciden de manera negativa en diferentes fases del proceso como formulación y ejecución. Respecto a los departamentos, se encontró que aunque tienen limitaciones, estos tienen un mayor nivel de capacidad institucional que los municipios.

Por su parte, las entidades del orden nacional también enfrentan limitaciones, siendo una de las más recurrentes el desconocimiento de la realidad territorial y la sobrecarga de funciones y el déficit de recurso humano y físico que enfrentan algunas entidades como el DNP, tras la entrada en vigencia del SGR.

En el caso del FCTel y su OCAD, los principales cuellos de botella se relacionan con lo siguiente: en primer lugar, este fondo se ve afectado por gran cantidad de variables externas a él y relacionadas con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación,

por lo que si ésta última no se consolida en las regiones y no presenta avances fundamentales, este fondo será el reflejo de aquellos rezagos.

En segundo lugar, la falta de inclusión de las lógicas de la ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo de normas y procedimientos ha hecho que este fondo sea uno de los más problemáticos del SGR, pues tiene actores, objetivos, justificaciones y potenciales conflictos diferentes a los de los otros fondos, los cuales no han sido tomados en cuenta de manera suficiente en el sistema. Por ejemplo en este OCAD aparecen nuevos actores como Colciencias (que opera tanto como secretaría técnica del OCAD como rector del SNCTel) y las universidades, y también aparecen conflictos nuevos como el provocado por los intereses y perspectivas de los gobernadores en contraposición a los de la academia. A raíz de esta ausencia, surge la falta de claridad en las funciones que debe desempeñar tanto Colciencias como el OCAD CTel en este fondo, así como la falta de claridad en los criterios que deben emplearse a la hora de designar el ejecutor.

Respecto a **aspectos por mejorar**, es importante señalar que la formulación de proyectos por parte de personas naturales y de comunidades minoritarias es baja. Igualmente, la evaluación identificó que los planes de desarrollo son poco efectivos para filtrar proyectos que no son pertinentes, lo que no sucede con los planes de acción de las CAR, pues estos se refieren a temas más específicos.

Con respecto a los aspectos por mejorar de los sistemas de información, es importante que el trabajo con estos sistemas deje de percibirse como repetitivo, lo que se debe actualmente a requerimientos similares o iguales entre herramientas y a la falta de sincronización que permita un ajuste automático simultáneo, así como a la falta de coordinación con requerimientos de entidades externas al SGR. Por otro lado el SUIFP está funcionando como una plataforma de almacenamiento y no de consulta pues los documentos anexos están clasificados por documentos básicos del proyecto y por los distintos tipos de roles pero no existen los mecanismos para hacer búsquedas eficientes, lo que ha ocasionado retrasos en el proceso de viabilización y aprobación, por lo que es necesario avanzar en la consolidación del SUIFP como un sistema de información.

Acerca del SMSCE, el aspecto por mejorar más importante es la falta de divulgación de sus reportes a los miembros del OCAD, pues aunque los miembros sólo participan en el ciclo de los proyectos hasta su aprobación, ellos mismos expresaron su necesidad de conocer los reportes del SMSCE para tomar mejores decisiones en el futuro.

Finalmente, frente a **la manera en que se relacionan y articulan los actores y órganos que hacen parte del SGR** se hallaron cuatro grandes conclusiones. En primer lugar, la pertinencia de la participación activa por parte del nivel nacional, participación que refleja

una horizontalización de la relación entre actores y órganos del nivel nacional, gracias a la cual hay un canal de comunicación de abajo hacia arriba. No obstante, en términos de articulación y **la coordinación entre los organismos del nivel nacional y los comités consultivos**, ésta merece mayor oportunidad para constituir y facilitar las labores de los actores, en los niveles nacional y local, tanto como nutrir los proyectos de manera idónea durante sus ciclos.

En segundo lugar, referido a la oportunidad que tiene el nivel departamental en asumir un rol más central y estructural en las regiones, la información recabada permitió diagnosticar que el poder de incidencia que tienen las gobernaciones se traduce para privilegiar bien sea los intereses de la propia entidad o bien de los niveles municipales.

En tercer lugar, se identificó la existencia de desincentivos a presentar proyectos por parte del nivel municipal. La situación que responde a la autonomía que le otorga el SGR a éstas instancias conlleva a que algunas avancen en un proceso de toma de decisión previo a la participación en el OCAD. En otras palabras, la facultad que tiene el nivel municipal para asumir la toma de determinaciones respecto a la presentación de proyectos, conlleva en algunos casos, a una reducción de las oportunidades de articulación con los actores y órganos que hacen parte del sistema, y en la misma línea, repercute en las oportunidades de documentación y visibilidad de la gestión adelantada por éstas, dejando de lado oportunidades de buenas prácticas y de participación de actores externos como la sociedad civil en aspectos asociados a la veeduría y la transparencia de los procesos.

Por último, además de los triángulos de buen gobierno, el SGR cuenta con un mecanismo interno de reporte del funcionamiento de las entidades territoriales hacia los niveles nacionales y la Comisión Rectora para su atención a los requerimientos de adecuación de los Acuerdos. La información obtenida mediante el trabajo de campo permitió establecer que en éste prima un carácter lineal y vertical de comunicación entre los niveles local y nacional del DNP en el que actores e inputs locales reciben reducida oportunidad para articularse en el flujo de información y lograr un impacto en el ajuste estructural del SGR.

Por otra parte, en lo concerniente al desarrollo de un enfoque diferencial -de manera general- se reportaron algunas estrategias particulares por parte de las entidades territoriales para la inclusión de las comunidades y la identificación de sus necesidades, resulta importante señalar de manera particular que referido al enfoque de equidad de género los actores entrevistados no hicieron mención específica a tener esta consideración en la formulación de proyectos.

Concerniente a su atención en las fases de verificación de requisitos, viabilización y aprobación de proyectos se evidenció que el SGR aún tiene oportunidades para fortalecer en implementación su propósito por coadyuvar y propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades y poblaciones de manera diferencial.

1.2. Modelo de factores asociados

Como parte integral de la evaluación institucional y de procesos se desarrollaron modelos econométricos para encontrar los factores asociados a la conformación de OCADs, presentación, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión.

Respecto a la conformación de los OCAD se estimó un modelo multinivel para establecer cuáles son las razones por las que unos municipios cuentan con un OCAD y otros no, así como la relación de éstas con los niveles departamentales. Como se puede observar en la Tabla 2, a nivel municipal las variables relacionadas con el monto de recursos recibidos por regalías, la inversión total que realiza el municipio y los ingresos por transferencias son las que mayor influencia tienen en que el municipio cuente o no con su propio OCAD. En efecto, una de las razones principales por la cual las entidades territoriales toman la decisión de participar o no activamente en los OCADs es el monto total de recursos al cual pueden acceder.

A nivel departamental, los municipios que se encuentran en departamentos con un PIB per cápita más alto, tienen una mayor probabilidad de crear un OCAD propio. Vale la pena resaltar que en el proceso de estimación se evidenció que todas aquellas variables que se relacionan con el nivel de ingresos del departamento (ingresos tributarios, nivel de inversión, etc.) inciden en la probabilidad de que los municipios creen su propio OCAD. Sin embargo, no es posible incluir todas estas variables en la misma estimación dado que se encuentran altamente correlacionadas con el PIB per cápita del departamento, el cual es una *proxy* del nivel de riqueza del mismo.

Estos resultados validan el hallazgo de que los municipios y departamentos que tienen un mayor nivel de ingresos, y por ende mayores capacidades institucionales, son los que participan de manera más activa en todos los procesos relacionados con el Sistema General de Regalías. Adicionalmente, las estimaciones muestran que si bien las capacidades de los departamentos, resumidas en el IENDOG, tiene una relación positiva con la probabilidad de que los municipios creen su propio OCAD, esta relación no es significativa.

Tabla 2. Estimación multinivel creación de OCAD propio

VARIABLES	Adheridos
Cobertura en Secundaria	0.113 (0.0691)
Cobertura en Primaria	-0.0192 (0.0626)
Ln PIB per cápita	0.0161 (0.0215)
IPM	0.240* (0.130)
Ln Ingresos por Transferencias	0.0157*** (0.00278)
Ln Ingresos Regalías	0.00330** (0.00130)
Ln Inversión Total	0.0304 (0.0265)
Ln Ingresos Tributarios	0.0266 (0.0234)
Empleados en Empresas Formales	0.0176 (0.0381)
Empleados en Empresas de Servicios	-0.0209 (0.0215)
Empleados en Empresas de Industria	-0.00646 (0.0116)
Empleados en Empresas de Comercio	0.00240 (0.0241)
Empresas por Km2	-0.000343 (0.000303)
Kilómetros de Vías	0.00993 (0.00831)
Constante	-1.527*** (0.588)
Nivel Departamental	
Ln PIB per cápita	0.2661*** (0.04445)
lendog	0.112369 (0.3406)
Coeficiente Partición de Varianza	0.103*** (0.0557)
Observaciones	1,030
Número de grupos	29

Errores estándar entre paréntesis (***) $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

En la Tabla 2 también se reporta el coeficiente de partición de varianza el cual permite identificar cuánto de la variación en la probabilidad de que un municipio tenga un OCAD propio se explica por variables del municipio y cuánto se explica por variables departamentales. Los resultados muestran que el 10% de la probabilidad de que un municipio tenga un OCAD propio se explica por variables departamentales y el 90%

restante se explica por variables municipales. Esto refleja que la decisión de que un municipio cree o no su propio OCAD depende más de los recursos que reciba el municipio y de las capacidades del mismo, más que de las variables del departamento, las cuales, si bien tienen cierta influencia, no determinan que un municipio tenga o no su propio OCAD.

Por otro lado, frente la presentación de proyectos, se estimaron modelos de probabilidad logit y probit para determinar qué variables influyen la probabilidad de que un municipio presente o no un proyecto. Como se puede observar en la Tabla 3, los municipios con mayor porcentaje de población pobre, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), tienen una mayor probabilidad de presentar proyectos. En particular, los resultados sugieren que un punto adicional en el IPM incrementa en más de 30% dicha probabilidad. Además, se evidencia una relación negativa entre el PIB per cápita municipal y la presentación de los proyectos ante el OCAD.

Por su parte, los municipios que reciben una mayor cantidad de recursos por regalías tienen una mayor probabilidad de presentar proyectos. Los resultados sugieren que un aumento de un punto en el logaritmo de los ingresos por regalías incrementa en cerca de 0,3% dicha probabilidad. En términos generales, puede estar sucediendo que los municipios con mayor cantidad de recursos, en términos de PIB per cápita e Inversión, estén desincentivados a competir por la bolsa de recursos asignada para su OCAD. Así mismo, los criterios para asignación de cupos de regalías (*e.g.*, población en condición de pobreza) pueden estar generando desincentivos para aquellos municipios con ingresos más altos.

Tabla 3. Modelos de probabilidad logit y probit sobre la presentación de proyectos

VARIABLES	Probit	
	Coeficientes	Efectos Marginales
Cobertura Secundaria	0.444 (0.440)	0.0597 (0.0584)
Cobertura Primaria	0.615* (0.330)	0.0827* (0.0449)
Ln PIB per cápita	-0.278*** (0.104)	-0.0374*** (0.0138)
IPM	2.799*** (0.639)	0.377*** (0.0835)
Ln Ingresos por transferencias	0.0760*** (0.0129)	0.0102*** (0.00192)
Ln Ingresos por regalías	0.0238*** (0.00685)	0.00320*** (0.000937)
Ln Inversión total	-0.229* (0.132)	-0.0308* (0.0178)
Ln Ingresos tributarios	0.249** (0.121)	0.0335** (0.0162)
Número de empleados empresas	0.124** (0.0617)	0.0167** (0.00837)
Constante	2.319 (2.762)	
Observaciones	1,058	1,058

Errores estándar entre paréntesis (*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1)

En relación a la aprobación de los proyectos, se estimaron dos modelos complementarios: (i) un modelo de probabilidad de aprobación de un proyecto y (ii) un modelo de supervivencia para la duración del ciclo de aprobación de los proyectos. En la Tabla 4 se presentan los resultados del modelo de probabilidad de aprobación de los proyectos. Como se puede observar, se corrobora la importancia de la revisión de requisitos para el fortalecimiento de los proyectos antes de presentarlos al OCAD y garantizar un mejor trámite en éste. Los resultados sugieren que una revisión adicional incrementa en 18% la probabilidad de que el proyecto sea aprobado.

Así mismo, los proyectos presentados por municipios con altos ingresos por concepto de regalías tienen una probabilidad más alta de ser aprobados, lo que podría estar evidenciando la experiencia adquirida por estas entidades territoriales en la presentación de proyectos de inversión.

Entre tanto, los proyectos presentados por municipios con más recursos en términos de ingresos tributarios per cápita tienen menor probabilidad de aprobación, sumado a esto, tampoco son las capitales de departamento los municipios que presentan proyectos con mayor probabilidad de aprobación. Altos niveles de pobreza son perjudiciales para la probabilidad de aprobación de los proyectos.

Tabla 4. Modelo Probit para la Aprobación de Proyectos

Variables	Coefficientes	Efectos Marginales
Número de revisiones realizadas por la Secretaría Técnica	0.460*** (0.071)	0.184*** (0.028)
Ln Transferencias p.c.	-0.088 (0.054)	-0.035 (0.022)
Ln Ingresos Tributarios p.c.	-0.256*** (0.080)	-0.102*** (0.032)
Ln Regalías p.c.	0.063** (0.026)	0.025** (0.010)
Cobertura bruta educación primaria y transición	0.005 (0.003)	0.002 (0.001)
Cobertura bruta educación media y secundaria	-0.007** (0.004)	-0.003** (0.001)
Índice de Pobreza Multidimensional IPM	-1.910*** (0.656)	-0.762*** (0.261)
Empresas por km2 urbano	0.004* (0.002)	0.002* (0.001)
Municipio capital de departamento	-0.939*** (0.303)	-0.335*** (0.085)
Constante	-0.259 (0.612)	
Observaciones	509	509

Fuente: Base Trazabilidad de Proyectos

Errores estándar robustos entre paréntesis (***) $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Para determinar los factores asociados a la duración del ciclo de aprobación se estimó un modelo de Cox cuyos resultados se muestran en la Tabla 5. El riesgo de aprobación del proyecto es mayor si el municipio tiene altos niveles de ingresos por transferencias per cápita, alta densidad de empresas por kilómetro cuadrado, buena cobertura en educación media y secundaria y un nivel de competencia electoral relativamente alto. Lo contrario ocurre en la medida en que sean mayores los ingresos tributarios per cápita del municipio o si el proyecto se circunscribe en el sector agrícola, de agua potable o de deporte y recreación.

Una conclusión importante de los modelos de supervivencia es que a medida que se incrementa el tiempo que transcurre sin que un proyecto sea aprobado disminuye el riesgo de que éste sea aprobado. Así las cosas, no es eficiente que el proyecto esté por más de 40 días en el ciclo pues a partir de esta duración la probabilidad de aprobación es muy baja y tiende a reducirse progresivamente.

Tabla 5. Modelo de supervivencia para el tiempo que permanece el proyecto en el ciclo de aprobación

Variables	Tasa de Riesgo
Ln valor total del proyecto	1.254*** (0.0740)
Ln Transferencias p.c.	1.429*** (0.0972)
Ln Ingresos Tributarios p.c.	0.863* (0.0658)
Empresas por km2 urbano	1.005*** (0.00119)
Cobertura bruta educación media y secundaria censo 2005 DANE	1.015*** (0.00435)
Sector: Agricultura	0.533** (0.136)
Sector: Agua Potable Y Saneamiento Básico	0.724* (0.137)
Sector: Deporte y Recreación	0.654* (0.148)
Sector: Infraestructura Pública	1.610 (0.545)
Partido del alcalde igual al del gobernador (=1)	1.304 (0.235)
Si el alcalde obtuvo menos del 60% de votos (=1)	2.216* (0.933)
Observaciones	682

Errores estándar robustos entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Formato Relación de Proyectos Aprobados

Finalmente, respecto a la ejecución de los proyectos se estimó un modelo de elección ordenada donde la variable dependiente es la etapa de ejecución que atraviesa el proyecto. En este sentido, se diferencian tres etapas: no contratado (desaprobado o no contratado), en proceso de contratación o contratado y terminado. Como se puede

observar en la Tabla 6, un alto nivel de regalías per cápita mejora la ejecución de los proyectos, pues incrementa la probabilidad de que estos estén terminados y disminuye la probabilidad de que se encuentre no contratado.

Tabla 6. Modelo de elección ordenada sobre la ejecución de los proyectos

Variables	Coeficiente	No contratado	Efectos Marginales	
			En Proc. O Contratado	Terminado
Ln Transferencias p.c.	0.047** (0.019)	-0.010** (0.004)	-0.001 (0.001)	0.011** (0.004)
Ln Ingresos Tributarios p.c.	-0.095*** (0.028)	0.021*** (0.006)	0.002* (0.001)	-0.023*** (0.007)
Ln Regalías p.c.	0.036*** (0.010)	-0.008*** (0.002)	-0.001* (0.000)	0.009*** (0.002)
Índice de Pobreza Multidimensional IPM	-0.471** (0.212)	0.103** (0.046)	0.010 (0.007)	-0.113** (0.051)
Ataques Guerrilla	0.073*** (0.017)	-0.016*** (0.004)	-0.002* (0.001)	0.017*** (0.004)
Plazo de ejecución superior a 12 meses	-0.109* (0.057)	0.023** (0.012)	0.004 (0.003)	-0.027* (0.014)
Ln valor total del proyecto	-0.134*** (0.020)	0.029*** (0.004)	0.003* (0.002)	-0.032*** (0.005)
Sector: transporte	0.275*** (0.062)	-0.057*** (0.012)	-0.012** (0.005)	0.069*** (0.016)
Acredita requisitos	0.918*** (0.073)	-0.266*** (0.026)	0.109*** (0.020)	0.157*** (0.009)
Días desde aprobación	0.004*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000** (0.000)	0.001*** (0.000)
Sector: deporte y recreación	0.156** (0.078)	-0.032** (0.015)	-0.008 (0.006)	0.040* (0.021)
Sector: ambiente y desarrollo sostenible	0.423** (0.197)	-0.073*** (0.025)	-0.050 (0.041)	0.122* (0.066)
Sector: salud y protección social	0.425*** (0.139)	-0.074*** (0.018)	-0.048* (0.028)	0.122*** (0.046)
Sector: educación	0.217*** (0.083)	-0.043*** (0.015)	-0.013 (0.009)	0.056** (0.023)
Sector: agua potable y saneamiento básico	0.148* (0.083)	-0.030* (0.016)	-0.007 (0.007)	0.038* (0.022)
Sector: infraestructura pública	0.626*** (0.181)	-0.095*** (0.017)	-0.099** (0.050)	0.194*** (0.066)
Cut1	-1.984*** (0.442)			
Cut2	0.118 (0.439)			
Observaciones	2,716			

Una vez se ha controlado por el número de días que han transcurrido desde la aprobación de los proyectos hasta el corte de la información cargada en GESPROY, las variables asociadas al proyecto son las más importantes para explicar su estado de ejecución. Así, mientras mayor sea el tamaño del proyecto en términos de costo y tiempo de ejecución menor será la probabilidad de que el proyecto esté terminado y mayor la probabilidad de que esté no contratado. En contraste, mayor será la probabilidad de que el proyecto esté terminado si acredita requisitos o está relacionado con sectores de educación,

infraestructura pública, agua potable, ambiente, deporte y transporte; particularmente, se destaca que en el sector de infraestructura pública es mucha más alta la probabilidad de que el proyecto esté terminado.

1.3. Herramienta de priorización

Seleccionar proyectos de inversión entre diferentes alternativas requiere un fundamento teórico. En este sentido, se propone utilizar la teoría de la elección racional que supone que los agentes tienden a maximizar su utilidad-beneficio y a minimizar sus costos sujetos a ciertas restricciones. Más exactamente el análisis beneficio costo (ABC) se basa en el principio de “maximizar el valor presente neto de todos los beneficios menos los costos, sujeto a restricciones específicas” (Prest and Turvey (1968)).

En el caso de proyectos de inversión del sector público debe incluirse tanto el beneficio como el costo de carácter privado y social, directo e indirecto, tangible e intangible. Esto implica que el ABC puede ser un proceso infinitamente complejo -e inútil- que no puede llevarse a la práctica. En este sentido la herramienta que se utilice, cualquiera que sea, debe utilizar información existente de los proyectos para no complicar un proceso que ya de por sí lo es.

Por tal razón, se propuso utilizar los costos y beneficios del “Modulo de Preparación” del MGA¹. Sin embargo, por tratarse de beneficios y costos sociales se deben considerar las preferencias de todos los individuos de la sociedad, lo que implica introducir juicios de valor en el cálculo del ABC. Adicionalmente, en un país con tantas desigualdades es necesario incluir en el análisis criterios distributivos.

Por consiguiente, es necesario desagregar los beneficios y los costos del MGA entre sus partes constitutivas (información que también existe en el Módulo de Preparación). Una vez desagregados se deben aplicar ponderaciones diferentes según las preferencias sociales. Los primeros criterios de ponderación serán aquellos que se encuentran incluidos en el artículo 361 del acto legislativo 5 de 2011 acerca de los recursos del SGR.

¹ La herramienta supone que las estimaciones de beneficio y costo de los proyectos están bien calculadas. La herramienta no tiene la capacidad de verificar esto, no recalcula o modifica algún valor; simplemente supone que la información es verídica y ha sido revisada por quienes aprueban el proyecto. Esto por supuesto no es una limitación de la herramienta, sino del ciclo del proceso y los errores que se cometan en la aprobación de proyectos cuando la información no es certera.

En síntesis la herramienta supone que el ciclo de los proyectos se cumple como establece la ley y ésta no tiene capacidad alguna para corregir posibles irregularidades o información errónea. Su buen funcionamiento depende del funcionamiento del ciclo según la ley y de contar con buena información para hacer los cálculos.

Para construir un consenso sobre las ponderaciones sectoriales, Fedesarrollo, con el apoyo del comité técnico, diseñó una encuesta la cual fue enviada a todas las Entidades Territoriales con el fin de que fueran estas las que construyeran las ponderaciones para cada uno de los sectores de acuerdo a la importancia que estas le dan a cada uno de estos sectores en las necesidades de la comunidad.

De esta forma, los representantes de la sociedad fueron quienes dieron un ordenamiento social, lo cual conduce a tener unas ponderaciones más sólidas. Con estas ponderaciones, los costos y beneficios totales de cada proyecto serán ponderados nuevamente para recalcular el Valor Presente Neto Social (VPNS) de cada proyecto. Proyectos con mayor interés social (mayores ponderadores según la encuesta), podrán pasar de un VPNS negativo a uno positivo. Por último, también se le dará una ponderación adicional a aquellos proyectos que cumplan con los criterios de aprobación y priorización definidos en el Artículo 27 de la Ley 1530 de 2012.

Teniendo en cuenta los elementos mencionados anteriormente mencionados, la forma de incorporar las ponderaciones finales en la fórmula de Valor Presente Neto Social (VPNS) es:

$$VPNS = \sum_{i=1}^G \omega_i (1 + \chi)^c \sum_{t=0}^N \frac{B_i^t - C_i^t}{(1+i)^t} (1)$$

Donde ω_i es el ponderador final de cada sector según las respuestas que se obtuvieron de la encuesta vía web, χ es la ponderación adicional que se le otorga a aquellos proyectos que cumplan uno o más de los criterios de aprobación y priorización definidos por la Ley 1530 de 2012². Adicionalmente, G es el número de sectores/grupos, B son los beneficios y C los costos. Debe tenerse en cuenta que $(1 + \chi)^c$ es el ponderador final de los criterios de priorización y aprobación el cual tiene una forma funcional polinómica de manera que pueda recoger los diferentes criterios de priorización y acumularlos en caso de que sea necesario. Es decir, cuándo se va a priorizar un proyecto este puede ser priorizado por varios criterios porque por ejemplo puede tratarse de un proyecto que además de que busca el desarrollo social, incluye inversiones en obras físicas en educación. La forma funcional polinómica del ponderador $(1 + \chi)^c$ recoge este tipo de multiplicidad de criterios en su factor c el cual representa el número de criterios que cumple cada proyecto.

² La definición de la ponderación que se le dará a los proyectos que cumplan estos criterios fue definida por Fedesarrollo mediante diferentes calibraciones. Sin embargo, su valor puede variar de acuerdo a las consideraciones del Comité.

Figura 2. Ingreso de datos herramienta de priorización

Fuente: Elaboración propia

En la columna F el usuario deberá elegir el número de criterios del Artículo 27 de la Ley 1530 que cumple el proyecto que se está priorizando, para esto deberá utilizar la barra de desplazamiento que se encuentra en la celda. En la columna G se encuentra el ponderador que se le otorga a los criterios de la Ley 1530. Este ponderador puede variar entre 0,03 (3% adicional) y 0,07 (7% adicional), para variar este ponderador puede utilizarse la barra de desplazamiento que se encuentra en la parte superior de la columna G.

Adicionalmente, en la columna H se encuentra la tasa de interés, la cual puede variarse con la barra de desplazamiento que se encuentra en la parte superior de la columna I. Inicialmente, esta tasa se encuentra fijada en un valor de 10,49% dado que este es el último dato disponible de la tasa de interés comercial ordinario fijada por el Banco de la República para 2014. Sin embargo, dado que esto puede variar, se permitió que esta fluctuara entre 10,30% y 10,60% para este diseño. Por último, en la columna I se encontrará el cálculo del Valor Presente Neto Social del proyecto con los parámetros definidos anteriormente.

Una vez que se han ingresado toda la información de los proyectos que se quieren priorizar, deberá darse **click** en el botón **PRIORIZAR** que se encuentra en la parte superior de la columna C. Una vez se realiza este proceso, la herramienta nos traslada a la hoja denominada “*Proyectos Priorizados*”, en la cual se podrán encontrar todos los proyectos que se ingresaron ordenados de acuerdo a su VPNS. Con lo cual el proyecto que aparezca en primer lugar será el primer proyecto a priorizar y así sucesivamente.

1.3.1 Herramienta de priorización multicriterio

Tomando en cuenta que la calidad de la información registrada de beneficios y costos de los proyectos en la MGA aún no es de la mejor calidad, Fedesarrollo también propone una herramienta de priorización basada en la evaluación multicriterio, la cual incluye el análisis beneficio-costos social explicado anteriormente y extiende el análisis para incluir otras variables cuantitativas y cualitativas útiles para el proceso de toma de decisiones de priorización de proyectos.

La forma de evaluación multicriterio elegida fue el Método Sencillo de Estandarización que identifica la importancia relativa entre criterios e integra indicadores cuantitativos y cualitativos. Presenta como características especiales una matriz de comparaciones de criterios y el uso de la normalización de variables como herramienta estadística. La matriz de comparaciones, la cual permite indagar si un criterio es más importante que otro, es el instrumento de este método para calcular las ponderaciones de cada uno de estos criterios, mientras que la normalización es una técnica que permite la homogenización de las unidades de medida de las variables para la comparabilidad de estas (**Pacheco & Contreras, 2008**).

Los criterios que utiliza la herramienta fueron identificados a partir de la revisión de los artículos 2, 23 y 27 de la Ley 1530/2012 así como de algunos criterios adicionales como el mencionado análisis costo beneficio y una priorización de sectores. Estos criterios, que suman 11 en total serán empleados en cada tipo de OCAD según la disponibilidad de información y la aplicabilidad de los criterios (por ejemplo el criterio de equidad y convergencia regional no aplica en el caso de los OCAD municipales pues sólo hay un valor

posible para todos los proyectos). En la siguiente tabla se presentan los criterios aplicables a cada OCAD.

Tabla 7. Criterios aplicables a cada tipo de OCAD

OCAD Municipal	OCAD Departamental* y Regional
<ul style="list-style-type: none"> • Grandes proyectos de desarrollo • Pertinencia • Análisis de beneficio-coste social • Asociatividad • Sectores privilegiados por el SGR 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad y convergencia regional • Desarrollo y competitividad regional • Grandes proyectos de desarrollo • Pertinencia • Sostenibilidad • Análisis de beneficio-coste social • Prácticas de buen gobierno de las ET • Ejecución eficiente de la entidad territorial • Entidades territoriales específicas (productoras, zonas de frontera) • Asociatividad territorial • Sectores privilegiados por el SGR

*Si los municipios están adheridos al OCAD departamental sus proyectos se priorizarán de manera separada de los proyectos del departamento. Para priorizar los proyectos se asumirán los indicadores utilizados por los OCAD municipales.

Fuente: Elaboración propia

En los documentos anexos se presenta un aplicativo en Excel que permite desarrollar la metodología propuesta de esta herramienta a partir de algunos datos a ser ingresados sobre cada proyecto a priorizar.

2. Recomendaciones

A continuación se resumen las recomendaciones para mejorar el funcionamiento del SGR en varios de sus aspectos clave, manteniendo la lógica de cadena de valor enmarcada en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. Por una parte, se encuentran las recomendaciones que en principio apuntan a mejorar la gestión de los procesos del SGR, cuya implementación se prevé sería más sencilla. Por otra parte, se encuentran las recomendaciones estructurales, cuya implementación exigiría reformas de fondo, por lo que podrían tomar más tiempo.

2.1. Recomendaciones para mejorar la gestión de procesos del SGR

2.1.1. Insumos del ciclo de proyectos

○ Marco normativo:

A continuación se proponen recomendaciones cuya implementación es relativamente sencilla, pues se puede llevar a cabo a través de acuerdos de la Comisión Rectora o de decretos. Las recomendaciones que implican modificaciones de la Ley se presentan en el apartado 3.2.3.1.

- Un acierto en el ciclo de proyectos es la realización de mesas de trabajo técnicas previas a la presentación de los proyectos en el OCAD (conocidas como Pre-OCAD), las cuales han sido instancias importantes donde diferentes actores del OCAD identifican los ajustes que deben realizarse a los proyectos con el fin de fortalecerlos y buscar que estos cumplan con todos los requisitos para ser financiados por el SGR (ver sección 1.1.3.2). Dado que estas instancias surgieron de manera espontánea, éstas no se encuentran estandarizadas en alguna norma. Esto ha ocasionado que los éxitos en las condiciones en las que se realizan algunos Pre-OCAD no se generalicen en todo el sistema y que algunos problemas generalizados de esta instancia continúen, por esto se recomienda emitir una circular en la que se den orientaciones sobre la manera como se deben desarrollar (cuando se decidan realizar) las mesas de trabajo previas a la sesión del OCAD. Esta circular buscaría estandarizar procesos como la realización de actas en donde se consignen todos los ajustes solicitados y tiempos pactados para llevarlos a cabo. En ningún caso esta circular implementaría esta figura o estas orientaciones como obligatorias, sólo daría herramientas para realizar los pre-OCAD.
- Cuando se estén diseñando ajustes a la normativa se recomienda dar participación, a través de mesas de trabajo a los departamentos, como representantes tanto de sus inquietudes como de las de los municipios. Esto, por supuesto, haría que el proceso sea más lento, pues con el aumento del número de actores toma más tiempo llegar a acuerdos, pero tiene como ventaja que incluye la visión local y que las soluciones son ajustadas a lo que está pasando en las regiones en cuanto al funcionamiento del ciclo del SGR.
- Es evidente que la normatividad se ha ido ajustando a las necesidades del ciclo de proyectos, al tiempo que se perciben esfuerzos por dar a conocer los cambios en la misma, tal como se argumentó en la sección 1.1.2.1. Sin embargo, es importante asegurarse de que los diferentes actores del ciclo conozcan los avances. Para esto y

en reconocimiento de la importancia de la asistencia técnica brindada por diferentes actores que se destaca en varias secciones de este informe (ver, por ejemplo, los numerales 1.1.3.1 y 1.2.2), es necesario no disminuir el ritmo de la asistencia técnica.

- **Recomendación que aplica, entre otros, al OCAD de CTel y al OCAD regional:** dado que, como se mostró en el numeral 1.1.2.1, se evidenciaron problemas con estar al día en la normatividad, se recomienda editar Cartillas “ABC” para los diferentes actores con temas claves del SGR. Éste es un sistema muy complejo e implica muchos aspectos distintos; no obstante, es de vital importancia que todas las instituciones y personas que están involucradas en él tengan conocimientos sobre procesos específicos y lineamientos básicos. Uno de los actores a los que no se le ha proporcionado el conocimiento ni las herramientas necesarias es la población civil, por lo que estas herramientas estarán especialmente diseñadas para ellos. Por tanto, se recomienda editar cartillas ABC con frecuencia anual en los siguientes temas: Aspectos generales del SGR, Aspectos presupuestales SGR³, Cambios en el marco normativo del SGR, Resultados del SGR, Participación ciudadana en el SGR.

Se recomienda que en las cartillas se recuerde que existe el recurso de la ventanilla única para que las entidades territoriales puedan presentar proyectos en los OCAD regionales, también valdría la pena recordar en tales publicaciones que cualquier entidad del orden nacional también puede presentar proyectos susceptibles de ser financiados por el FCTel.

- Se recomienda ofrecer diferentes filtros, además del tipo, para buscar la normatividad en la página <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx> tales como tema, vigencia, palabras clave, pues actualmente la normatividad está organizada por número, de acuerdo a la fecha en la que han sido emitidos, en grupos según sean leyes, decretos, circulares, acuerdos, resoluciones etc.
- La normatividad debería permitir que existan varios ejecutores de un proyecto, cada uno con unas responsabilidades específicas y delimitadas. Esto aumentaría los incentivos de formulación de proyectos en donde se asocien varias entidades territoriales.

³ Sobre la Cartilla ABC de aspectos presupuestales, sería importante que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participara en su diseño y se especificara en esta el funcionamiento de las vigencias futuras.

- **Recomendación que aplica, entre otros, al OCAD CAR y al OCAD de los municipios ribereños del Río de la Magdalena:** se recomienda emitir una disposición que establezca los procedimientos que deben seguirse cuando se requiera la asignación de vigencias futuras para la presupuestación y ejecución de estos proyectos, en sucesivos periodos bienales. Esta disposición debe aclarar si la actual normatividad establecida para las vigencias futuras con cargo a las asignaciones directas (Art. 97 Ley 1530/2012 y Art. 61 Decreto 1949/2012) también aplica a los recursos aprobados por los OCAD de las CAR y para los aprobados por el OCAD de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. Además se deberá dejar claro si para todas las vigencias se aplican los requisitos del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, y si es así, cuáles son aplicables al marco jurídico del SGR.
- **Sistemas de información:**
 - Mejorar la capacidad de carga de información al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) y al GESPROY. En particular, cuando se trabaja con archivos pesados (por ejemplo, planos), los sistemas no soportan la información y el *software* se cae⁴.
 - El SUIFP debería permitir construir una línea de tiempo con los hitos más importantes de cada proyecto, de modo que se pueda reconstruir la historia del mismo. Por el momento esto no es posible, pues como se vio en la sección 1.1.2.2, los hitos asociados al proyecto son subidos con la misma fecha y en la práctica el sistema está funcionando más como una plataforma de almacenamiento que como un sistema de consulta. Para esto es recomendable fijar unas restricciones de fecha para subir cada documento relacionado con el proyecto, de modo que todos los actores involucrados sepan que las versiones cargadas son las últimas. Así mismo, es importante que el sistema no permita subir documentos repetidos y que cada documento cargado en el sistema quede identificado con una fecha.
 - El SUIFP debería mostrar el estado del proyecto de manera más amigable e intuitiva, utilizando parte de la información ingresada para presentar un resumen que permita que la persona que ingrese obtenga un panorama general del proyecto, al tiempo que ofrezca una perspectiva clara a los tomadores de decisiones. Si bien mucha de esta información se muestra en el tarjetón del proyecto, la sugerencia es que la información se muestre de manera más intuitiva,

⁴ El DNP ha identificado esta dificultad y se encuentra trabajando en una solución. Sin embargo, Fedesarrollo considera pertinente incluir la recomendación, ya que fue un hallazgo reiterativo durante la investigación realizada.

acudiendo a gráficas u otros soportes que faciliten su interpretación. En este sentido, también es importante tener en cuenta que debe mejorarse la captura de variables de información, lo que permitiría hacer búsquedas más eficientes de variables en el SUIFP.

- Teniendo en cuenta que la Secretaría de Planeación (SP) no es necesariamente la Secretaría que ejecuta los proyectos al interior de la entidad territorial y que, como se mostró en la sección 1.1.2.2, el GESPROY involucra a otras secretarías y a otros actores como supervisores y contratistas, se sugiere enfatizar que no es indispensable que la SP suba la información, por lo que al interior de cada entidad deben organizarse y definir qué Secretaría va a subir la información por proyecto.
- **Recurso humano, capacitación y asistencia técnica:**
 - Actualmente DNP tiene un funcionario encargado por cada entidad territorial, con el que esta se puede comunicar y plantear cualquier duda que tenga respecto al SGR. Se recomienda potenciar esta figura que ha demostrado ser muy valorada por las entidades territoriales, de manera que este funcionario sea el interlocutor a través del cual se canalicen las inquietudes que tenga el departamento o el municipio y que sea este funcionario quien redirija a la ET a otra fuente en caso de que el asunto a tratar no sea de su resorte. Esto es clave para hacer más eficientes los canales de comunicación.
 - **Recomendación que aplica a los OCAD departamentales y regionales:** se sugiere que el voto del nivel Nacional en los OCAD departamentales y regionales sea emitido por el ministerio correspondiente según el tipo de proyecto. Actualmente, el Ministerio Líder está funcionando como intermediario que remite solicitudes de conceptos técnicos al ministerio que corresponda para cada proyecto; esto ha significado un desgaste para estas entidades. Por esta razón, también se sugiere que el DNP se encargue de la coordinación de la remisión de los proyectos al ministerio correspondiente quién será el encargado de emitir el concepto técnico y el voto. Dentro de las funciones del DNP como intermediario del voto del nivel nacional, se sugiere que se encargue de organizar las reuniones pertinentes entre la entidad territorial formuladora y el ministerio que emite el concepto, cuando así se requiera. Es importante señalar que de ninguna manera el nivel nacional perderá su voto y que las funciones del DNP se limitarán a la coordinación del concepto técnico con el ministerio sectorial que corresponda; ya que será este último el encargado de emitir el voto correspondiente; también es importante aclarar que los ministerios no dejarán de ser los miembros del OCAD y serán ellos quienes tomen las decisiones.

- Atendiendo las sugerencias planteadas en la sección 1.2.2, las capacitaciones y la asistencia técnica deben programarse para que haya tiempo suficiente para que las Entidades Territoriales comprendan la información que les está siendo transferida y puedan aplicar los conocimientos al proceso requerido. Se pueden hacer capacitaciones o brindar asistencia técnica donde se estudien a profundidad los pasos desde formular hasta presentar un proyecto, con un ejemplo real, señalando los principales problemas o los errores más comunes que se presentan en el proceso y cómo se pueden resolver.
- Se recomienda contar con más tiempo para dictar algunas capacitaciones (por ejemplo, las referentes al GESPROY), pues en alguna de las entrevistas se mencionó que las capacitaciones eran de corta duración y que solo eran para resolver dudas.
- Cuando inició el SGR, las entidades territoriales tenían un nivel similar de conocimiento del Sistema, lo que explica por qué las capacitaciones recibidas eran estandarizadas. Sin embargo, en la actualidad la situación es distinta, pues las ET han tomado su propio ritmo y algunas están más adelantadas que otras. Por lo anterior, se recomienda que las capacitaciones y la asistencia técnica se ajusten al nivel o grado de avance que presente el municipio o el departamento, diferenciando los talleres de acuerdo con algún criterio, como puede ser la categoría municipal o el grado de avance de la ET respecto a los ciclos del SGR.
- Es importante reconocer que otras Secretarías de las entidades territoriales (Hacienda e Infraestructura, por mencionar solo dos ejemplos) también están enfrentando nuevas labores y un aumento en sus responsabilidades por cuenta del SGR. En virtud de lo anterior, también se recomienda fortalecer a otras Secretarías y no solamente a la de Planeación según un proceso previo en donde las entidades territoriales hayan identificado sus necesidades de fortalecimiento.

2.1.2. Deficiencias en procesos

○ Formulación:

- En la sección 1.1.2.2 se explicaron algunas dificultades que se encontraron con la MGA. A continuación se presentan algunas recomendaciones producto de este análisis. Al respecto, vale la pena aclarar que el DNP ha identificado algunos de estos inconvenientes, razón por la cual la MGA está siendo rediseñada y en septiembre se tendrá una nueva versión. Sin embargo, Fedesarrollo considera

pertinente aportar estas recomendaciones con base en los hallazgos del trabajo de campo.

- Incluir indicadores para los sectores de Ciencia, Tecnología e Innovación, medio ambiente y transporte fluvial, sectores que no sienten que estén representados en la metodología.
 - La MGA debería permitir ocultar indicadores que no son pertinentes para los proyectos.
 - La MGA debe permitir caracterizar más ampliamente a la población objetivo, pues actualmente se limita a grupos de edad y grupos minoritarios. En este sentido, se recomienda utilizar algunas de las variables que se aplica en la encuesta SISBEN, que tiene cobertura municipal y carácter censal en las poblaciones más pobres del país.
- La Ley 1530 de 2012 establece que cualquier persona puede formular un proyecto para presentarlo a la Secretaría de Planeación. En realidad, como se presentó en la sección 1.1.3.1, esto no está sucediendo pues las entidades territoriales son las que principalmente han recibido la capacitación⁵ y las que tienen los incentivos adecuados y la capacidad para realizar dicha formulación. La participación de la sociedad civil dentro del SGR debe redefinirse. Por tanto, esta recomendación va encaminada a reivindicar el papel de los ciudadanos dentro del SGR en varios aspectos. Por una parte, la ciudadanía es fundamental dentro de los procesos de control social y veeduría de proyectos. Por otra parte, es imprescindible su participación en las decisiones acerca de la inversión de los dineros de regalías.

Se debe legitimar la función de la ciudadanía como veedores y garantes de la transparencia de los procesos y de la ejecución de los dineros de regalías; para esto será posible considerar herramientas existentes como las estrategias de presupuesto participativo, la campaña “Ponte abeja”, la Ley 850 de 2003 que reglamenta los procesos de veeduría ciudadana . Un actor que podría prestar apoyo en estos procesos es el Ministerio del Interior.

⁵ Es importante aclarar que el DNP ha realizado capacitaciones dirigidas a toda clase de actor; se han implementado estrategias que involucran a las comunidades en el ciclo de proyectos del SGR, tales como capacitaciones sobre cómo acceder al SGR, “Formador de formadores”, control social y Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación participativo. Para más información se puede revisar el decreto 1949 de 2012, que determina estas acciones.

- **Presentación y registro:**
 - **Recomendación que aplica al OCAD regional:** es conveniente dar a conocer más información sobre la presentación de proyectos a través de la ventanilla única, pues algunas entidades aún no tienen claro que pueden acudir a este mecanismo, tal como quedó evidenciado en la sección 1.3.1. Tal divulgación puede tener lugar dentro de las Cartillas ABC que se diseñen para los procesos de apropiación de la normativa del SGR.
- **Viabilización, priorización y aprobación:**
 - **Recomendación que aplica, entre otros, al OCAD regional:** es importante que la Secretaría de Planeación sea fortalecida en el rol que juega como Secretaría Técnica. Este fortalecimiento no se refiere solamente a los recursos que ha recibido, que deben seguir girándose para contratar a personal de apoyo – preferiblemente de planta-, sino a una capacitación muy fuerte en temas normativos y procedimentales y a un apoyo técnico permanente para que desde la Secretaría se tomen las decisiones de manera ágil y con seguridad en relación con los procedimientos que se están adelantando. Esto es particularmente importante en la Secretaría Técnica del OCAD Regional, pues en el caso de no tener suficiente personal y conocimiento, puede retrasar muchos de los procesos asociados al SGR, dentro de los que se encuentra la citación al OCAD, que en ocasiones no es tan ágil como las entidades territoriales quisieran.
 - Hacer un esfuerzo en torno al tema de los criterios de evaluación de los proyectos. El esfuerzo debe ubicarse alrededor de la unificación de criterios, pues como se argumentó en la sección 1.1.5.1, aunque el Acuerdo 17 fue concertado con los diferentes ministerios, éstos están aplicando criterios adicionales a la hora de evaluar un proyecto cuando se les solicita el concepto sectorial. Ante esto se proponen dos opciones alternativas. Para las dos opciones se recomienda realizar primero una reunión con delegados o representantes de los grupos de regalías de los ministerios en donde se socialice nuevamente los objetivos y principios del Sistema General de Regalías, con el fin de concientizar a los ministerios las diferencias de estos proyectos con aquellos que ellos gestionan y ejecutan, para luego emitir una circular general de amplia difusión entre cada ministerio. La primera opción consiste en revisar el Acuerdo 17 y emitir una nueva disposición en el caso que la Comisión Rectora luego de una nueva discusión con los diferentes ministerios, decida incluir nuevos lineamientos sectoriales sobre la aprobación de proyectos.

La segunda opción consiste en emitir una circular en donde se explique la problemática actual con respecto a este tema, para luego recordar a los diferentes ministerios la necesidad de aplicar el Acuerdo 17 y de emitir concepto de acuerdo a los principios del SGR sin adicionar requisitos que entren en contradicción con el marco y la normatividad del SGR.

- Adoptar la herramienta de priorización de proyectos basada en la evaluación multicriterio como una herramienta de decisión para priorizar proyectos viables técnicamente que estén compitiendo por recursos del SGR.
- **Recomendación que aplica al OCAD regional:** es sano que existan diferencias en el criterio que emite el nivel nacional en el OCAD Regional, pues esto propicia el análisis y las discusiones que fortalecen el sentido del voto de este nivel. Sin embargo, es importante que el nivel nacional trabaje de manera articulada en una mesa conjunta, para que una vez superadas las discusiones técnicas, las entidades territoriales no reciban mensajes contradictorios sobre el sentido del voto del nivel nacional. Este problema se supera en parte, a partir de la recomendación de que la emisión del concepto sea responsabilidad del ministerio sectorial según el tipo de proyecto. Por otra parte, también se propone que parte de las funciones del DNP como coordinador del voto del nivel nacional sea organizar las reuniones pertinentes entre el formulador y el ministerio que emite el concepto.
- Es conveniente consolidar flujos de comunicación directa entre instancias de formulación y de evaluación, que a manera de mesa de trabajo, incorporen de forma más oportuna las observaciones y recomendaciones. Esto haría que las observaciones tengan el papel de retroalimentación durante el proceso y que no lleguen en la última instancia, en la que ya se han hecho notables esfuerzos en el ajuste de los proyectos.
- Ejecución:
 - Mediante la asistencia técnica diferenciada que se mencionó anteriormente, que en algunos municipios se concentrará en las fases iniciales del ciclo, como formulación, mientras que en otros hará énfasis en la ejecución, será posible identificar cuáles son las trabas más comunes que enfrentan las entidades territoriales en el proceso de ejecución, lo que permitirá enfrentarlas rápidamente.

En este sentido, las capacitaciones que se enfoquen al tema de ejecución deberían cubrir algunos aspectos identificados como importantes⁶:

- GESPROY, como se argumentó en la subsección 1.2.2
 - Manejo presupuestal de la ejecución del SGR, tema que aún genera confusión, como se explicó en el numeral 1.1.2.1.
 - Normatividad sobre ejecución y contratación, ofreciendo asesoría y acompañamiento *in situ*, pues algunas entidades territoriales manifiestan que no ejecutan los recursos por miedo a equivocarse en el proceso de contratación, lo que puede tener consecuencias graves para el encargado de contratar, como se explicó en el numeral 1.1.2.1.
- Se recomienda reglamentar el proceso de realizar los giros de manera simultánea a la entidad ejecutora y a la entidad interventora cuando éstas sean diferentes, de acuerdo a los costos de cada una de estas fases. Esto disminuirá los tiempos de contratación de pues, como se explicó en la sección 1.1.2.1, el hecho de que la ejecución y la contratación de la interventoría sean realizadas por entidades diferentes en ocasiones retrasa la ejecución, ya que en el proceso se debe realizar la firma de convenios entre dos entidades públicas, lo que puede tomar gran cantidad de tiempo.
 - El flujo de los recursos de regalías debe ser difundido más ampliamente a las entidades territoriales, pues aunque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha dispuesto un flujo de caja en donde se relacionan las consignaciones mes a mes, esta información aún no es clara. Las ET deberían conocer en qué fechas le serán consignadas las regalías por concepto de los diferentes fondos, así como los montos que se le consignarán por este concepto. Esto permite una programación más certera de los procesos de ejecución, lo que redundará en una ejecución más ágil, pues los operadores no tendrían que parar ante la falta de recursos en caja por parte del ejecutor.

⁶ En este apartado se mencionan temas relacionados con la ejecución que deben ser reforzados con la ejecución que deben ser reforzados en las capacitaciones. Esto no significa que no sea necesario dictar capacitaciones en temas previos del ciclo de proyectos, sino que cuando se trata de ejecución debe enfatizarse en estos aspectos.

- Otros procesos del Sistema General de Regalías:

Rendición de cuentas

- Se recomienda aprovechar el sistema de información GESPROY como una herramienta clave en procesos de seguimiento no sólo para el DNP, sino para las mismas entidades territoriales y OCAD en el país. De tal manera, se recomienda incentivar el uso de tal sistema, no sólo como un mecanismo del SMSCE, sino como una herramienta de gestión, seguimiento y control interno para las entidades territoriales; a su vez, el GESPROY puede ser útil dentro de los OCAD que quieran hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos aprobados; de la manera, las secretarías técnicas pueden usar la información que genera GESPROY para presentar informes a los miembros. Así mismo, vale la pena recordarle a las entidades territoriales la importancia de mantener actualizado el Banner del SGR con la información del GESPROY en sus respectivas páginas web institucionales.
- Un mecanismo efectivo para conseguir el interés y la participación ciudadana es la divulgación de información del SGR, no sólo a través de medios institucionales, sino por medio de canales masivos de comunicación, que incorporen mecanismos como publicación a través de prensa la prensa nacional y la televisión; por una parte, esto permitirá que se le dé un alcance mayor a los logros que ha alcanzado el sistema y por otra parte permitirá mayor apropiación y participación más activa por parte de la ciudadanía; en estos anuncios en prensa se debe divulgar la facultad que tienen las minorías étnicas para asistir con voz pero sin voto los diferentes OCAD del país.
- Aunque la normatividad establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas, no se han llevado a cabo procesos de sensibilización, ni se ha incentivado a las entidades territoriales a ser rigurosas en tales procesos. Como se explicó en la recomendación anterior, en el Artículo 6 del Decreto 414 se determina que para generar mecanismos de control social se debe promover el desarrollo de auditorías ciudadanas, audiencias públicas de rendición de cuentas, entre otros. Esta recomendación se dirige entonces a instar al DNP a desarrollar jornadas de capacitación y emitir circulares informativas en las que se les recuerde a las entidades territoriales⁷ las herramientas a su disposición para desarrollar procesos de rendición de cuentas eficientes. Dentro de los mecanismos se pueden

⁷ También vale la pena recordar a las entidades territoriales la importancia de actualizar periódicamente la información reportada en el banner del SGR dentro de la página web de la entidad.

enumerar: el CONPES de transparencia, secretarías de transparencia, Auditorías visibles, la estrategia “ponte abeja”.

Inclusión de comunidades

- Garantizar la inclusión de las comunidades o la participación ciudadana debería responder a mayores compromisos por parte de todos los niveles de gobierno para incluir a la comunidad y socializar ante esta todo lo concerniente al SGR, por lo que se recomienda la incorporación de un componente transversal de sensibilización hacia las diferentes instancias, principalmente los representantes de las entidades territoriales respecto a la importancia de la inclusión de comunidades dentro de los procesos del ciclo de proyectos, no sólo con interés informativo, sino de consulta y acuerdo sobre el tipo de inversión de recursos. Se recomienda por tanto, desarrollar un ciclo de charlas y/o capacitaciones de sensibilización en inclusión ciudadana y de comunidades en el que se brinden herramientas metodológicas sobre los mecanismos más adecuados para socializar y consultar a las comunidades acerca de las inversiones de los dineros de regalías. Es conveniente que las charlas o capacitaciones no se realicen exclusivamente en Bogotá, por lo cual, se recomienda que éstas se realicen en las ciudades más importantes de cada región.⁸ Para terminar, vale la pena recordar que el artículo 58 de la Ley 1530 explica que “Las entidades territoriales promoverán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del Sistema General de Regalías”.
- Vale la pena incorporar, de manera estructural al sistema, procesos de convocatorias, realización de consultas y reporte de información. Deben verse complementados por procesos que diagnostiquen y fortalezcan la participación ciudadana. En esa línea, corresponde también atender y evaluar los procesos propios de la ciudadanía, para entender la inasistencia, el grado de familiaridad, la capacidad instalada, el acceso a la información, la formación en procesos de veeduría, y su potencial atención, en directa línea con la promoción de desarrollo social y el énfasis en la necesidad de “poner a las personas en primer lugar”.

⁸ Vale la pena mencionar que El DNP ha implementado para esto estrategias que involucran más a las comunidades en el ciclo de proyectos del SGR, tales como capacitaciones sobre cómo acceder al SGR, Formador de formadores, control social y Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación participativo.

Relación con actores externos

- Es importante que el SGR transmita mayor conocimiento de los procesos particulares su funcionamiento a instancias de control externo como la Contraloría General de la República.

Implementación de estrategia de asociatividad para entidades territoriales

Promover una estrategia general de intervención para el fomento de la asociatividad entre las entidades territoriales que participan en el Nuevo Sistema General de Regalías, que deberá fundamentarse principalmente en los dos siguientes pilares:

- *Fortalecimiento de los incentivos para la asociatividad:*

Es necesario encontrar mecanismos para lograr que los proyectos que se presenten para ser financiados con recursos de regalías, impulsen el desarrollo regional. Para este propósito, es clave el papel de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, la cual tendrá como objetivo impulsar la articulación de las agendas de desarrollo regional, junto con la administración y gestión de unos bancos de proyectos con orientación de región que permitan canalizar los esfuerzos en regiones específicas. Lo anterior, sumado a una fluida comunicación entre las distintas instancias (municipios y departamentos), redundará en un incremento de la asociatividad de las mismas. Es importante acotar que esta estrategia deberá diseñarse en el marco de los denominados *Contratos Plan* que actualmente usa el DNP, como herramienta para la articulación de entidades en torno al desarrollo regional

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación debe plantear un esquema de incentivos para los proyectos que se presenten en asocio con varias entidades territoriales. Así las cosas, la propuesta estaría enfocada en la creación de un sistema de puntos para calificar los proyectos y asignar puntos adicionales a los proyectos que asocien a cierto número de municipios y departamentos, condicionándolos a la participación de municipios de distintas categorías. Sumado a esto, se propone que el proceso de aprobación de proyectos regionales en el OCAD sea más corto si el proyecto evidencia articulación entre varias entidades territoriales, lo que, en gran medida, compensaría el tiempo de negociación y formulación que implica estructurar un proyecto con varias entidades.

Por último, este paquete de fortalecimiento de los incentivos para la asociatividad, deberá estar plenamente reglamentado por las instancias correspondientes,

quienes junto con la dirección de regalías deberán garantizar su cumplimiento. Lo anterior, con el fin de brindar garantías y transparencia al proceso propuesto.

- *Visibilización de los beneficios de asociación entre entidades:*

Planteado el anterior punto, es importante que todas las entidades involucradas, conozcan acerca de los beneficios a los que pueden acceder si se acogen a la estrategia de asociatividad. Por tal razón, la Dirección de regalías, junto con sus enlaces regionales, deberá propender por generar una estrategia de visibilización y capacitación para la estrategia de asociatividad regional propuesta.

2.2. Recomendaciones para mejorar el funcionamiento del OCAD de CTel

2.2.1. Formulación

- **Capacidad institucional:**

- Impulsar la creación de Secretarías de CTel en las gobernaciones.
 - Involucrar personal con experiencia en convocatorias de proyectos de CTel.
 - Para darle continuidad y sostenibilidad a los procesos de este OCAD, cuyas inversiones son de mediano y largo plazo, se recomienda encargar en las gobernaciones a funcionarios que estén en carrera administrativa.

- **Base de CTel:**

- Aumentar los esfuerzos de divulgación de información de beneficiarios de programas de becas y capacitaciones de Colciencias para su contratación por parte de entidades territoriales, universidades y la misma Colciencias para formulación y revisión de proyectos susceptibles de financiación con recursos del Fondo de CTI del SGR.
- Elaborar guías metodológicas que sirvan como referencia para la preparación de proyectos de CTel en las tipologías de proyectos que serán usadas en la evaluación de impacto de estos recursos
- Destinar esfuerzos para fortalecer la red de estructuradores en el sector involucrando nuevos grupos de investigación reconocidos por Colciencias de categoría A, universidades, empresas y demás actores del SNCTel.
- Se recomienda que el marco de política de Ciencia, Tecnología e Innovación sea trazado en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Esta debe incluir una

actualización de la política de este sector al incluir el papel de los recursos que el SGR asignó y definir los nuevos roles de los actores del SNCTel bajo este nuevo escenario. En particular, se recomienda que esta ley trate los siguientes temas:

- Establecer una definición de Ciencia, Tecnología e Innovación que propenda porque el sector público homogenice el concepto que aplica en sus diferentes fondos, programas y proyectos.
- Establecer claramente el papel de Colciencias tanto como rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTel-, como Secretaría Técnica del OCAD CTel. Considerar un rediseño institucional que le permita tanto cumplir con sus objetivos misionales como responder a sus nuevas responsabilidades en el marco del SGR y en la política de innovación.
- Adoptar mecanismos de discusión y articulación de diferentes actores del sistema, como universidades, centros de investigación, Colciencias, ministerios, gobernaciones, alcaldías y empresas.
- Adoptar mecanismos para incluir al sector privado como actor fundamental en el tema de innovación tecnológica, empresarial y social.
- Definir de manera concreta el objetivo que debe perseguir el FCTel, lo que implica tomar una posición sobre las metas del país en este sentido, sea generar convergencia en capacidades de Ciencia, Tecnología e Innovación en las diferentes regiones del país o avanzar en la frontera del conocimiento a partir de inversiones focalizadas. Esto implica también definir puntos de encuentro o de divergencia con los objetivos que persigue el Presupuesto General de la Nación destinado al sector de Ciencia y Tecnología y el SGR en conjunto.
- Establecer la importancia de los Planes de Ciencia, Tecnología e Innovación departamentales que contemplen estudios de vocación de uso del suelo, si ya existe el plan pero éste no tiene un estudio riguroso, se propone que de manera obligatoria se el departamento tenga un proyecto financiado con recursos de regalías para este fin.
- Reglamentar la propiedad intelectual de las propuestas presentadas por formuladores de proyectos puestos a consideración para ser presentados al OCAD CTel. Esto podría ser un tema a incluirse como prioridad de la Comisión Intersectorial de la Propiedad Intelectual.

La inclusión de la política de CTel en el PND puede ser un paso que propicie una estructuración más rápida y concertada de un nuevo documento CONPES que actualice el documento 3582 de 2009, Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

○ Especificidad CTel:

- Se recomienda como uno de los temas que deben incluirse en la actualización de la MGA, módulos especiales para presentar proyectos de CTel y la adición de indicadores que se adapten a este sector en el banco de indicadores de la MGA. Así mismo debe considerarse que los tiempos de monitoreo de estos proyectos sean más largos.
- Dado que el nivel de ejecución no es el mejor indicador para demostrar el éxito del fondo, hacer un trabajo de divulgación en prensa sobre los éxitos.

○ Impacto regional:

- Se recomienda otorgar un puntaje adicional en la evaluación del panel de expertos a aquellos proyectos presentados por la asociación de entidades territoriales de diferente nivel de desarrollo (evitando así la divergencia regional) medido a través de las tipologías para categorizar a los departamentos y municipios desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP –DDTS- .

○ Asistencia Colciencias:

- Crear un grupo de capacitación de Colciencias en las regiones sobre gestión de proyectos de CTel.
- Abrir nuevos canales de comunicación con Colciencias específicamente para el tema de regalías.

2.2.2. Presentación ante la Secretaría Técnica

○ Papel de las gobernaciones:

- Divulgar el artículo 29 de la Ley 1606/2012 que establece que cualquier entidad del orden nacional también puede presentar proyectos susceptibles de ser financiados por el FCTel así como la circular 65 de 2013 que establece la ventanilla única para que alcaldes, gobernadores y entidades nacionales puedan presentar proyectos directamente a través del SUIFP.

○ Panel de expertos:

- Crear un Acuerdo de la Comisión Rectora sustentado en la ley del Plan Nacional de Desarrollo propuesto aquí, que establezca el proceso de evaluación de proyectos

previa al OCAD, definiendo en primera instancia su alcance y objetivo. En este acuerdo se deben establecer los criterios de evaluación, documentación tomada en cuenta, elección de los pares evaluadores, medios de interacción entre el panel de expertos y los representantes del proyecto, forma de puntuación y participación de expertos regionales, entre otros aspectos.

- La figura del panel de expertos que opera en el OCAD Nacional es clave pues los conceptos que emite son sobre temas aún más especializados que el del resto de OCAD. Sin embargo, la figura no está funcionando bien, pues en las regiones es percibida como un actor que en la práctica es la que aprueba o desaprueba los proyectos y que emite conceptos que no son constructivos, desconociendo las realidades locales. Por esto se recomienda rescatar la naturaleza del experto regional y asegurarse que en efecto en el panel de expertos haya presencia de al menos una persona que conozca el tema que se está evaluando y sea de la región en la que se formuló el proyecto.
- Abrir canales formales de comunicación con el panel de expertos (momentos de réplica a los ajustes y de consultas).
- Colciencias como Secretaría Técnica:
 - Fortalecer los escenarios de encuentro entre los actores del SNCTel donde puedan interactuar Colciencias y las gobernaciones y alcaldías.
 - Definir en el Acuerdo de la Comisión Rectora el alcance de la revisión de la Secretaría Técnica.

2.2.3. OCAD CTel – Viabilización, priorización y aprobación

- Funciones del OCAD:
 - Definir y delimitar en el Acuerdo de la Comisión Rectora las funciones del OCAD y de Colciencias para que así los gobernadores no sientan limitada su capacidad de decisión frente a Colciencias.
 - Crear instancias de concertación entre las universidades y los representantes de las entidades territoriales (o aprovechar los escenarios de encuentro de los actores SNCTel incluyendo este tema en la agenda) en donde se discuta en detalle los objetivos del FCTel.
 - Si el departamento no tiene Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación o no tiene estudios de vocación de uso de suelos, debe obligatoriamente tener un proyecto

que financie el diseño del mismo, para que así el OCAD pueda definir la pertinencia de los proyectos bajo las metas y prioridades establecidas en el Plan.

- **Pertinencia proyectos:**

- Evaluar la pertinencia de los proyectos bajo los planes de Ciencia y Tecnología de cada departamento (asegurar el diseño y la rigurosidad de los mismos).

- **Ejecución:**

- Realizar un trabajo de divulgación de la circular 6 de 2013 de Colombia Compra Eficiente para disminuir las dudas que tienen las entidades territoriales en temas de contratación de CTel. Esto podría realizarse a través de talleres que traten temas de contratación pública.
- Realizar una minuta tipo de contratación de CTel que identifique qué componentes deben ir por Ley 80 y qué otros por ley CTel.
- La designación del ejecutor de los proyectos aprobados por el FCTel es un asunto que ha generado bastante tensión entre los actores del OCAD y en general los actores del SNCTel. Respecto a esto no se considera pertinente definir un actor (gobernaciones en contraposición a actores públicos del SNCTel) que inequívocamente sea el ejecutor designado para este tipo de proyectos ya que su conveniencia depende del proyecto en sí (monto, complejidad). Se considera además que la definición de una norma marco para este sector permitirá tener más herramientas de decisión para esta designación.

2.3. Recomendaciones de carácter estructural

2.3.1. Insumos del ciclo de proyectos

- **Marco normativo:**

- **Recomendación que aplica para el OCAD de los Municipios Ribereños del Río de la Magdalena:** reglamentar el uso de vigencias futuras para el OCAD de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, que es un OCAD que funciona con algunos arreglos normativos distintos a los de los otros OCAD. En particular, en este OCAD no es posible usar vigencias futuras, mecanismo que es importante en un contexto en el que se hacen inversiones muy grandes, de

mediano y largo plazo, con el requerimiento de un importante músculo financiero⁹.

- **Sistemas de información:**

- Los sistemas de información del SGR se deben integrar y unificar con otros sistemas de información del Estado colombiano, pues las entidades territoriales sienten que en ocasiones tienen que diligenciar la misma información para diferentes organismos, como la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Contaduría General de la Nación, etc. En este sentido, se recomienda utilizar, tanto como sea viable legalmente, pues los organismos de control son independientes, información reportada a otras entidades para evitar desgaste y duplicidad de reporte de información.
- Es necesario pensar en una reforma de fondo en la forma en la que se reporta información en Colombia, diseñando un sistema en el que las entidades territoriales reporten toda su ejecución y la información fiscal y los organismos de control y otras entidades de diferentes niveles (nacional, departamental, municipal, etc.) descarguen de ese sistema la información que necesiten.

- **Recurso humano:**

- Mejorar las capacidades de formulación y ejecución de los municipios para aumentar sus posibilidades de aprovechar los recursos del SGR. Una vía para lograr lo anterior es a través del fortalecimiento de las gobernaciones, que juegan un papel clave en distintos aspectos, como asociatividad y articulación, y a quienes por cercanía y afinidad se les facilita fortalecer la capacidad de formular proyectos de los municipios.

2.3.2. Deficiencias en procesos

- **Formulación:**

- En el corto y mediano plazo es necesario fortalecer los bancos de proyectos departamentales¹⁰. Así mismo, a mediano y largo plazo es necesario transitar hacia

⁹ La implementación de esta recomendación requiere de una modificación de la Ley 1530 de 2012, donde se reglamentan las vigencias futuras con cargo a las asignaciones directas y los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional y los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización.

¹⁰ Esto implica cambiar la naturaleza de los bancos de proyectos departamentales. Estos, más allá de albergar proyectos a ser financiados con recursos propios de cada departamento, deberán nutrirse con un portafolio de proyectos de inversión de regalías que podrán ser replicados o adoptados por los municipios de la región que no cuentan con la capacidad necesaria para formular y gestionar proyectos propios.

la conformación de bancos de proyectos por regiones, pues se debe reconocer que muchas de las entidades territoriales del país tienen pocas capacidades para formular proyectos (por ejemplo, los municipios de sexta categoría), que se están desgastando mucho en el proceso y que se están quedando en la fase de formulación y no están llegando a la ejecución. En este sentido, se pueden implementar bancos de proyectos a donde las ET acudan a escoger proyectos ya formulados, para entrar en la fase de presentación y registro. La formulación de proyectos en estos bancos podría financiarse con un porcentaje de los recursos de fortalecimiento.

- Lo anterior puede complementarse con la generación de una bolsa de oferta de socios en los territorios, que formulen proyectos.

- **Objetivos del SGR:**

- Hasta la fecha, el DNP ha desarrollado una labor muy importante como encargado del Sistema General de Regalías; no obstante, la complejidad y la capacidad logística han implicado una sobrecarga en muchos estamentos y funcionarios del DNP, quienes deben asumir las responsabilidades de sus funciones habituales y adicionalmente responder por sus obligaciones con el SGR; este es el caso, por ejemplo de los representantes del DNP ante los OCAD municipales. Dada la complejidad y rigurosidad necesaria del nuevo sistema, se recomienda crear una Unidad Administrativa del Sistema General de Regalías adscrita al DNP que asuma esas funciones. Será posible que el personal que actualmente tiene una dedicación casi exclusiva en las funciones del SGR pase a ser parte de esa unidad.

Una nueva Unidad adscrita al DNP permitiría organizar de manera más eficiente los procesos concernientes al SGR; la dedicación exclusiva de funcionarios para esta labor permitiría que los demás actores del proceso identificaran más claramente y de forma más directa a los funcionarios e instancias con las que se pueden comunicar y solucionar inquietudes. Por otra parte, a través de la investigación se encontró que el DNP está asumiendo responsabilidades que exceden su capacidad y, eventualmente, esto implica riesgos en el adecuado cumplimiento con sus funciones misionales, así mismo, pone en peligro el alcance efectivo de los objetivos del SGR.

Es importante aclarar que todas las funciones y labores concernientes al SGR quedarían en manos de la nueva Unidad Administrativa del SGR. Esto implica, por ejemplo, acompañamiento a las Entidades Territoriales en la formulación, capacitación, asesoría durante la ejecución, seguimiento. Así también, quedará en

manos de la Unidad el voto del nivel nacional dentro de los OCAD municipales; para esto será necesario contratar funcionarios bajo la figura de planta temporal. Otra de función de la Unidad administrativa del SGR sería coordinar el voto del nivel nacional por parte de los ministerios según la recomendación anterior. Respecto al SMSCE, sería una función transversal a la nueva unidad¹¹. Para terminar, se aclara que el DNP seguiría teniendo la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, como departamento al que se encontraría adscrita la unidad.

- El fortalecimiento se ha dado parcialmente en función de la distribución de los recursos. Sin embargo, es evidente la necesidad de focalizar esfuerzos y recursos de fortalecimiento para equiparar las condiciones de los menos favorecidos (municipios y departamentos más pobres o institucionalmente débiles), generando una capacidad instalada mínima que les permita desempeñar adecuadamente sus funciones dentro del Sistema General de Regalías. En este sentido, se recomienda focalizar la atención sobre los más débiles en busca no sólo de una convergencia económica regional sino institucional (de capacidades). Esto generaría un mayor impacto (al menos local) en los territorios más pobres.
- **Recomendación que aplica al OCAD regional:** Es necesario encontrar mecanismos para lograr que los proyectos que se presenten impulsen el desarrollo regional. Para esto es clave el papel de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación para impulsar la articulación de las agendas de desarrollo (por ejemplo, ejercicios de visión de desarrollo territorial departamental) entre municipios y departamentos, lo que redundará en un incremento de la asociatividad. El Departamento Nacional de Planeación puede pensar en unos incentivos para los proyectos que se presenten en asocio con varias entidades territoriales, como por ejemplo, que el proceso de aprobación de proyectos regionales en el OCAD sea más corto si el proyecto evidencia articulación entre varias entidades territoriales, lo que compensaría el tiempo de negociación y formulación que implica estructurar un proyecto con varias ET. En este sentido, como se recomendó en el caso del OCAD CTel, se podría crear un sistema de puntos para calificar los proyectos y dar puntos adicionales a los proyectos que asocien a cierto número de municipios y departamentos.
- En relación con lo anterior, se encontró que la normatividad para iniciar la ejecución cuando hay varias entidades territoriales involucradas no es conocida por los actores, aspecto que puede desincentivar este tipo de iniciativas. Por

¹¹ Vale la pena aclarar que la contraloría seguiría ejerciendo las funciones de vigilancia, responsabilidad fiscal y disciplinaria.

ejemplo, cuando se articulan varios departamentos no es claro cómo se deben empezar a suscribir los convenios y quién ejecuta en el territorio. Asimismo, en el caso de Alianzas Públicas Privadas, que es una herramienta nueva que también se puede articular con regalías, existe desconocimiento en cuanto a cuál OCAD se presenta el proyecto y qué entidad está encargada de la verificación de requisitos y de la viabilidad técnica. En virtud de lo anterior, se recomienda identificar si existen vacíos normativos y procedimentales y hacer jornadas o documentos de divulgación de estas temáticas.

Introducción

En 2011, a través del Acto Legislativo 05 que reformó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, el gobierno colombiano realizó la reforma institucional más ambiciosa de la última década, cambiando de manera radical la forma en que se distribuyen los recursos de las regalías en el país. En el marco de los principios de ahorro para el futuro, equidad, competitividad regional y buen gobierno, el país pasó de tener un sistema donde los ingresos por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables estaban concentrados en las regiones productoras, a un Sistema General de Regalías en el que estos recursos se distribuyen a todas las entidades territoriales colombianas.

La implementación de este cambio representa un reto importante para buena parte de la institucionalidad del Estado, ya que el logro de los objetivos del Sistema General de Regalías requiere la movilización de cuantiosos recursos humanos, financieros, físicos, etc., así como el diseño de un arreglo institucional que permita la ejecución exitosa de los proyectos de inversión, una de las columnas vertebrales del Sistema.

En este contexto, a través un concurso de méritos, Fedesarrollo fue seleccionado por el Departamento Nacional de Planeación para adelantar una evaluación institucional y de procesos al Sistema General de Regalías con énfasis en el ciclo de los proyectos, que permita identificar los avances, logros y aspectos por mejorar en el diseño, gestión e implementación del sistema y su capacidad para el cumplimiento de los objetivos.

En virtud de lo anterior, este documento constituye el informe final donde se da cuenta de la evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del SGR. Estos dos tipos de evaluaciones se concentran en analizar la implementación del SGR de manera complementaria. Por un lado, la evaluación institucional se centra en revisar el marco institucional a partir del cual se implementa el SGR y su capacidad para facilitar el cumplimiento de los objetivos trazados. Para tal efecto toma en cuenta los diferentes actores involucrados y analiza su desarrollo organizacional, las reglas formales e informales de interacción y los factores endógenos y exógenos que facilitan o dificultan la interacción de actores, entre otros elementos. Por otro lado, la evaluación de procesos se centra en analizar la operatividad del SGR en términos de las tareas y procedimientos necesarios para su implementación. Además, analiza estas actividades en referencia con los productos (bienes y servicios) generados. En este sentido busca evaluar “el cómo” de la implementación del SGR, teniendo en cuenta elementos relacionados con su calidad, eficiencia y eficacia principalmente.

A partir de lo anterior es claro que tanto la evaluación institucional como de procesos se centra en el campo de la implementación del SGR. Es decir, no abordan aspectos relacionados con sus resultados en el corto plazo ni sus impactos en el mediano y largo plazo.

Con el fin de preparar los insumos para la evaluación, Fedesarrollo trabajó durante seis meses en la recolección y análisis de información primaria y secundaria, de carácter cualitativo y cuantitativo. La firma adelantó un extenso trabajo de campo que se llevó a cabo en dos etapas. La primera etapa tuvo lugar entre el 10 marzo y el 7 de abril de 2014, durante la cual se realizaron 71 entrevistas en profundidad a actores de diverso índole, cubriendo un total de 110 temas (ver Tabla 8).

Tabla 8. Regiones visitadas, cobertura de temas y actores entrevistados durante la primera etapa del trabajo de campo

DEPARTAMENTO	FECHA	OCADs	# ACTORES - TEMAS	# PERSONAS ENTREVISTADAS
Santander	10-13 marzo	Santander, Puerto Wilches, Rionegro	15	9
Nariño	10-14 marzo	Nariño, Imués, Tumaco	15	12
Antioquia	17-21 de marzo	Eje Cafetero, Antioquia, Jardín, Caucasia	20	11
Córdoba	17-19 de marzo	Caribe, Córdoba, Montería, Tuchín	14	7
Magdalena-La Guajira	25-31 marzo	Municipios Ribereños del Río Magdalena, Corpoguajira	8	8
Meta	25-27 marzo	Llanos, Meta, Cabuyaro, Puerto López	19	10
Tolima	2-4 abril	Tolima, El Espinal	12	7
Btá, Santander, Antioquia	10, 11, 21 marzo y 7, 8, 10 de abril	Nacional CTel	7	7
Total		23	110	71

Fuente: Elaboración propia

La segunda etapa del trabajo de campo se realizó entre el 19 y el 23 de mayo de 2014. Esta última tuvo como fin profundizar en las deficiencias identificadas en los procesos del ciclo de proyectos, las recomendaciones aportadas por los miembros de los OCAD entrevistados, así como en problemas transversales encontrados en un primer análisis. Para las entrevistas de profundización se visitaron nuevamente las gobernaciones de

Santander, Nariño y Antioquia. Además, se entrevistaron representantes del OCAD regional de Centro-Oriente con el propósito de recolectar mayor información sobre los procesos de articulación e integración territorial.

Igualmente, diseñó una encuesta web cuyo marco muestral es el universo de municipios del país, con el fin de recoger la percepción sobre los principales insumos, procesos y productos del ciclo de regalías. En lo que tiene que ver con información secundaria, Fedesarrollo combinó información sobre diferentes etapas del ciclo de proyectos alojada en los sistemas de información que maneja el Departamento Nacional de Planeación con bases de datos municipales y departamentales, con el fin de construir modelos econométricos que permitan entender los factores asociados con la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos.

Los métodos científicos que tradicionalmente se utilizan en las ciencias sociales se pueden agrupar entre aquellos de carácter deductivo y aquellos de carácter inductivo. En economía se tiene la tradición de utilizar el método deductivo, donde generalmente se busca como objetivo probar o refutar una hipótesis de una teoría reconocida anteriormente (i.e., una teoría sobre el comportamiento de algo). Las pruebas de hipótesis se elaboran mediante datos de carácter cuantitativo y se llega a generalizaciones con las cuales se pasa a los casos particulares, bajo el supuesto de que aquella generalización siempre puede utilizarse en un caso cualquiera.

En otras ciencias sociales donde no hay pocas teorías tampoco hay hipótesis que probar, como es el caso de una evaluación institucional y de operaciones o cuando los resultados de un proceso sólo pueden ser observados en el largo plazo. En esos casos lo que se busca es construir una teoría o explicación basada en la observación de lo particular (método inductivo), para llegar a lo general. En el método deductivo, por tanto, pasamos de lo general a proyectar casos particulares. En el método inductivo pasamos de lo particular a lo general. No se puede afirmar que uno es mejor que otro sino que simplemente se utilizan según las fuentes de información que se cuentan, las preguntas de investigación y la existencia o no de teoría. En otras palabras, en el método deductivo probamos hipótesis de una teoría. En el método inductivo construimos la teoría. En el caso que nos compromete para cierto tipo de información se utilizará el método deductivo y para otras el método inductivo recolectando información de tipo cualitativo.

Vamos entonces, a construir una teoría a partir de las observaciones particulares (cada vértice de los OCADs). Esa teoría que se va a escribir es una interpretación propia de lo que observamos y a diferencia de los métodos cuantitativos donde el promedio hace pensar que no hay contradicciones en los datos, en los métodos cualitativos es evidente las contradicciones (en algunas ocasiones alguien puede estar de acuerdo con algún

planteamiento y otra persona, o incluso el mismo individuo pero en otro momento del tiempo, tiene una opinión contraria).

La teoría que se trata de construir en esta ocasión es una sobre las posibles causas y efectos; relaciones; interrelaciones, jerarquías entre códigos, etc. Esa será una teoría sobre lo que está sucediendo con el ciclo de los proyectos: qué falla y por qué falla (procesos); cómo falla (causa-efecto); cuándo falla (temporalidad); quién falla (actores); dónde falla (tipos de municipios, tipos de OCAD; tipos de gobernaciones: tipos de proyectos); cuales son los logros (resultados).

Lo anterior (qué, por qué, cómo, cuándo, quién, dónde, cuáles) es una serie de hipótesis sobre lo que puede estar fallando, pero no puede afirmarse cuánto está fallando simplemente porque son datos cualitativos. Para esto último tendría que recolectarse datos en un futuro y probar la teoría. Sin embargo, los datos cualitativos dan una idea general sobre lo que sucede; hacia dónde va el nuevo sistema; qué hay que corregir para alcanzar los objetivos: como se dijo al principio se pasa de datos particulares a inferencias generales sobre los posibles comportamientos y los problemas que suceden en algunos casos, sin que se pueda afirmar que eso sucede en todos los casos.

Por tal razón todas las conclusiones a las que llega este estudio no deben pensarse como reglas que se cumplen en todas las ocasiones, sino incluso como excepciones que pueden observarse sobre grupos de municipios que no cumplen unas condiciones mínimas para poder enfrentar los retos y las nuevas competencias que implican el nuevo SGR.

Lo anterior significa que con los métodos cualitativos en vez de probar una hipótesis sobre causa-efecto se va a dilucidar la relación causa-efecto; en el futuro alguien podría probar nuestra teoría a partir de datos.

Este informe final está compuesto por tres capítulos adicionales a esta introducción. El primero de ellos desarrolla la evaluación institucional y de operaciones, para lo cual en la sección 1.1 se describe la cadena de valor asociada al ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías, haciendo una distinción entre la cadena de valor teórica (subsección 1.1.1) y la cadena de valor reconstruida a partir del trabajo de campo adelantado por Fedesarrollo (subsecciones 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 y 1.1.5). Adicionalmente, en la sección 1.2 se presenta un análisis detallado de los actores del sistema, que busca dar cuenta de las características de estos, para entender y caracterizar su interacción. La sección 1.3 profundiza en los logros del sistema, documentando si el Sistema General de Regalías está logrando los grandes objetivos que se propuso. Finalmente, en la sección 1.4 se desarrollan los modelos econométricos para encontrar los factores asociados con la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión.

El segundo capítulo de este documento está dedicado a la herramienta de priorización de proyectos, pues en la medida en que la presentación y aprobación de los proyectos ha ido avanzando, el Sistema se ha enfrentado a la limitación de recursos y a la falta de una herramienta que permita ordenar los proyectos de acuerdo con unos criterios determinados. En virtud de lo anterior, en el capítulo dos se explica la metodología (sección 2.1) y el desarrollo del aplicativo de esta herramienta (sección 2.2).

El informe finaliza con el tercer capítulo, en donde se presentan las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación. En la sección 3.1 se plantean las conclusiones, retomando los principales hallazgos del ejercicio, planteando una reflexión sobre desarrollo y convergencia regional, aspecto que si bien trasciende el campo de acción del Sistema General de Regalías, afecta de manera directa los resultados de este proceso. Por su parte, en la sección 3.2 se proponen las recomendaciones para la gestión y la implementación del SGR, siguiendo la estructura de la cadena de valor del ciclo de proyectos. En este sentido, se presentan recomendaciones para mejorar la gestión de procesos del SGR (sección 3) y mejorar el funcionamiento del OCAD CTel (sección 3.2.2). Finalmente, en la sección 3.2.3 se plantean recomendaciones estructurales, algunas de las cuales apuntan al logro de los grandes objetivos del SGR.

1. Evaluación institucional y de operaciones

Este capítulo desarrolla la evaluación institucional y de operaciones al Sistema General de Regalías con énfasis en el ciclo de proyectos. Como se verá a continuación, la evaluación utiliza el enfoque de cadena de valor para priorizar los aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el análisis. En este sentido, en la sección 1.1 se estudia la cadena de valor del ciclo de proyectos a través de tres bloques temáticos. En la subsección 1.1.1 se describe la cadena de valor conceptual del ciclo de proyectos del SGR, mientras que entre las subsecciones 1.1.2 y 1.1.5 se presenta la cadena de valor reconstruida a partir del análisis de la información primaria levantada por Fedesarrollo. Finalmente, la sección 1.1.6 desarrolla el análisis de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los proyectos.

La evaluación institucional y de operaciones continúa con la sección 1.2, donde se analiza a profundidad los actores del Sistema General de Regalías y los aspectos que caracterizan su interacción. Por su parte, en la sección 1.3 se presentan los logros del SGR, con el fin de tener una aproximación a la capacidad de cumplimiento de los objetivos planteados por este Sistema. Por último, en la sección 1.4 se encuentra el modelo que permite identificar los factores asociados a la presentación de proyectos por parte de los municipios y a la aprobación de estos en los OCAD.

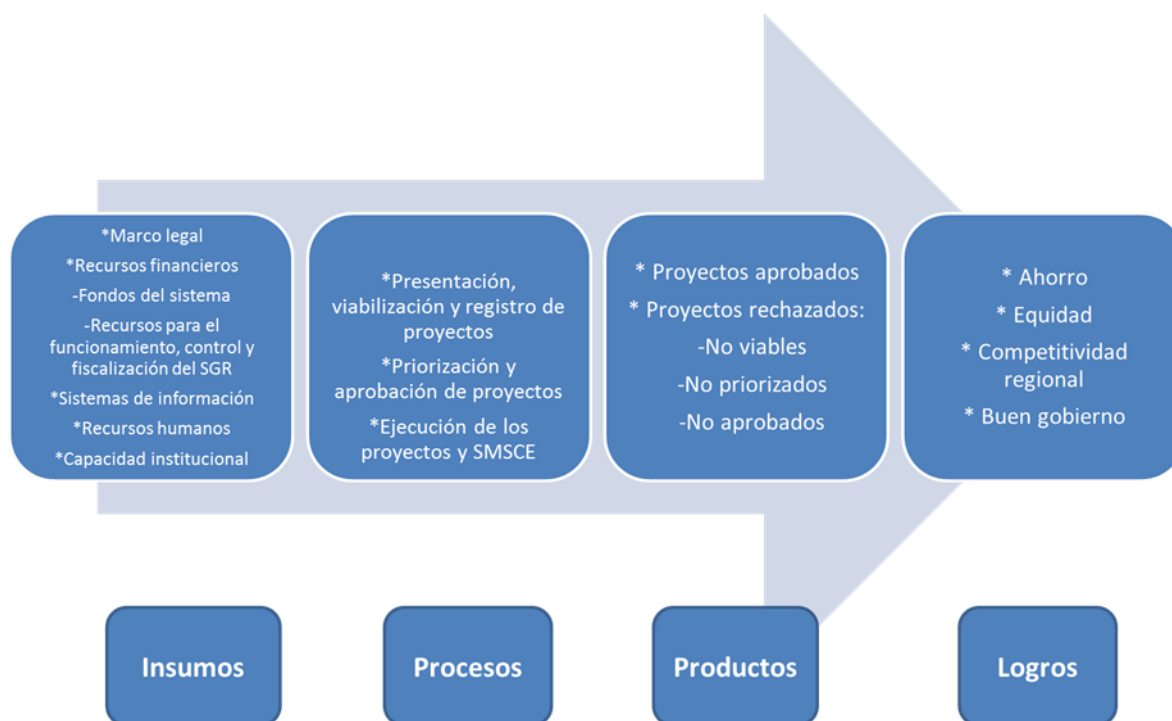
1.1. Cadena de valor

A través del Acto Legislativo 05 de 2011 se realizó una reforma constitucional que cambió la manera en la que se distribuían las regalías producto de la explotación de los recursos naturales en Colombia. Dicho Acto Legislativo se reglamentó con la Ley 1530 de 2012, que define la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. En este contexto, una parte importante de los recursos y esfuerzos del sistema se realizan en el marco del ciclo de los proyectos del Sistema General de Regalías (Departamento Nacional de Planeación, 2013a). Es por esto que a continuación se describe la cadena de valor del ciclo de proyectos, que es una de las columnas vertebrales del SGR. Finalmente, antes de iniciar es conveniente aclarar que, tal como se explicó en el informe metodológico, la sección 1.1.1 da cuenta de la cadena de valor conceptual del SGR, mientras que a partir de la sección 1.1.2 se describe en detalle la cadena de valor real, reconstruida a partir de la combinación de la información primaria y secundaria recabada en la evaluación.

1.1.1. Descripción de la cadena de valor del ciclo de proyectos

A continuación se presentan los cuatro componentes de la cadena de valor del ciclo de proyectos del SGR: insumos (ver sección 1.1.1.1), procesos (ver sección 1.1.1.2), productos (ver sección 1.1.1.3) y logros (ver sección 1.1.1.4). Estos componentes y sus características más importantes se esquematizan en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Cadena de valor del ciclo de proyectos del SGR



Fuente: Elaboración propia basada en mapeo del SGR

1.1.1.1. Insumos

Dando cumplimiento tanto a los objetivos específicos de la evaluación como a la pregunta orientadora que pide caracterizar los insumos del SGR, esta sección da cuenta de cuáles son los principales insumos que permiten el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Uno de los insumos del SGR es el marco normativo y jurídico, pues para la implementación ha sido necesario desarrollar un marco jurídico integral que, como se observa en la Tabla 9, inicia con el Acto Legislativo 05 de 2011 que permitió reformar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Este se ha ido reglamentando con leyes, dentro de las que se encuentra la Ley 1530 de 2012, que regula la organización y el funcionamiento del SGR; decretos, como el Decreto 1075 de 2012, por medio del cual se reglamenta el funcionamiento general de los OCAD, Decreto 1949 de 2012 que

reglamenta todo lo referente al ciclo de proyectos de regalías y el Decreto 414 de 2013 que reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE); resoluciones; circulares; y acuerdos emitidos por la Comisión Rectora. En la Tabla 9 es posible observar las principales normas que rigen el SGR, mientras que la normatividad completa puede ser consultada en el enlace <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>.

Tabla 9. Principales normas del Sistema General de Regalías

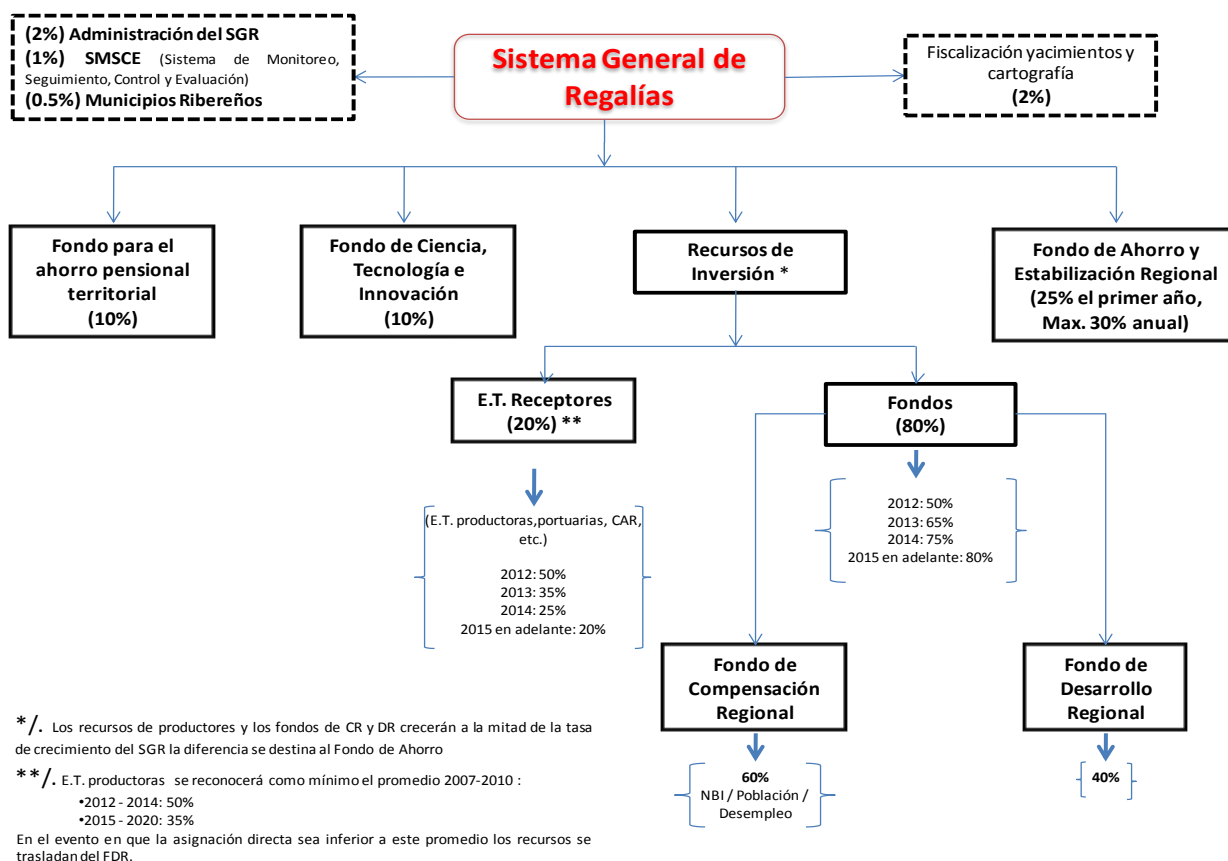
TÍTULO	DESCRIPCIÓN
Acto Legislativo 05 de 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías
Ley 1606 de 2012	Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1o de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
Decreto 1075 de 2012	Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los OCAD y las secretarías técnicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 1530 de 2012"
Decreto 1541 de 2012	Por el cual se modifican y adicionan los decretos 1074, 1075, 1076 Y 1077 de 2012, mediante los cuales se reglamenta la Ley 1530 de 2012 que regula el Sistema General de Regalías
Decreto 1949 de 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones
Decreto 4923 de 2012	Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías
Decreto 0414 del 12 de marzo de 2013	Por el cual se reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones.
Decreto 0905 del 8 de Mayo de 2013	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1949 de 2012 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1252 del 14 de Junio de 2013	Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la participación de los delegados del Gobierno Nacional en los OCAD en cuya conformación participan dos o más Ministros y/o Directores de Departamentos Administrativos.
Resolución 0252	Por la cual se establece la metodología para la formulación de los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías
Resolución 2620 del 06 de Sept de 2013	Por la cual se definen las metodologías diferenciadas de monitoreo aplicables a los órganos y actores del SGR por el SMSCE y se dictan otras disposiciones relacionadas con control social
Resolución 1450 21 de Mayo de 2013	Por la cual se definió la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión pública
Acuerdo 3 de la Comisión Rectora	Por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones
Acuerdo 4 de la Comisión	Por el cual se adopta el reglamento único interno de los OCAD y de sus secretarías técnicas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 del 17 de

TÍTULO	DESCRIPCIÓN
Rectora	mayo de 2012
Acuerdo 15 de 2013	Por el cual se establecen los lineamientos para la formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de los programas y proyectos de inversión de Ciencia Tecnología e Innovación a ser financiados con recursos del SGR
Acuerdo 17 de 2013	Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto de administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR

Fuente: www.sgr.gov.co

Adicionalmente, el SGR cuenta con una cantidad importante de recursos financieros que tienen dos grandes destinaciones (ver Gráfico 2). Una son los Fondos del Sistema: Ahorro Pensional Territorial, Fondo de Ahorro y Estabilización, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) y recursos de inversión (Asignaciones Directas (AD), Fondo de Compensación Regional (FCR) y Fondo de Desarrollo Regional (FDR)). La otra destinación son recursos financieros que se dirigen al funcionamiento, control y fiscalización. Concretamente, 2% del presupuesto del SGR va administración y funcionamiento, hasta 1% del presupuesto del SGR va al SMSCE, y 2% del presupuesto del SGR va a fiscalización de yacimientos y cartografía. Finalmente, 0.5% del presupuesto se destina a proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena.

Gráfico 2. Distribución de recursos del SGR



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2013b)

El manejo presupuestal del SGR se enmarca en los insumos normativos y financieros del Sistema. El Acto Legislativo 05 de 2011 establece que el Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal. En este sentido, el artículo 134 de la L1530/12 menciona que los artículos 33 y 34 y 60 a 98 de esa Ley son normas orgánicas de presupuesto. Esto implica que los recursos del SGR no hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) ni del Sistema General de Participaciones (SGP).

En adición a lo anterior, el SGR tiene algunas particularidades en cuanto al manejo presupuestal de las entidades territoriales. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 53 del D1949/12, las entidades públicas designadas como ejecutoras de proyectos con cargo a recursos de AD, FCR, FDR y FCTI, tendrán un capítulo independiente en sus presupuestos en el que manejarán los recursos del SGR. En el caso específico de las entidades territoriales, estas también deben crear un capítulo independiente en su presupuesto para manejar los recursos del SGR (Artículo 58, D1919/12).

Otro aspecto importante en cuanto al presupuesto, es que según el artículo 96 de la L1530/12, los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías incorporarán los recursos del SGR a través de un decreto expedido por el Alcalde o el Gobernador. Además de esta aclaración, el artículo 44 del D1949/12 explica que el jefe del órgano del SGR o entidad pública designada como ejecutora de proyectos, incorporará los recursos del Sistema mediante acto administrativo.

Por último, al cierre del presupuesto bienal, las entidades ejecutoras de proyectos diferentes a las entidades territoriales deben cerrar su capítulo presupuestal del SGR (Artículo 55, D1949/12). En el caso de las entidades territoriales, el artículo 60 del D1949/12 establece que al final de cada bienalidad del SGR, estas deben hacer el cierre presupuestal del capítulo de regalías.

De otro lado, es importante mencionar los recursos humanos, la capacidad institucional y los sistemas de información con los que cuenta el Sistema General de Regalías para su funcionamiento. En cuanto a los sistemas de información, la implementación de un sistema tan complejo como el Sistema General de Regalías ha generado gran cantidad de información de tipo normativo, jurídico, financiero, entre otros. Para centralizar su manejo y facilitar el seguimiento, control y evaluación de la ejecución de los proyectos, el DNP ha desarrollado una serie de herramientas informáticas en las que es posible, entre otros aspectos, conocer la información consolidada de los proyectos (SUIFP-SGR).

Asimismo, se han desarrollado dos herramientas para cargar información en el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE). Una de estas es el Aplicativo Cuentas, a través del cual se reporta al SMSCE información de los movimientos y saldos de la cuenta autorizada para manejar los recursos del SGR, las inversiones financieras de los excedentes de liquidez y las inversiones financieras constituidas en el periodo informado¹².

La otra herramienta es el Aplicativo GESPROY SGR que permite gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR (). Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gestiona los aspectos del SGR que son de su competencia a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR). Este sistema ayuda a cumplir las tareas de: i) consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR; y ii) formular y presentar ante el Congreso de la República el proyecto de Presupuesto del SGR¹³. Para finalizar con lo

¹² Tomado de <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/CargueyReportedeInformaci%C3%B3n.aspx>. Recuperado el 20 de junio de 2014.

¹³ Tomado de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SistGralRegalias/IngresoAplicacion1>. Recuperado el 20 de junio de 2014.

relacionado con la información que sirve de insumo al Sistema General de Regalías, el Departamento Nacional de Planeación usa parte de la información que las entidades territoriales reportan al Formulario Único Territorial (FUT).

En lo que tiene que ver con recurso humano, el SGR tiene múltiples aristas que incluyen a funcionarios de entidades del orden nacional, como el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y ministerios y funcionarios de entidades territoriales (municipios y departamentos) que hacen parte de diferentes secretarías.

En suma, en respuesta a la solicitud de identificar y caracterizar los insumos, podría afirmarse que el SGR tiene una cuantiosa cantidad de insumos, entre los que se encuentra el marco normativo que se ha generado alrededor del Sistema, el recurso humano, los fondos del sistema, los recursos financieros, que se manejan bajo un régimen presupuestal especial, los sistemas de información y la capacidad institucional.

1.1.1.2. Procesos

De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 1949 de 2012, el ciclo de los proyectos de inversión pública tiene tres etapas: viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de inversión; priorización y aprobación; y ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. A continuación se explican cada una de estas etapas.

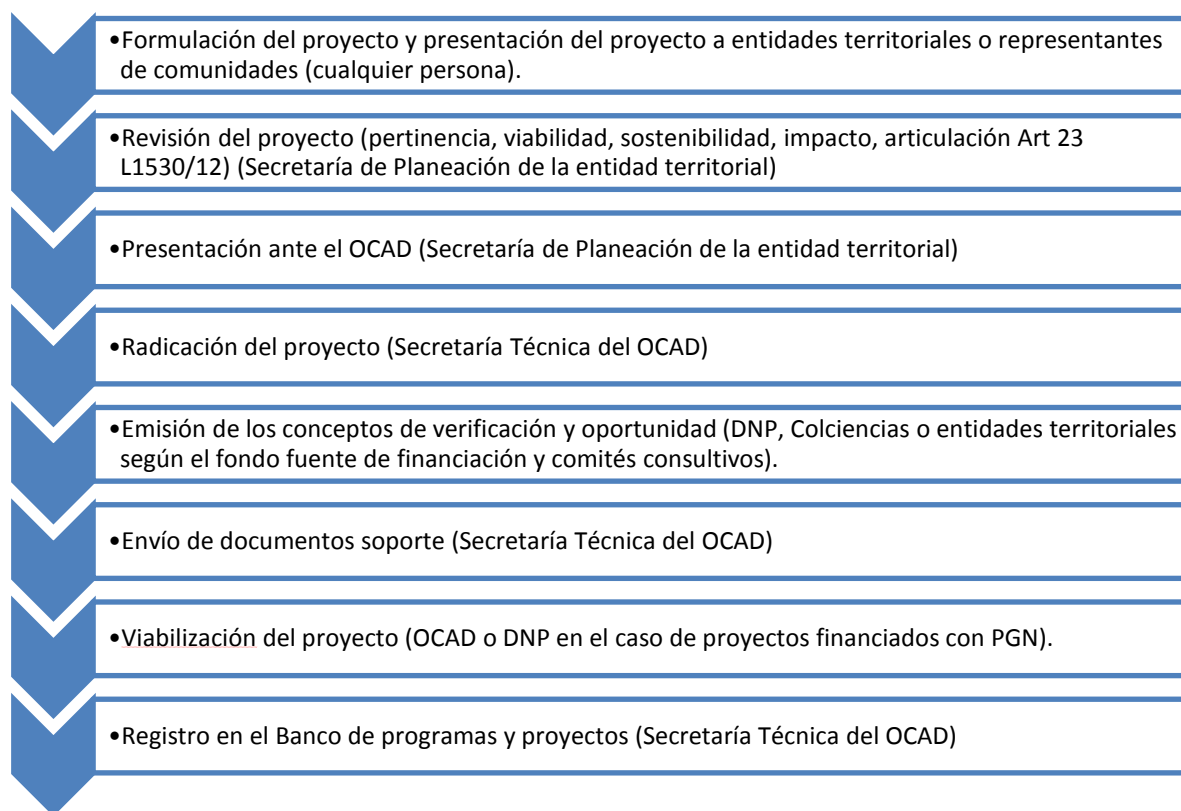
Viabilización y registro de proyectos

En el Gráfico 3 se presenta el detalle de la fase de viabilización y registro de proyectos; entre paréntesis se muestra el actor encargado de cada paso. Después de la formulación del proyecto, que puede ser hecha por cualquier persona, la Secretaría de Planeación se encarga de revisarlo y presentarlo. Para esto se verificará que los proyectos cumplan con las características planteadas en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 (L1530/12): “i) pertinencia, ii) viabilidad, iii) sostenibilidad, iv) impacto y v) articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia” (L1530/12, artículo 23).

Posteriormente, la Secretaría de Planeación se encarga de radicarlo ante la Secretaría Técnica del OCAD respectivo, quien a su vez deberá transmitirlo al Banco de Programas y Proyectos de Inversión junto con sus anexos, después de lo cual se emiten dos conceptos. El primero es de verificación que, de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 1949 de 2012 (D1949/12), da cuenta del cumplimiento de los lineamientos establecidos por la Comisión

Rectora en el Acuerdo 13 de 2012, modificado y derogado por el Acuerdo 17 de 2013, para lo cual las instancias de verificación cuentan con tres días hábiles desde la recepción del proyecto. El Departamento Nacional de Planeación –DNP- se encarga de la verificación del cumplimiento de requisitos de los proyectos que serán financiados por el Fondo de Desarrollo Regional –FDR- y el 60% del Fondo de Compensación Regional –FCR-, mientras que Colciencias verificará el cumplimiento de los requisitos de los proyectos financiados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI-. Finalmente, las entidades territoriales verificarán el cumplimiento de los requisitos de los proyectos financiados con Asignaciones Directas –AD- y con recursos de impacto local o asignaciones específicas, que corresponden al 40% del FCR. El segundo concepto emitido es de oportunidad, donde se verifica si el proyecto cumple con los criterios de oportunidad, conveniencia y solidez técnica, financiera y ambiental (Artículo 13, D1949/12).

Gráfico 3. Presentación, viabilización y registro de proyectos



Fuente: Elaboración propia basada en mapeo del SGR

Seguidamente, la Secretaría Técnica del OCAD envía la citación al OCAD para proceder a viabilizar el proyecto; el proyecto y los documentos de soporte pueden consultarse en el SUIFP-SGR. El artículo 26 de la L1530/12 establece que los OCAD viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados por los FCR, FDR, FCTI y por las Asignaciones Directas, mientras que el DNP viabilizará los proyectos de inversión cofinanciados con recursos del

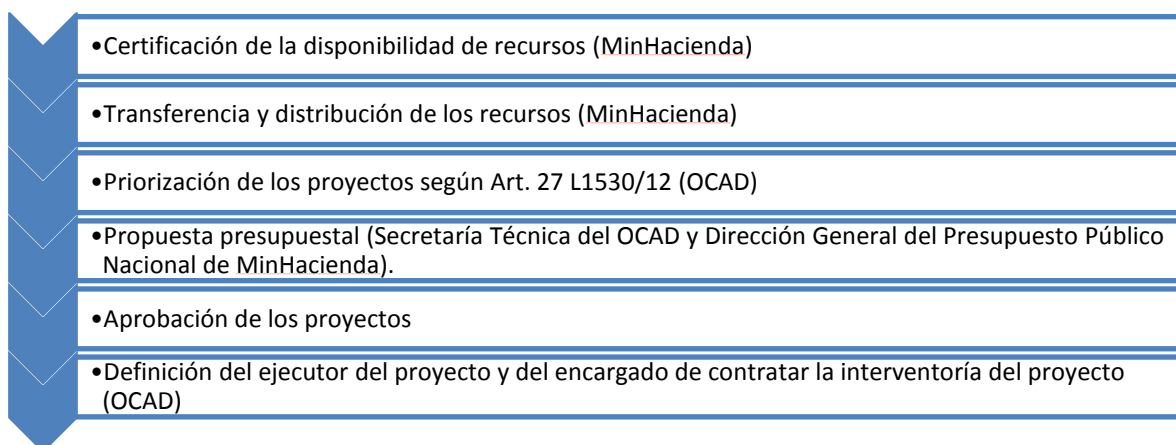
Presupuesto General de la Nación –PGN-. Para este proceso el artículo 17 del D1949/12 establece que la Secretaría Técnica del OCAD debe remitir el proyecto al DNP, quien cuenta con 10 días hábiles para definir la viabilidad del proyecto y con hasta 5 días hábiles para su registro. Esta viabilización es realizada por las Direcciones Técnicas de DNP, que verifican que los recursos que cofinanciarán el proyecto estén contenidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector o que serán priorizados dentro del presupuesto de la vigencia en curso (Artículo primero del Acuerdo 10 de 2012 de la Comisión Rectora). Esta viabilidad es dada por el DNP en el caso en el que al menos \$1 de los recursos del proyecto corresponda a recursos financieros, mientras que si el proyecto tiene recursos físicos o en especie, el proyecto vuelve al OCAD.

Posteriormente, los miembros del OCAD analizan los documentos y en caso de ser viabilizado, el proyecto es registrado por la Secretaría Técnica del OCAD en el Banco de Programas y Proyectos SUIFP-SGR que, de acuerdo con el artículo 9 del Decreto Ley 4923 de 2011, es administrado por DNP.

Priorización y aprobación de proyectos

La siguiente fase en el ciclo de los proyectos es la priorización y la aprobación de los mismos. En el Gráfico 4 se observa que para esto es necesario que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) certifique la disponibilidad de los recursos, paso que se entenderá surtido con la publicación de la ley de presupuesto (Artículo 16, Ley 1606 de 2012), y que realice algunas labores propias del ciclo de las regalías, como son la transferencia y la distribución de los recursos. Surtido este paso, el artículo 27 de la L1530/12 establece que los OCAD son los encargados de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo al SGR.

Gráfico 4. Priorización y aprobación de proyectos



Fuente: Elaboración propia basada en mapeo del SGR

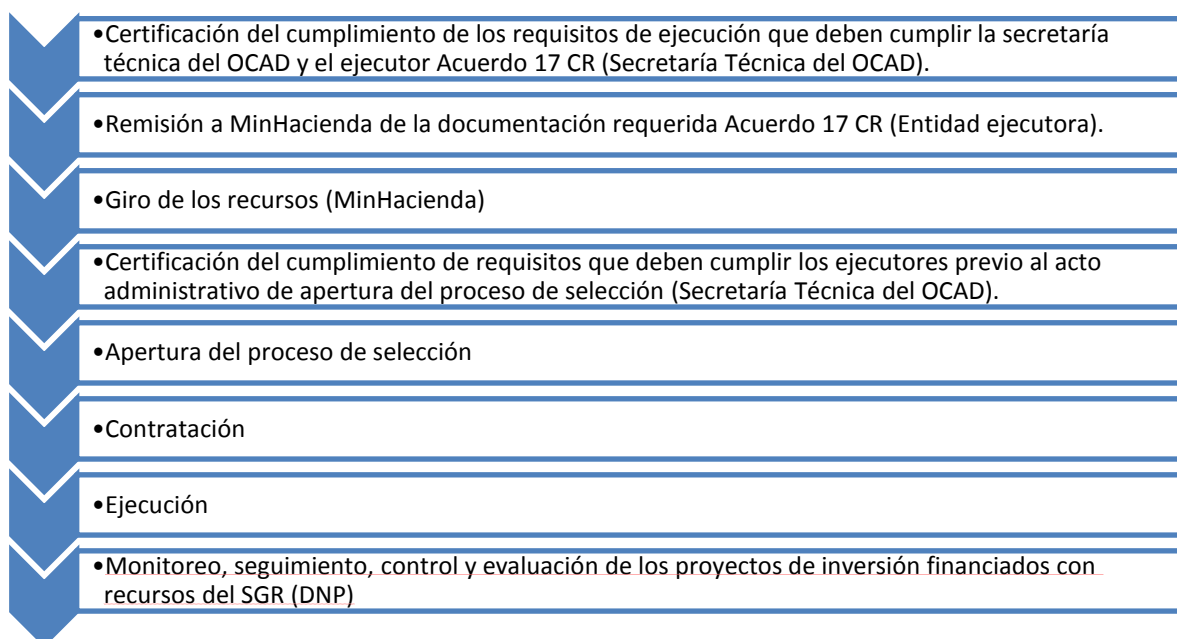
Posteriormente, la Secretaría Técnica de los OCAD presenta la lista de proyectos de inversión priorizados, hasta por el monto de la cuota indicativa, y un documento técnico que será consolidado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del MHCP. Con base en esta información se presentará para su estudio y aprobación ante el Congreso de la República, el proyecto de ley de presupuesto. Después de su aprobación, el proyecto pasa a sanción presidencial, lo que permitirá expedir la ley, cuya característica distintiva es que es bienal, y su anexo con el detalle de los proyectos aprobados.

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

En el Gráfico 5 se presenta el flujograma de la ejecución de los proyectos. El MHCP certifica que los recursos del SGR están disponibles y realiza la distribución por asignaciones. Seguidamente, la Secretaría Técnica del OCAD presenta la propuesta de proyectos para aprobación, que es aprobada por el OCAD. El artículo 28 de la L1530/12 establece que el OCAD es el encargado de designar a la entidad que ejecutará los proyectos con cargo al Sistema General de Regalías. En este marco, la ejecución debe someterse al régimen de contratación pública vigente, mientras que el ejecutor tiene la obligación de ejecutar el proyecto de manera adecuada y deberá suministrar y registrar información en el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los OCAD tienen la potestad para decidir qué instancia contratará la interventoría de los proyectos y que las entidades territoriales en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables o con “puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a ejecutar directamente estos recursos” (L1530/12, artículo 28, parágrafo 2).

Gráfico 5. Ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los proyectos



Fuente: Elaboración propia basada en mapeo del SGR

El Acuerdo 17 de 2013 de la Comisión Rectora en su artículo 11 establece los requisitos de ejecución para los proyectos financiados con cargo al FCTI, FDR, 60% del FCR y asignaciones para los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique. Estos comprenden una serie de documentos que deben ser entregados por la Secretaría Técnica del OCAD y por los ejecutores designados. La certificación del cumplimiento de estos requisitos es responsabilidad de la respectiva Secretaría Técnica. La entidad ejecutora debe remitir toda la documentación requerida al MHCP, ministerio que una vez cuenta con la totalidad de estos documentos procede a adelantar el giro de los recursos respectivos¹⁴. Finalmente, para expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección, al Acuerdo 17 de 2013 de la Comisión Rectora establece una serie de requisitos para los proyectos, los cuales difieren según la fase y sector del mismo.

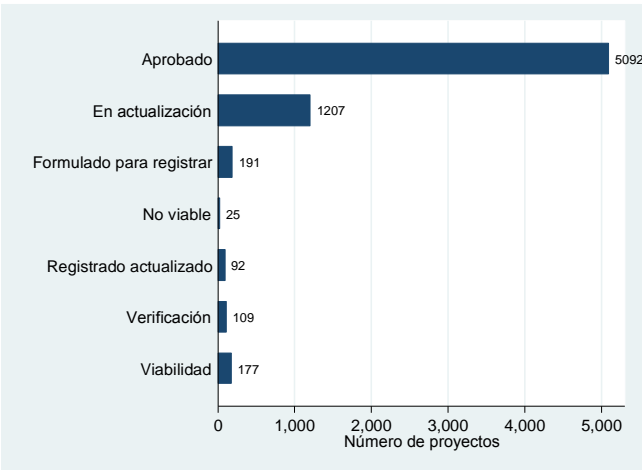
¹⁴ Los ejecutores de recursos del Fondo de Desarrollo Regional, del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo CTel deben cumplir con los siguientes requisitos para solicitar el giro: *Secretaría Técnica del OCAD*: i) copia del acuerdo del OCAD, ii) certificación del cociente de giro y iii) identificación del NIT del ejecutor designado; *Ejecutores designados*: i) certificación bancaria cuenta maestra, ii) copia del acto administrativo con la incorporación del presupuesto a la entidad ejecutora, iii) orden de giro y iv) copia del acta de posesión del representante legal.

De otro lado, el artículo 99 de la L1530/12 define el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) como “el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías”. De acuerdo con el artículo 100 de la misma Ley, el DNP será el encargado de administrar el SMSCE y de rendir un informe bienal al Congreso de la República sobre los resultados de esta labor. Por último, los actores del Sistema son las entidades e instancias administradoras, beneficiarias y ejecutoras de los recursos del Sistema General de Regalías, sus ordenadores del gasto y representantes legales y el Ministerio de Minas y Energía o la entidad a quien este delegue la fiscalización (Artículo 101 de la L1530/12).

1.1.1.3. Productos

Entre los productos del ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías se encuentran los proyectos aprobados entregados a un ejecutor y los proyectos rechazados. En el Gráfico 6 se observa que de un total de más de 6.800 proyectos registrados, 5.092 (que equivalen al 74%), se encuentran aprobados. Entretanto, en lo que se refiere a proyectos rechazados, estos pueden clasificarse en tres categorías: no viables, no aprobados y no priorizados. En el Gráfico 6 es posible apreciar que la cantidad de proyectos no viables es muy pequeña (25). Esto puede explicarse porque, como se verá más adelante, en su mayoría los proyectos son presentados al OCAD cuando cumplen todos los requisitos para la aprobación

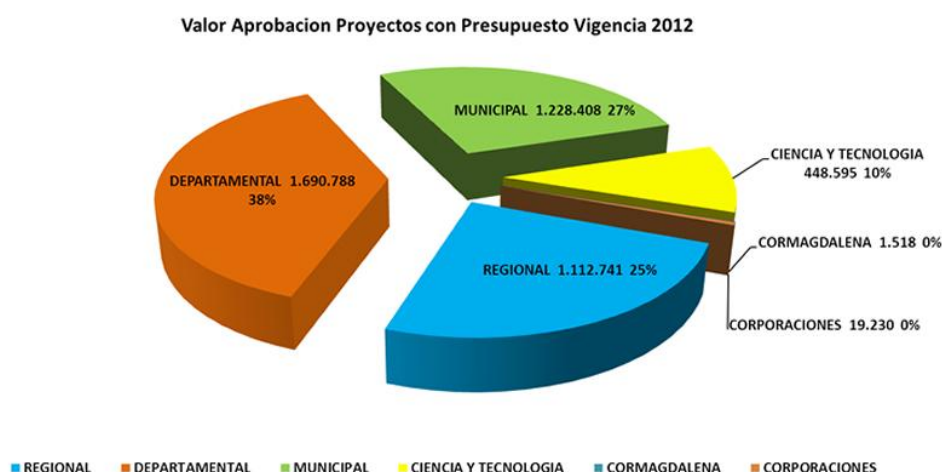
Gráfico 6. Estado de los proyectos registrados en el SUIFP



Fuente: SGR – base SUIFP.

Profundizando en el tema de los proyectos aprobados, en el Gráfico 7 se observa que con el presupuesto de la vigencia 2012 se aprobaron los siguientes recursos (en paréntesis se incluye qué porcentaje representan del total): \$1.690.788 millones (38%) se aprobaron en los OCAD departamentales; \$1.112.741 millones (25%) se aprobaron en los OCAD Regionales; \$1.228.408 millones (27%) se aprobaron en los OCAD municipales, \$446.595 millones (10%) se aprobaron en los OCAD del Fondo CTI; y \$19.230 millones (0%) se aprobaron para las Corporaciones Autónomas Regionales.

Gráfico 7. Valor aprobación proyectos con presupuesto vigencia 2012

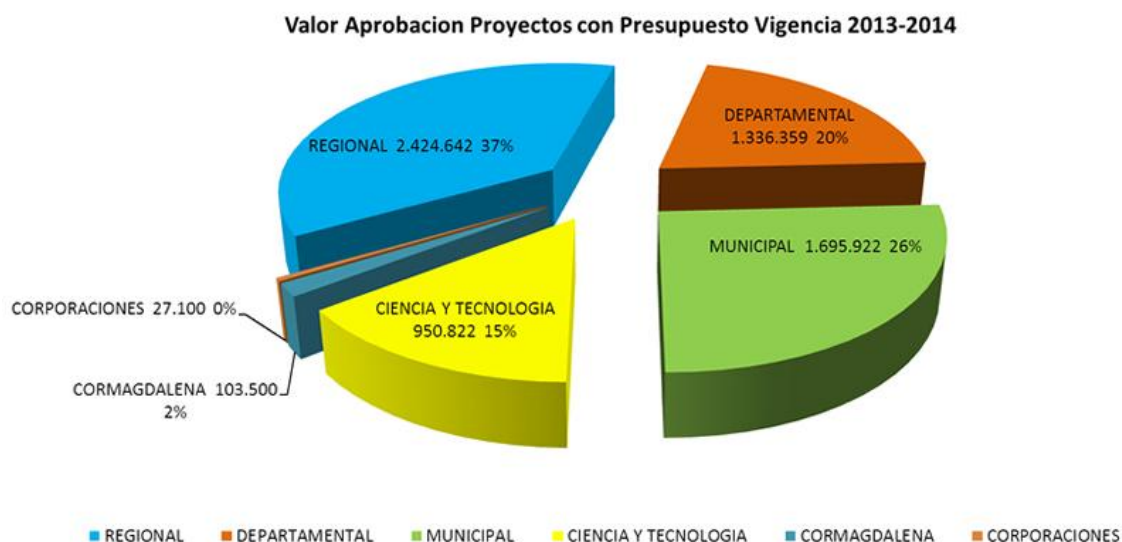


* Con información a 31 de diciembre de 2013. Cifras en millones de pesos.

Fuente: www.sgr.gov.co,

En el mismo sentido, en el Gráfico 8 se observa el valor de los proyectos aprobados con el presupuesto de la vigencia 2013-2014 (en paréntesis se incluye qué porcentaje representan del total): \$2.424.642 (37%) se aprobaron en los OCAD regionales; \$950.822 millones (15%) se aprobaron en los OCAD del Fondo CTI; \$1.695.922 millones (26%) se aprobaron en los OCAD municipales, \$1.336.359 millones (20%) se aprobaron en los OCAD departamentales; y \$103.500 millones (2%) se aprobaron para Cormagdalena.

Gráfico 8. Valor aprobación proyectos con presupuesto vigencia 2013-2014

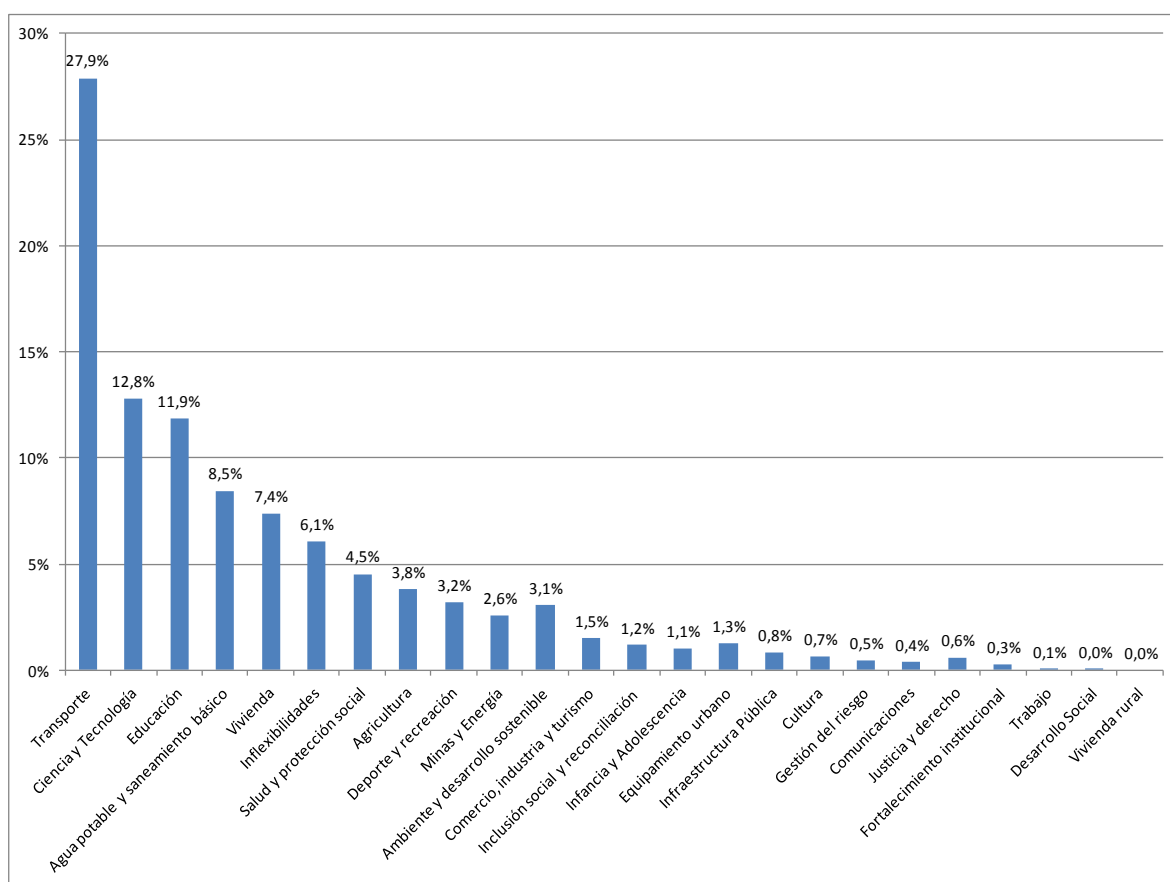


*Con información a 31 de diciembre de 2013. Cifras en millones de pesos.

Fuente: www.sgr.gov.co,

De otro lado, los productos del ciclo de proyectos también pueden analizarse desde la perspectiva de los sectores priorizados, para lo cual se revisa el porcentaje de aprobación por sector. En el Gráfico 9 es posible observar que desde la entrada en vigencia del SGR el sector transporte es el que concentra el mayor porcentaje de los recursos aprobados con el 27,9% del total de los recursos, lo que equivale a más de tres billones de pesos. Le siguen en orden de importancia los sectores de ciencia y tecnología, educación y agua potable y saneamiento con el 12,8%, 11,9% y 8,5% del total de los recursos aprobados, respectivamente. Los sectores con una menor participación en cuanto al monto aprobado son los de vivienda rural, desarrollo social, trabajo, fortalecimiento institucional y justicia, los cuales sumados alcanzan tan solo el 0,9% del total de los recursos aprobados por regalías.

Gráfico 9. Porcentaje de aprobación por sector, total 2012-2015.

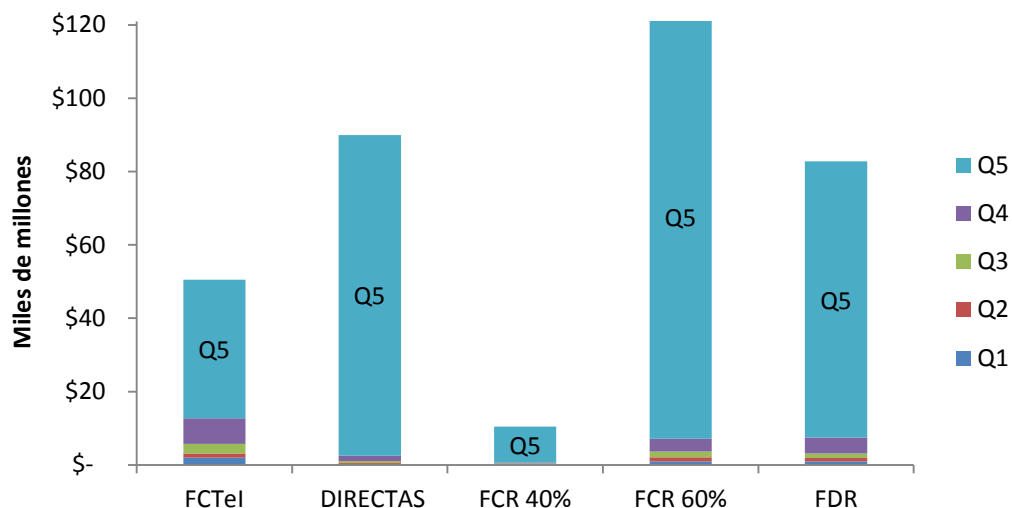


*Con información a 31 de diciembre de 2013. Cifras en millones de pesos.

Fuente: www.sgr.gov.co,

También resulta interesante analizar el monto de los proyectos aprobados según el fondo del que obtuvieron financiamiento. Analizando los datos de proyectos aprobados que se encuentran en la base de datos GESPROY se puede encontrar que los montos de los proyectos financiados por cada fondo son muy diferentes entre sí, presentándose desviaciones bastantes altas. En la Gráfico 10 se muestran los quintiles de cada fondo, con lo que se evidencia que dentro del 20% más alto de cada uno de ellos se encuentra la mayor dispersión. Además se observa como el 60% del FCR es el que financia los proyectos más grandes, seguido de las asignaciones directas, el FDR, el FCTel y por último el 40% del FCR.

Gráfico 10. Proyectos aprobados por monto y fondo (Quintiles)



*No se incluyeron los proyectos financiados por más de un fondo. Corte al 15 de abril.

Fuente: Elaboración propia basado en GESPROY y SUIF-P

En la Tabla 10 se analizan los valores totales de los proyectos aprobados al 15 de abril de 2014, los cuales al ser clasificados por quintiles, muestran que los proyectos ubicados en el quintil 5 representan el 84,6% del total de recursos aprobados, y que el 80% de los proyectos apenas alcanzan un 15,4% del total de recursos aprobados, lo que demuestra una atomización de los recursos de regalías en proyectos de montos pequeños.

Tabla 10. Valor total de los proyectos aprobados (quintiles)

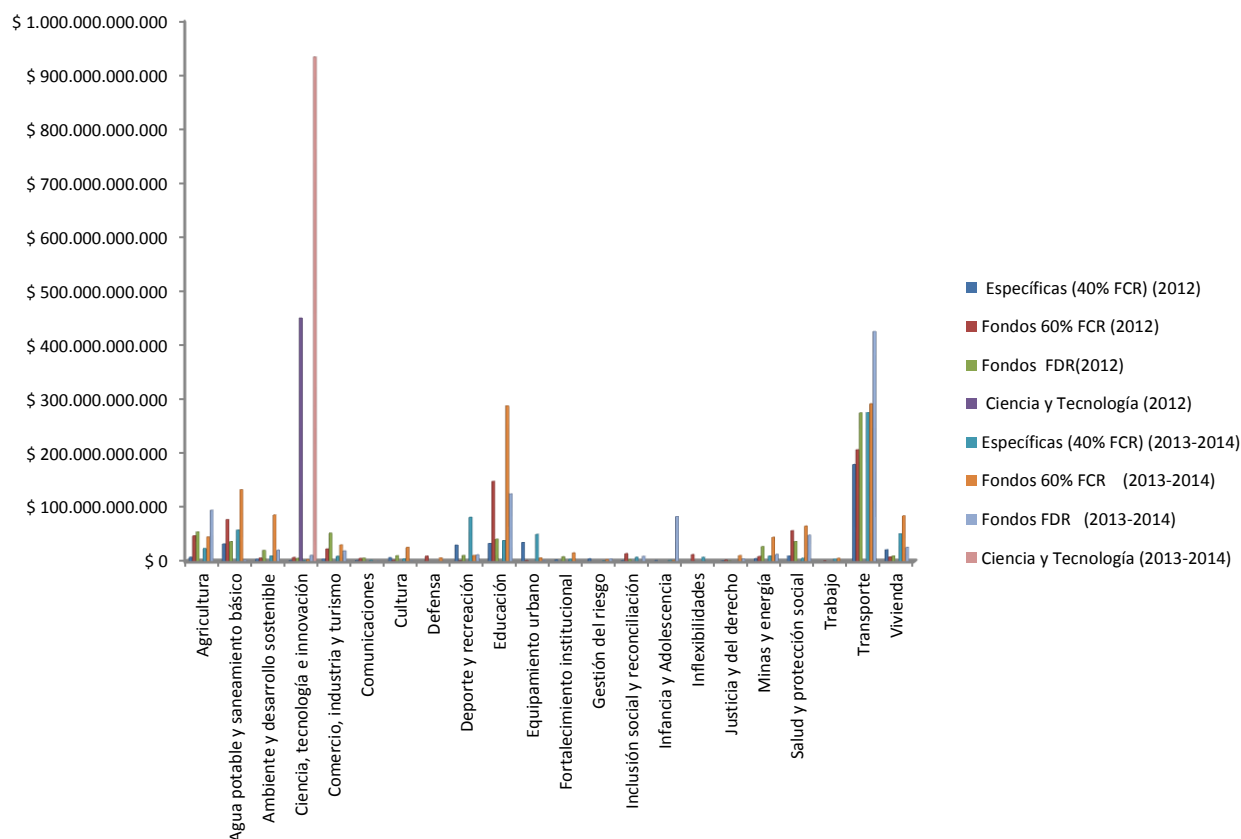
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Valor quintil	\$ 208.023.850	\$ 436.750.529	\$ 937.814.048	\$ 2.594.579.082	\$ 2.170.348.000.000
Valor Mínimo	\$ 2.000.000	\$ 208.464.754	\$ 437.297.198	\$ 938.000.000	\$ 2.599.882.482
% de los recursos totales aprobados	0,7%	1,8%	3,8%	9,1%	84,6%
Num. Proyectos	1120	1121	1120	1121	1120

Fuente: Elaboración propia basado en GESPROY 15 de abril de 2014

En el Gráfico 11 se observa el sector de aprobación de proyectos por tipo de fondo. Como se observa en la ilustración, tanto en 2012 como en el bienio 2013-2014, el sector al que se le ha asignado un mayor número de recursos es el de ciencia, tecnología e innovación financiado por el FCTI. Entretanto, el sector transporte es el que ha recibido la mayor parte de los recursos tanto del FDR como del FCR (60% y el 40% de destinaciones específicas) en 2012 y en 2013-2014. Adicionalmente, como se esperaba, los recursos del FCR se han concentrado en sectores relacionados con la disminución de la pobreza, pues

entre los cinco sectores que han recibido más inversión se encuentran educación, salud, agua potable y saneamiento básico y vivienda. Finalmente, con recursos del FDR se destacan las inversiones en agricultura y comercio, industria y turismo en 2012 y educación, agricultura e infancia y adolescencia en 2013-2014.

Gráfico 11. Sector de aprobación de proyectos por tipo de fondo



Fuente: SGR – base proyectos aprobados BPIN

Finalmente, al analizar el nivel de asociatividad en los proyectos aprobados por el SGR se encuentra un resultado que demuestra la necesidad de impulsar la formulación y presentación de proyectos de carácter regional. La Tabla 11 expone el número de proyectos que fueron financiados por más de una entidad territorial sin importar la fuente (recursos propios, asignaciones directas o los otros fondos del SGR) y como se puede ver, sólo el 9,9% de los proyectos aprobados a febrero de 2014 fueron presentados por más de una entidad territorial.

Tabla 11. Financiación de los proyectos aprobados por una o más ET*

Tipo de proyectos	Número de proyectos	%
Financiados por una sola ET	4.536	90,1%
Financiados por dos o más ET	497	9,9%
Total proyectos aprobados	5.033	100%

* Abarca todas las fuentes.

Fuente: Elaboración propia con base en reporte SUIFP febrero de 2014

1.1.1.4. Logros

La reforma a la distribución de los recursos de regalías se hizo bajo cuatro principios básicos. Los logros del Sistema General de Regalías son los resultados que se generan alrededor de estos principios:

- i. Ahorro para el futuro, razón por la cual en el Fondo de Ahorro y Estabilización se ahorra hasta un 30% de los recursos del Sistema General de Regalías.
- ii. Equidad, lo que significa que todo el territorio nacional recibe regalías.
- iii. Competitividad regional, por lo que se procura que los proyectos aprobados sean de impacto regional, entendido como *“aquel que incida en más de un departamento de los que integren una región o diferentes regiones, así como el que beneficie a un conjunto significativo de municipios de un mismo departamento y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de los mismos”* (Ley 1530 de 2012, artículo 155).
- iv. Buen gobierno, concepto que propende por el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social.

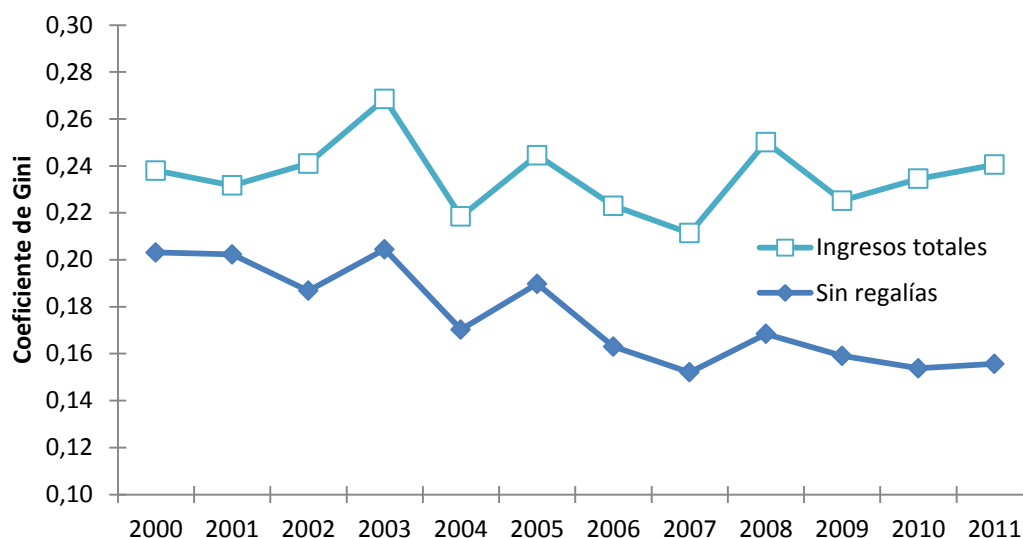
En este contexto, *a priori* puede afirmarse que la reforma del SGR ha permitido reducir las brechas en la distribución de los recursos de regalías entre las entidades territoriales, tanto en los montos recibidos como en el número de municipios que ahora tienen acceso a dichos recursos.

Entre 2007 y 2011 los departamentos productores recibieron \$280.000 per cápita por concepto de regalías y los departamentos no productores \$35.000. Estos recursos de regalías contribuían a aumentar la desigualdad entre los ingresos públicos departamentales, pues entre 2000 y 2011 el coeficiente de Gini de los ingresos públicos per cápita de los departamentos fue en promedio más de 5 pbs superior al de los mismos ingresos descontando las regalías (Gráfico 11). Con la reforma al SGR dichas disparidades

se han cerrado: en 2012 los departamentos productores recibieron \$296.000 per cápita y el monto recibido por los departamentos no productores ascendió a \$117.000 per cápita (DNP, 2012).

A través del FCR, 1045 municipios recibieron transferencias de regalías en 2012, lo cual contrasta ampliamente con los 192 municipios que, en 2011, recibían ingresos de regalías con el anterior régimen. Se calcula que el coeficiente de Gini municipal cayó de 0,92 en 2011 a 0,39 en 2012—una importante caída 0,53 puntos—por efecto de la reforma del SGR (DNP, 2012). Así, mientras que entre 1995 y 2011 el 17% de la población del país era beneficiaria del 80% de las regalías, en 2012 el 70% de la población es beneficiaria de esa misma proporción.

Gráfico 12. Coeficiente de Gini de los ingresos públicos departamentales per cápita



Fuente: Cálculos propios con base en las Ejecuciones Presupuestales de cada departamento reportadas por DNP y los datos de población departamental del DANE.

El uso los recursos de regalías bajo el marco del SGR ha aumentado las inversiones en proyectos de desarrollo social y económico. Con respecto al antiguo sistema de regalías, para 2012 la inversión en el sector de salud creció 6%, en el sector de agua y alcantarillado creció 8,2%, en el sector de transporte creció 122,5%, en el sector de vivienda creció 32,4%, y en el sector de agricultura creció 2,5% (MHCP, 2013).

Por último, a pesar de los logros alcanzados por el SGR en materia de distribución de los recursos de regalías, los objetivos de promover el desarrollo regional equitativo aún presentan importantes retos y sería prematuro evaluarlos en menos de dos años de vigencia del SGR.

1.1.2. Percepción sobre los insumos del ciclo de proyectos

1.1.2.1. Marco normativo

El marco normativo es uno de los ejes estructurales sobre los cuales se cimienta el Sistema General de Regalías. Si bien hoy en día el sistema cuenta con un cuerpo normativo amplio y comprensivo, el trabajo de campo permitió entrever que el proceso de implementación del mismo aún no ha completado su curso. En particular, la interacción con los actores del sistema permitió identificar los obstáculos y dificultades que se han venido presentando durante el proceso de adaptación del marco normativo.

Como es natural a toda reforma, el cuerpo normativo del Sistema General de Regalías ha estado en un constante estado de evolución. Esto último se ve reflejado en el importante volumen de acuerdos, resoluciones, circulares, guías y otros documentos emitidos por la Comisión Rectora, órgano supremo encargado de definir las políticas generales del sistema. El vaivén normativo por supuesto ha tenido efectos sobre el desempeño del ciclo de proyectos y sobre la percepción general del sistema.

Nosotros hicimos un balance a principios del año 2013 y decíamos que sin ni siquiera haber transcurrido un año de haberse sancionado la Ley 1530, a esa fecha ya existían 58 circulares, 14 acuerdos, otro tanto, por ahí unos 17 decretos reglamentarios que tumbaban anteriores, era absolutamente complejo, porque los cambios de normativa fueron demasiados y muy pronto, por lo que no permitían asimilar ni probarlos.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

La evaluación evidenció que los cambios en la normatividad requieren de tiempo para implementarse y ser comprendidos por las Entidades Territoriales. Si bien el tiempo y el aprendizaje les permiten incorporar estos cambios, la evolución constante de la normatividad parece imponer un reto a las capacidades de las Entidades Territoriales. Esto último resulta particularmente cierto para los municipios más pequeños que adolecen de los recursos físicos, el capital humano y la experiencia suficiente para adelantar las tareas asociadas al ciclo de proyectos. En este sentido, se evidenció que el vaivén normativo no afectó a todas las Entidades Territoriales por igual en cuanto depende en gran medida de las capacidades institucionales de cada una.

E: Vamos a empezar con la parte de la normativa que tiene que ver con el SGR. ¿Considera que la normativa existente ha facilitado el proceso del SGR, o lo ha dificultado? - Eso depende de dónde se mire, para la entidad territorial es claramente una herramienta que no siempre es tan fácil de abordar (...) toda una dinámica nueva para adaptarse a un nuevo sistema, entonces, es un tema mucho de coyuntura, es un tema mucho de capacidades en el territorio, y la ley que yo identifique que como tal sea complicada para los territorios, no es que sea complicada per se en ella misma, la ley es complicada en el mismo orden de ideas que traen las nuevas reglas del juego, entonces, para las entidades territoriales sí representa un reto volver a entrar a decir qué es este nuevo SGR y cómo aplica.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Han tenido algún problema con la normativa que ha establecido el sistema, con los cambios que ha habido? - El problema ha sido que frecuentemente sacan decretos, acuerdos, resoluciones, a veces complementarias de la anterior o contrarias. Ahí hay que estar permanentemente pendiente de lo que pasa. En un mes se desactualiza algo. Todos los días hay que mirar la página a ver qué fue lo que pasó hoy.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Vale la pena precisar en este punto que los contratiempos asociados a la constante actualización del marco normativo tampoco han sido ajenos a las entidades del orden nacional. Las entrevistas en profundidad con los delegados y funcionarios de los distintos ministerios y del Departamento Nacional de Planeación permitieron entrever que la proliferación de la normatividad trajo consigo dificultades en el conocimiento, entendimiento e interpretación de la normativa.

En efecto, se evidenciaron problemas relacionados tanto con el estar al día en la normativa así como con la complejidad inherente a la misma. La multiplicación de funciones y responsabilidades de los funcionarios y delegados se ha convertido en ocasiones en un obstáculo para el conocimiento de la nueva normativa. A esto último se le agrega la complejidad misma de las normas que implica un grado adicional de dificultad en su comprensión e interpretación. Dichas dificultades se traducen en retrasos y demoras en distintos momentos del ciclo de proyectos.

E: ¿Ahora que nos mencionas los 013 y 017, como ha sido el tema de estar al día con la normativa? - Ha sido muy difícil, el 017 no lo he mirado, yo estoy aprendiendo haciendo y no he tenido proyectos este año. En diciembre hubo y los municipios tenían la potestad de decidir a qué acuerdo se acogía. El 017 lo he mirado y es un poco más largo y lo estudiaré cuando tenga proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿La normativa del sistema general de regalías ha facilitado el proceso del ciclo de proyectos, o ha representado una dificultad? - Al principio hubo un poco de dificultad, porque cuando hay cambios así, y sobre todo, cambios muy diferentes a lo que se venía haciendo, pues siempre generan muchas inquietudes, mientras la gente se acomoda. Al principio puede ser un poco incómodo entender la nueva ley, los procedimientos, sobre todo para entes territoriales. También para los funcionarios que votamos en un OCAD y para los asesores que asesoran a los municipios en el nuevo Sistema General de Regalías.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿En cuánto a la normativa, haz tenido la oportunidad de ver como se interactúa con los tiempos del proyecto? - Desde el 2012 a hoy el sistema ha cambiado su normatividad y se han modificado esos tiempos y nos hemos venido acoplando, unos cambios más afortunados que otros, siento que la normatividad es compleja y estoy hablando desde un ministerio donde se hicieron las normas, imagínese para otras entidades, para ellos esto es un monstruo, no entienden nada y es un tema muy complejo.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Es importante señalar también que la constante renovación de la normatividad pone a prueba no sólo las capacidades de quienes participan en el Sistema General de Regalías, pues exige su constante actualización y comprensión, sino que además conduce en ocasiones a un inadecuado funcionamiento del ciclo de proyectos. El desconocimiento y la falta de comprensión de la norma conllevan a interpretaciones propias que no siempre coinciden con la naturaleza y objeto de la norma. En este sentido, es una fuente potencial de conflicto al permitir interpretaciones y criterios contrapuestos o divergentes en durante la evaluación y aprobación de los proyectos en los OCAD.

(...) una gran inestabilidad normativa, porque cuando usted se estaba aprendiendo una acuerdo que establecía unos requisitos, al mes lo cambiaron , o sea, entre el 2012 y el 2013 fue muy abundante la reglamentación, y eso genera una cantidad de dificultades (...) pero no obstante todavía existen algunos vacíos, no solamente en la ley que permite la interpretación distinta de quien la lee, y aquí estamos incluyendo a los funcionarios del gobierno nacional, a los representantes de los ministerios de los OCAD, a los enlaces, a los asesores.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

En este punto es importante precisar que las críticas formuladas frente al marco normativo no se relacionan necesariamente con la pertinencia de los nuevos lineamientos. En la interacción con los distintos actores del sistema se hizo evidente que los cambios normativos son generalmente vistos como positivos en el sentido en que están direccionados a mejorar el funcionamiento del ciclo de proyectos, introduciendo claridad y transparencia donde más se requiere.

E: ¿Qué opinas sobre la normatividad del Sistema nacional de Regalías? - Yo creo que desde el punto de vista de regalías y el nuestro ha sido muy bueno, porque los filtros permiten que el proyecto se ejecute de la mejor manera posible, cuando uno presenta un proyecto y va al OCAD ante los delegados del gobierno nacional y departamental, esto ayuda a la transparencia, a que el proyecto se ejecute de la mejor manera posible y además el gobierno tiene a gente experta para el seguimiento de este proyecto. Yo pienso que el Sistema Nacional de Regalías tiene a parte de los controles que aplica en el OCAD, unos controles que ayudan a que los proyectos fluyan más ágilmente (...)

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: ¿A ustedes los ha afectado el contante cambio de normatividad? - Pues sí, pero la normatividad en la medida en que cambia pensamos nosotros que es para mejorar algunas cosas que no están bien, que cuando se vaya a ejecutar, eso que nos solicitaron es para no ponernos trabas después, la norma si ha cambiado en una 3 o 4 ocasiones, pero nos hemos acoplado a estos lineamientos del DNP y hemos avanzado rápidamente porque ya tenemos una trazabilidad con los proyectos (...)

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

A pesar de que los cambios en la normatividad han buscado solventar fallas en las diferentes instancias del ciclo de proyecto a través de una mayor eficiencia y efectividad en la gestión y uso de los recursos, se evidenció que aún persisten vacíos normativos que entorpecen de una manera u otra su funcionamiento. Dichas áreas grises en la normatividad persisten a lo largo de todo el ciclo de proyectos.

Por ejemplo, en lo concerniente a la fase de formulación de los proyectos, los actores entrevistados recurrentemente manifestaron que no hay claridad sobre los criterios o exigencias que deben cumplir los proyectos presentados para consideración de los OCAD. Esta crítica parece aplicar especialmente para los proyectos sectoriales, para los cuales en numerosas ocasiones se argumentó que los criterios y requisitos establecidos en el Acuerdo 017 se caracterizan por ser amplios y generales.

E: ¿Cuáles son esas cositas que se les van pasando? - Por ejemplo en los acuerdos cuando hacen el Acuerdo 014 de ajustes, entonces, en esos ajustes ellos solo mencionan cuatro tipos de ajustes, pero cuando vamos a la práctica los proyectos requieren otro tipo de ajustes que los formuladores o los entes territoriales no encuentran dónde acomodar esos ajustes para ver si están cumpliendo con la norma o no. Entonces, ya posteriormente se tendría que los incluyeran también para que todo vaya normativo, no de pronto vamos a hacer tal ajuste y como no está en la norma, creemos que sí se puede hacer. Sino que en la norma diga, sí se puede hacer o no se puede hacer.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

De pronto por el lado de ajustes y en la parte de requisitos sectoriales es muy general lo que se encuentra en el acuerdo, pues el Acuerdo 013 es el más pequeñito, y el que lo heredó que es el 017, y los sectoriales son muy generales, entonces, las entidades territoriales se pegan mucho de que si no está en el acuerdo no se puede exigir, y teniendo en cuenta que cada sector tiene su normativa aparte. Por ejemplo para la parte de agricultura hablan de proyectos de distrito de riego, entonces, cuando hacen el proyecto el formulador se basa en cumplir solo los requisitos del Acuerdo 017, pero cuando ya el ministerio entra a hacer la evaluación de ese proyecto tienen que basarse en la normativa directa sólo de distritos de riego, entonces, ahí es cuando hay una discrepancia entre lo que piensa el formulador, dice, usted no me puede exigir, porque no está dentro del acuerdo, pero entonces el profesional que lo revisa dice, yo se lo exijo porque es la norma de mi sector; entonces, de pronto en eso sí son un poquito generales.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En lo concerniente a la etapa de ejecución de los proyectos también se identificaron vacíos normativos significativos. En reiteradas ocasiones los actores entrevistados afirmaron que la normatividad relacionada a la fase de ejecución omite aspectos importantes. En particular, señalaron que las principales deficiencias de la norma se concentran alrededor de los procesos precontractuales y contractuales.

Frente a esto último es importante advertir que las falencias normativas imponen obstáculos para el inicio de ejecución de los proyectos, conduciendo a retrasos significativos. Esto último se convierte a su vez en un reto de dimensiones importantes para el sistema, puesto que la inhabilidad de ejecutar incrementa el riesgo de la desaprobación de los proyectos.

Y ese es un vacío grande que tenemos porque en el artículo 1949 habla de un plazo de 6 meses, que da a entender como si fuera para inicio de la ejecución pero en el último concepto que nos enviaron del DNP y con el ministerio de hacienda esos 6 meses dan para ejecutar los requisitos de ejecución, hablan de la iniciación pero con énfasis en eso, muchos proyectos no han cumplido con ese ítem, pero se ajusta con eso para no desaprobarlo, porque se supone que si un proyecto pasa 6 meses o hasta un año parece que así es que va a quedar y si no ha pasado la ejecución contractual debería desaprobarse y si quieren después vuelven y se presentan o se direccionan los recursos (...) fíjate que ha habido mucha cosa que si ha demorado un poco el inicio de la licitación y ha demorado los procesos de contratación en el Sistema Nacional de Regalías, porque no habían pautas claras en los procesos contractuales y se podía hacer finalizando la vigencia y que como es eso que hay 2 años sin vigencia y sin hacerlo y que si se cierra el proyecto no se alcanza a ejecutar, en el principio hubo mucha falta de claridad en el proceso de ejecución contractual y se ha demorado la contratación de esos proyectos (...)

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: En la experiencia que han tenido para solucionar todos estos problemas, ¿han visto como huecos, faltantes? - Sí, claro, mucho, por ejemplo el tema de ejecución, aunque ya se ha ido resolviendo poco a poco, lo que se llama el inicio de ejecución, no estaba claro cuándo iniciaba la ejecución, si era con los estudios previos, si era con el acta de apertura de la contratación, eso ya lo recibió el Acuerdo 0017 que establece con claridad; pero sí hay puntos donde uno como que prefiere interpretarlos, prefiere buscarles una interpretación sistemática a todo el sistema de regalías, pero sí se han presentado dificultades en ejecución, en aprobación, lo principal eso, la ejecución, que colocaba en riesgo también eso, la desaprobación de los proyectos.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Otro de los aspectos importantes relacionados a la ejecución de los proyectos donde se identificaron vacíos normativos es en materia presupuestal. Por un lado, se destacan las inconsistencias frente al concepto de vigencias futuras. La normativa contempla dos tipos de vigencias futuras: vigencias futuras de presupuesto y vigencias futuras de ejecución. En las entrevistas en profundidad se encontró que aún no hay claridad sobre su definición y uso. La falta de reglamentación en este aspecto genera confusiones en las Entidades Territoriales.

Por otro lado, se evidenciaron las dificultades existentes en el giro de los recursos por parte de las Entidades Territoriales hacia las entidades que han sido designadas como ejecutoras e interventoras en los proyectos. La ausencia de procedimientos y protocolos específicos para estos procedimientos conduce a retrasos e improvisaciones constantes.

E: ¿No sé si ustedes estén al tanto con el tema presupuestal de regalías, que ha habido algunos problemas con la incorporación de los recursos? - Sí, yo creo que en materia presupuestal el Decreto 1949 no es completo y la respuesta del Ministerio de Hacienda, yo creo que para nosotros ha sido muy lenta, lenta en el sentido de hasta respondernos correos electrónico muy tarde. Con el DNP todo fluye, con el ministerio tenemos muchas dificultades hasta el punto en que hoy en día no tenemos claro el tema de vigencias futuras. Sabemos que hay dos conceptos, la de recursos o la de vigencias, la segunda no está clara, nos dijeron que estaba en reglamentación el decreto pero eso ya fue hace mucho. Otro tema es cuando tenemos que transferir recursos nuestros a un municipio, porque el ejecutor va a ser el municipio, nosotros mandamos los recursos pero esa transferencia, ese mecanismo ha sido complicado, se han inventado muchos conceptos para justificar esas transferencias, este tema no está claro y ha hecho que se generen demoras y que nos inventemos la forma de hacer esos procedimientos porque no es nada oficial y lo de los tramites de vigencias futuras también. Lo del trámite de incorporación presupuestal, en este tema en la creación de presupuestos independientes no hubo mucha claridad en un comienzo, a tal punto que las entidades entendieron que eso era crear un capítulo dentro del presupuesto del departamento, un capítulo independiente, y no, porque son presupuestos totalmente separados y yo creo que en eso sí al Ministerio de Hacienda le ha faltado ser más ágil en dar la instrucción, pero pues ya hemos superado ese tema y ahora afluje mejor.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Según se pudo percibir en el trabajo de campo, la Comisión Rectora fijó en un principio su atención en solventar los vacíos normativos concernientes a la etapa de formulación y aprobación de los proyectos. Argumentando que se ha superado la urgencia en la formulación y aprobación de los proyectos, un número importante de actores fueron enfáticos en la necesidad de encausar los esfuerzos para superar las deficiencias normativas relacionadas a la ejecución de los proyectos.

Además de las debilidades normativas mencionadas anteriormente, es importante agregar que quizás uno de los vacíos normativos más visibles está relacionado con la participación de la ciudadanía en el ciclo de proyectos. Si bien el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012 establece que “(...) todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión (...)”, las entrevistas con los actores de todos los niveles de gobierno ha permitido percibir que no existen procedimientos o metodologías claras para involucrar a la ciudadanía en cada una de las etapas del ciclo de proyectos¹⁵.

En este sentido, si bien la ley abre la posibilidad de que la sociedad civil participe y formule proyectos para ser financiados con los recursos de las regalías, ésta no define espacios específicos en los cuales debe haber interacción con los distintos sectores de la sociedad (e.g., socialización, concertación, acompañamiento, veeduría, presentación de proyectos, etc.)¹⁶. En consecuencia, se pudo observar que la participación ciudadana depende en gran medida de la voluntad e idiosincrasias de los gobernantes de turno.

E:Cuál es su opinión acerca de que las decisiones sobre los recursos de regalías se tomen a través de todo este sistema que se ha montado, proyectos, OCAD, viabilización, bueno, todo este proceso, ustedes piensan que es bueno? - Es bueno, pero no hay unas reglas del juego, no hay unas reglas claritas en términos de concertación, participación ciudadana, nosotros sin decirlo en la normatividad, en el tema de regalías, el gobernador hizo visible todo el proceso, los recursos de regalías, y en asambleas públicas concertó proyectos estratégicos para el Departamento de Nariño, pero el tema de los municipios no lo han hecho, como no hay una reglas claras la comunidad no sabe qué recursos hay de regalías del municipio, entonces, yo pienso que es difundir más y colocar unas reglas de juego puntualitas, una lista de chequeo para que cada municipio vaya diciendo, a este municipio le faltan estas actas de concertación con todos los gremios, con toda la comunidad de los sectores, que esas listas de chequeo sean de estricto cumplimiento.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Finalmente, es importante hacer mención de los aspectos normativos relacionados al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Según lo afirmaron varios de los actores entrevistados, el bajo desempeño de este fondo pareciera estar directamente relacionado

¹⁵ A pesar de no estar contemplado expresamente en la normatividad, el DNP ha venido implementado una serie de estrategias que involucran a las comunidades en el ciclo de proyectos del SGR. Algunas de estas han sido las capacitaciones a líderes sociales sobre cómo acceder al SGR a través de los Comités de Seguimiento a las Inversiones de Regalías (CSIR), los espacios de formación a docentes (formador de formadores) y los espacios de control social para realizar un seguimiento y control participativo a estos recursos.

¹⁶ El Decreto 1949 de 2012 establece los lineamientos generales para la formulación, revisión y presentación de proyectos de inversión por parte de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas y raizales (Capítulo IV - artículos 10 y 11).

con el marco normativo que lo rige. En particular, éstos argumentan que las deficiencias se derivan del hecho que el cuerpo normativo vigente es el resultado de una extrapolación de las normas que se aplican a los demás fondos del Sistema General de Regalías.

En este sentido, manifiestan que por la naturaleza y alcance de los proyectos se requieren de normas y criterios específicos al sector de ciencia, tecnología e innovación. Frente a esto último, los actores entrevistados señalaron que la consolidación de la normatividad ha sido tardía en la medida en que ha tenido que ser desarrollada sobre la marcha.

(...) luego en el caso particular de ciencia y tecnología que salió el Acuerdo 009, un acuerdo completamente inapropiado que facilitaba aprobación de proyectos, con unas exigencias muy difíciles de cumplir para el caso de algunos proyectos especiales, específicos, también un solo requisito para proyectos sin distinguir las etapas en las que se encontraba cada proyecto (...) incluso la misma Secretaría Técnica le tocó casi que, consciente de la situación, empezar a flexibilizar. Ya eso quedó resuelto en el Acuerdo 0015, en este caso, pero son cosas que se presentaron indudablemente, en cuanto a requisitos, en cuanto a tiempos también (...)

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Ahí lo que veo es que el sistema arrancó con muchas expectativas y que la normatividad no estaba clara, no sé si para los otros OCAD sí, pero para el de ciencia, tecnología e innovación sí había ciertos vacíos que fue necesario resolver. Recuerdo que el órgano rector tuvo que producir un par de acuerdos por dudas que surgieron en el OCAD de ciencia y tecnología e innovación. A mí me da la impresión de que todo lo regularon en función de los otros OCAD y no miraron la especificidad y las particularidades de un fondo que financia proyectos que van orientados a la ciencia, tecnología e innovación que tienen, primero una dinámica, unos tiempos y unas características diferentes a la de otros proyectos que son más evidentes, que son de más corto plazo, que están asociados con obras físicas, con desarrollos muy evidentes para las necesidades del territorio. Entonces, me parece que sobre la marcha se tuvo que ir desarrollando cierta normatividad específica para la ciencia, tecnología e innovación (...)

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

La normatividad es tardía y se ha ido haciendo sobre la marcha, primero pasan los hechos y luego viene la norma y según nos decía un abogado asesor de Colciencias, la circular no tiene carácter de norma, es un concepto de Colombia Compra Eficiente y esto genera una inestabilidad jurídica.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

En conclusión, si bien la normatividad ha venido madurando y corrigiendo las deficiencias del sistema, particularmente aquellas relacionadas al ciclo de proyectos, se observa todavía un vaivén normativo que se ve reflejado en el importante volumen de acuerdos, resoluciones, circulares, guías y otros documentos emitidos por la Comisión Rectora. Este proceso de acoplamiento ha generado ciertas complicaciones para los actores del sistema.

En particular, los cambios en la normatividad requieren de tiempo para implementarse y ser comprendidos por las Entidades Territoriales, así como por los funcionarios y delegados del orden nacional. Esto último parece imponer un reto a las capacidades institucionales de las distintas entidades que participan del ciclo de proyectos, especialmente para los municipios más pequeños que adolecen de recursos físicos, capital humano y experiencia.

Por otra parte, a pesar de que los cambios en la normatividad han buscado solventar fallas en las diferentes instancias del ciclo de proyecto, aún persisten vacíos normativos que entorpecen de una manera u otra el desempeño del sistema. Actualmente, las deficiencias normativas más significativas están asociadas a la etapa de ejecución de los proyectos. Éstas se han convertido en un reto de dimensiones importantes para el sistema, puesto que la inhabilidad de ejecutar incrementa el riesgo de la desaprobación de los proyectos.

Así mismo, se evidenció que si bien la ley abre la posibilidad de que la sociedad civil participe y formule proyectos para ser financiados con los recursos de las regalías, ésta no define espacios específicos en los cuales debe haber interacción con los distintos sectores de la sociedad; es decir, la normativa actual no estipula procedimientos o metodologías específicas para involucrar a la ciudadanía en cada una de las etapas del ciclo de proyectos.

Finalmente, en lo relacionado al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se encontró que las deficiencias en su desempeño se derivan en gran medida del hecho que el cuerpo normativo que lo rige es una extrapolación de las normas que se aplican a los demás fondos del Sistema General de Regalías. La consolidación de la normatividad específica para el sector ha sido tardía en la medida en que ha tenido que ser desarrollada sobre la marcha.

1.1.2.2. Sistemas de información y Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE)

El SGR cuenta con varios sistemas de información y herramientas de gestión tales como la Metodología General Ajustada –MGA-, el Banco de Programas y Proyectos SUIFP-SGR y GESPROY, los cuales buscan sistematizar y articular la información necesaria para

desarrollar cada una de las etapas del ciclo de proyectos. Este último sistema, GESPROY, está diseñado para reportar información de avances en la ejecución al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE–

La MGA es un aplicativo que soporta la Metodología General Ajustada de presentación de proyectos, permitiendo el registro de forma ordenada de la información de la formulación de un proyecto, entendiendo que esta sólo presenta la información mínima necesaria que un proyecto debe tener y no representa la formulación del mismo. La MGA se basa conceptualmente en la metodología de Marco Lógico y la Planificación Orientada a Objetivos y ha sido modificada varias veces buscando ser más amigable con el usuario y ser útil para la presentación de la mayoría de los proyectos.

El SUIFP es un sistema que consolida la información del banco de programas y proyectos de inversión del SGR, banco en donde se registran los proyectos viables para ser financiados por el sistema. Este sistema soporta procesos adicionales al registro de proyectos tales como el registro de la verificación de requisitos, de los votos de viabilización, registro de la priorización, de la aprobación, de la designación de ejecutor y de la solicitud de ajustes. Con respecto al registro de los proyectos, en el SUIFP-SGR se transfieren campos de la MGA y se permite anexar documentos con el objetivo que los delegados del OCAD y del comité consultivo puedan consultar toda la información necesaria y de esta manera emitir su concepto.

El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE– desarrolla procesos de recolección, consolidación, verificación, análisis de la información, imposición de medidas de control administrativo y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas con recursos del SGR. Para esto, el SMSCE se vale de la información de la ejecución reportada en el GESPROY por parte de los mismos ejecutores. El GESPROY también sirve para que el ejecutor gestione y monitoree esta ejecución a partir de los objetivos, productos, metas e indicadores planteados en su formulación y registrados en el SUIFP.

Esta sección trata sobre la percepción de las entidades territoriales y miembros de los diferentes OCAD sobre estas herramientas y sistemas, siendo ellos los usuarios de las mismas. En un principio se presentan los hallazgos que aplican a todas las herramientas analizadas para luego explicar algunas conclusiones específicas a cada una de ellas.

En primer lugar, es importante destacar el reconocimiento que hacen los funcionarios que presentan proyectos y operan los sistemas de información, según el cual, las capacitaciones para el uso de estas herramientas informáticas han sido claves para que las entidades territoriales puedan cargar la información que se requiere para los procesos de

presentación, registro y demás procesos sobre los proyectos. El trabajo de estandarización de procesos y ajuste de interfaces realizado sobre dichas plataformas ha impactado positivamente la forma como las entidades participan de este proceso, así como el proceso de aprendizaje que les queda después de haber utilizado la Metodología General Ajustada.

El manejo de los aplicativos yo no le he visto problema, si hay algún problema el DNP le colabora a uno. En cuanto a la metodología no hay mayor cosa de problemas, porque es clara, ellos dieron las capacitaciones, se asistió a esas capacitaciones, lo de la plataforma del SUIFP ellos también capacitaron, lo de la subida de la información, igual, si uno tiene problemas llama y ellos lo resuelven. La plataforma como tal no muestra algún problema.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

En segundo lugar, la evaluación encontró que la capacidad instalada en las entidades territoriales juega un papel fundamental también a la hora de utilizar y aprovechar las herramientas y sistemas de información y es uno de los factores que explican la reticencia de algunos actores sobre la utilidad de los mismos.

Estas herramientas requieren personal capacitado para instalarlas (en el caso de la MGA) y utilizarlas, equipo de cómputo y conexión a internet de cierta capacidad de proceso y ancho de banda. Dado que no todas las entidades territoriales cuentan con estos insumos, se genera una barrera inicial que dificulta de entrada el uso de las herramientas.

La dificultad de la mayoría de los municipios era esa, porque las secretarías de planeación no contaban con el personal idóneo para formular proyectos

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

No hay internet, se cae la banda ancha, no tengo computador [...] todos estos temas alrededor de herramientas tecnológicas siempre van a generar ese conflicto, y más en territorios muy alejados donde la conectividad es difícil.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Ellos lo hacen y si no lo saben hacer ellos pagan y no se sabe ni que hacen, a veces uno encuentra el nombre de otros municipios, o que hicieron fue copiar y pegar.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

El DNP ha intentado suplir estas deficiencias a través de asistencia técnica y capacitaciones (además de los recursos de fortalecimiento de los que trata la sección 1.3.6) , y aunque, como se expuso anteriormente, los actores reconocen este esfuerzo y tienen una opinión favorable al respecto, se pudo evidenciar que aquellas entidades

territoriales que no cuentan con la capacidad instalada no pueden aprovecharla, ya que su escaso personal no puede desplazarse hasta los lugares de reunión, no tienen acceso adecuado a internet para obtener nuevos documentos o para percatarse de alertas emitidas sobre manuales, sesiones de capacitación o plazos y la alta rotación en su personal deja un nulo aprendizaje a la entidad. Todo esto provoca que quienes no tienen las bases mínimas permanezcan estancados en estados previos de aprendizaje sobre estos sistemas y requieran de acompañamiento constante para avanzar en las tareas usuales.

Nos lo han enviado acá dos veces al departamento para hacernos un seguimiento casi que personal por municipio, nos ha ayudado bastante, nos ha costado, pero ahí vamos... yo estoy en total contacto con ellos.

(Miembro OCAD CAR, nivel municipal)

Te soy sincero, por el poco personal que tenemos aquí, en este momento hubo la primera capacitación de GESPROY en Montería, no pude asistir, porque la otra funcionaria con la que cuento estaba accidentada.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Las entidades territoriales requieren que los insumos necesarios para utilizar y aprovechar las herramientas de información sean de la entidad territorial, pues muchas veces aquellos que no cuentan con las capacidades instaladas, ante la escases de los recursos prefieran contratar actores externos que a pesar que pueden desarrollar un proyecto, no permiten que sea la propia entidad la que en un futuro pueda gestionar la información de todos sus proyectos.

En el caso de la MGA se suma que el personal debe estar capacitado en formulación de proyectos y en la metodología de Marco Lógico.

Entidades que nunca han formulado proyectos en el marco lógico, que es la base metodológica mediante la cual se formulan proyectos para ser financiados por regalías, marco lógico ¿qué es eso?, árbol de problemas ¿qué es eso?, objetivo, cronograma, no tienen ni idea de qué se trata el tema.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

En tercer lugar, la evaluación encontró que algunos actores perciben el trabajo con los sistemas de información como repetitivo, lo que se debe a requerimientos similares o iguales entre herramientas y a la falta de sincronización que permita un ajuste automático simultáneo. Esto además vuelve a los sistemas muy susceptibles al error y los convierte en cargas para el personal. De esta manera, ya que se ha avanzado en la transferencia de información entre herramientas, es importante que éstas sigan estando conectadas una

vez se ha hecho esta transferencia inicial, para así permitir uniformidad en la información registrada en cualquier momento y en cualquier herramienta consultada.

Con esto tenemos que montar la información y estar pendientes en GESPROY, estar pendientes en SUIFP y el aplicativo de cuentas que es otro modulo del GESPROY y fuera de eso el SIRECI y fuera de eso toda la cantidad de la información que nos empiecen a pedir, entonces es absurdo y por más que hayan recursos para tener personas apoyando los procesos es imposible.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En los reportes que hace Hacienda, que era lo que hablábamos ahora, por ahí cuando hay algún ajuste en el SUIFP o algún ajuste del proyecto, si no queda muy claro en la plataforma, se les borra a ellos el sistema, entonces, al registrar el pago no les aparece a ellos proyecto.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Resulta que el sistema había generado un título diferente, no coincidía, y entonces Hacienda no giraba unos recursos a un proyecto que no aparecía en el banco de proyectos del DNP, los cambios eran mínimos... inconsistencias de un acta que denomina el proyecto de una forma y un banco de datos de DNP que tiene el proyecto registrado con otro nombre.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Este última percepción se ve agravada con los requerimientos de información de otras entidades como la Contraloría General de la República, que pide generar un reporte mensual de regalías en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI-. De acuerdo a lo manifestado por los diferentes actores entrevistados, este reporte se podría unificar con los reportes del GESPROY para así reducir la carga de informes con información duplicada.

La contraloría se inventó un formato en que debe haber un capítulo para solo regalías, entonces todos los meses tengo que estar pegada rindiendo un informe.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Es cuando los organismos de control, aparte de todo lo que tenemos que hacer de regalías empiezan a pedir ellos su propia información, la Contraloría expide un decreto en noviembre del año pasado que nos obliga a montar en el SIRECI toda la información de los proyectos de regalías: quien los ejecuta, como los ejecuta, cuando los va a ejecutar, cada mes la tenemos que actualizar.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

A continuación se presentan algunas percepciones específicas a cada herramienta de información.

En el caso de la MGA se identificaron tres temáticas en las percepciones de los entrevistados: la pertinencia de la herramienta para una correcta presentación de los proyectos, los constantes cambios de versiones y la simplificación de la información requerida en la versión vigente.

Con respecto a la pertinencia, algunos actores creen que la MGA tiene deficiencias en su capacidad para asegurar y captar aspectos importantes que un proyecto formulado de forma adecuada debe presentar, y dado que muchos actores se guían al momento de formular los proyectos por los requerimientos de la MGA (lo cual ha venido cambiando gracias a las capacitaciones del DNP y razón por la cual algunos actores sugieren que más que aumentar el número de capacitaciones en la MGA se aumenten las capacitaciones en la metodología de Marco Lógico), esto llega a afectar directamente la calidad de los proyectos.

Lo que pasa es que da la impresión de que, antiguamente, el concepto era sentarse en la MGA y empezar a formular el proyecto de acuerdo a los módulos que tiene la MGA y ese no es el derecho de las cosas.

Miembro del OCAD CAR, nivel nacional

Por un lado algunos consideran que faltan ítems que distingan a estos proyectos de proyectos de inversión privada, percepción que puede atribuirse al hecho que en la MGA el costo de oportunidad registrado se limita a una tasa de interés de oportunidad, la cual muchos actores asumen es la DTF sin entender el análisis que debe hacerse para analizar la alternativa considerada.

Por otro lado otros actores consideran que la MGA debería permitir detallar el diagnóstico hecho para identificar la necesidad que el proyecto quiere suplir, pues por ejemplo no existen campos para argumentar la contribución del proyecto a la política pública.

Usted no se puede empapar en una síntesis realmente del proyecto, ustedes han detallado un proyecto, han tenido ese problema, tiene unas limitantes de caracteres, de definición de cosas, ella trae una evaluación financiera y económica del proyecto, pero por ejemplo, para proyectos del área privada; ya una evaluación de un proyecto público no es tan compatible.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Por ejemplo, hay uno del costo de oportunidad. La gobernación de Antioquia dice que el costo de oportunidad es el DTF más 4 puntos para un proyecto económico. El DNP dice que con la DTF solamente basta.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Debería estar más centrada esa metodología a realmente a conocer el diagnóstico, la situación actual de los problemas que está necesitando un entorno [...] pero el usuario al diligenciarlo muchas veces pasa de largo lo que es importante, hacer un buen diagnóstico, hacer un buen árbol de problemas raros, los motivos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Usted sabe que si un proyecto le mete basura, pues al final quiere decir que el resultado va a tener basura, entonces, no sé, ahí esa es una de las limitantes que tiene el MGA con respecto a la.....proyectos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

La falta de pertinencia de la MGA también se percibe por los indicadores que utiliza y la forma en la que se identifica la población objetivo. Acerca de los indicadores predeterminados, estos se cuestionan pues aunque de esta manera se asegura que estos estén bien formulados, en la práctica dado que muchas entidades territoriales no tienen la suficiente capacidad institucional o la información disponible, estos no van a lograr medirse, además en algunos casos ninguno de los indicadores propuestos se ajustan a los proyectos, como en el caso de los proyectos ambientales.

En cuanto a la identificación de la población objetivo se considera que esta no permite una caracterización de la misma, sino que se limita a grupos de edad y grupos minoritarios. Esto limita el poder de decisión que puede tener para un delegado que revisa esta MGA para decidir si es viable.

El tema de los indicadores es un poco complejo, porque uno sabe que están precargados en la metodología, pero para nada le sirven a uno nunca, entonces uno pone el que más se le parece, pero no es el que corresponde a las necesidades. Yo no entiendo esos indicadores para qué sirven, con ninguno se siente uno identificado. Es que tendríamos que tener información que nunca podríamos tener.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

En la población objetivo solo se pregunta la edad y hay algunos renglones de población étnica o desplazados, como que tenga una mayor caracterización y poder detallar eso de la población objetivo.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Con respecto a los cambios de las versiones de la MGA, aunque la mayoría de los actores reconocen que la última versión es mucho más sencilla y práctica, afirman que el cambio constante de versiones les ha generado varios traumatismos. Lo anterior, dado que el proceso de aprendizaje de muchas entidades territoriales es lento y cada nueva versión implica comenzar todo el proceso de nuevo, retrasando el cargue de proyectos que quedaron en la transición así como de los primeros proyectos que deben adoptar la nueva MGA. Por esto, preferirían que se hicieran pruebas piloto que aseguraran que la nueva metodología implementada estuviera vigente por un tiempo considerable.

Hubo un roce en el cambio de la metodología que manejaba una versión y se pasó a otra, entonces esos no se podían subir al SUIFP o sí pero quedaban mal.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Es necesario mencionar aquí que la última versión de la MGA está vigente desde abril de 2013, por lo que a la fecha de realización de las entrevistas esta versión llevaba casi un año sin ser modificada. Sin embargo, las constantes referencias a los inconvenientes que estos cambios ocasionaron a las entidades territoriales y el temor ante nuevas versiones hacen considerar que incluso un año no es un periodo de tiempo lo suficientemente largo para que estos cambios no generen traumatismos. Así, aunque los actores sí esperan que se mejore la herramienta, también esperan que la institucionalidad considere los inconvenientes que esto les trae y que antes de implementarla de forma obligatoria en todas las entidades territoriales, se pruebe rigurosamente, de manera que no deba ajustarse en largos periodos de tiempo.

El DNP está haciendo otro desarrollo en la MGA, yo me enteré la semana pasada y eso me preocupó mucho, porque nosotros, del banco de proyectos hicimos un desarrollo con el sistema financiero, acomodando la MGA de regalías que era la cuestión definitiva y nosotros por el sistema hacemos la MGA y al hacer este cambio se va a dañar el banco de proyectos, de la versión de la MGA hay miles de versiones y nos dieron una versión definitiva.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

La evaluación evidenció que existe un matiz sobre las ventajas de la última versión, pues otros actores expresan una preocupación sobre la excesiva simplificación de la misma, la cual es válida para proyectos locales o para proyectos de municipios pequeños, pero no para megaproyectos o proyectos regionales. Consideran que una MGA como esta no permite revisar uno de estos grandes proyectos y finalmente los tomadores de decisiones no le encontrarán utilidad a la misma.

La MGA se volvió light [...] están tratando de simplificar la MGA y eso a mi entender va contra de la lógica de los proyectos regionales grandes [...] de pronto para hacer una plaza de mercado en un municipio de sexta categoría está bien, yo diría que es hasta exagerada, pero tampoco para lo que se quería.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En el caso específico del sector de ciencia, tecnología e innovación existe una queja generalizada sobre la inconveniencia de usar esta herramienta ya que al no ser proyectos de inversión como los demás, sus particularidades no se ven cubiertas por la MGA. Este tema se profundizará en la sección 1.1.3.1.

Con respecto al SUIFP la evaluación evidenció tres aspectos claves a revisar: la solicitud de que opere como un sistema de información, la velocidad de la plataforma y la flexibilidad de ajuste ante cambios producto de errores de digitación.

En lo que tiene que ver con el SUIFP como herramienta de información, se encontró que está funcionando como una plataforma de almacenamiento y no de consulta pues los documentos anexos están clasificados por documentos básicos del proyecto y por los distintos tipos de roles pero no existen los mecanismos para hacer búsquedas eficientes, lo que ha ocasionado retrasos en el proceso de viabilización y aprobación. Además el sistema almacena un gran número de versiones de un mismo documento, sin que se pueda diferenciar fácilmente cuál es el más reciente o aprobado y sin que permita reconstruir una bitácora de los proyectos. Así pues, dado que el SUIFP ha avanzado desde su función inicial de servir como plataforma del banco de programas y proyectos del SGR, los actores ven la necesidad que este incluya nuevas características que lo conviertan en un sistema de información.

Estas deficiencias como sistema de información han ocasionado que el conocimiento de la documentación y procesos de un proyecto dependan de ciertas personas y no de la existencia del proyecto en el SUIFP, que los actores del sistema hayan empezado a utilizar otros mecanismos como el correo electrónico para compartir información y que el SUIFP se haya convertido en una carga más y no en una herramienta que facilite el proceso.

Ese cortocircuito hace que los proyectos, así esté el documento no le encuentren o digan que no está o que no hubo estudios o que los estudios son insuficientes, casi siempre es eso, pero no porque los proyectos estén mal formulados, sino porque la información está tan dispersa en la plataforma, que no la encuentro.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

La otra está en el tema del SUIFP, modernizar el SUIFP y volverlo un sistema un poco más amigable, que le permita a las entidades territoriales familiarizarse con ella como una herramienta de trabajo, no solamente una herramienta a la que tiene que reportar información.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

La verdad no entiendo para qué hicieron esa herramienta.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

El SUIFP es muy transaccional; no nos sirve de nada a los que tenemos que tomar decisiones de los OCAD para tomar alguna decisión. O sea, debería ser un sistema más inteligente que procesara todo eso, que yo como delegado pudiera entrar a ver el proyecto, que pueda ver cómo está pero de una manera más intuitiva y más inteligente. Pero uno entra ahí y tiene que mirar las 74 pestañas de la carpeta dentro de la carpeta para ver si está el papel o no está

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Por otro lado existe una queja generalizada sobre la velocidad de la plataforma más allá de las dificultades de conexión de algunas entidades territoriales, la cual es atribuida por ellos a dificultades técnicas del SUIFP producto de la cantidad de usuarios conectados. Esto ha obligado a aquellos que tienen roles en el sistema a buscar ciertas horas del día para cargar la información.

Muchas veces tal vez hay muchos usuarios conectados al sistema, y esa información o es muy lenta, se cae la conexión, entonces, a veces nos toca cargar la información después en la noche cuando hay pocos usuarios o cargarlos bien de mañana.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Los actores también reportan un gran problema del sistema y es la dificultad de realizar cambios que son producto de errores, pues el sistema no les permite retroceder o eliminar archivos que fueron cargados de manera equivocada.

También lo que ve uno en el SUIFP es que es como un acumulador de errores irreversible; usted subió una cosa mala, ahí se quedó. Si usted no tiene una administración demasiado juiciosa y mete lo perfecto, eso se le vuelve un universo de cosas que usted no sabe cuál es lo real y cuál lo malo.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

En lo que tiene que ver con el SMSCE y en particular con el GESPROY, en las diferentes entrevistas se identificaron cuatro temáticas importantes. Primero, un reconocimiento de los beneficios que ha traído la existencia de este sistema. Segundo, un llamado para que, por iniciativa del SMSCE, los miembros de los OCAD estén permanentemente informados de las alertas emitidas por este sistema. Tercero, la solicitud para que en la formulación y presentación de los proyectos se exija la misma información que se pide una vez los proyectos son aprobados y empiezan su ejecución. Cuarto, una queja generalizada por algunos aspectos del funcionamiento del GESPROY.

En primer lugar, los entrevistados reconocen que la existencia del SMSCE ha hecho que la formulación de los proyectos sea más rigurosa, pues los actores son conscientes que si el proyecto es aprobado, luego vendrá una etapa en donde todo lo que se propuso debe ser ejecutado de manera adecuada. Además hace que las entidades ejecutoras mantengan registro ordenado de la información de sus proyectos, pues saben que existen visitas presenciales para revisar la información cargada en el GESPROY.

Antes en las regiones no había proyectos. Ahora piden un filtro que es el OCAD y hay muchos ojos que están mirando la calidad del proyecto, hay un sistema de monitoreo que los obliga a cumplir con lo que están planteando en el proyecto, eso, obviamente mejora la calidad.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Obliga a que haya una organización mayor dentro de la entidad ejecutora, que tenga sus carpetas bien organizadas, no es nada difícil. Solamente que si usted no dispone de la información es casi imposible llenarlo.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Sobre este aspecto, para capitalizar los efectos positivos del sistema, es necesario que las entidades territoriales lo perciban, además de como un sistema para que el DNP haga seguimiento, como una herramienta para ellos mismos. Esto porque algunos actores aún no entienden el GESPROY como una herramienta que les facilita el monitoreo de la ejecución de regalías, lo cual es un gran problema ya que ven este cargue de información como trabajo adicional y no como algo útil para ellos y para el SMSCE.

Yo realmente no sabría de toda esa información que se reporta cuánto se utiliza, yo fui secretario de planeación del Ministerio de medio Ambiente, se piden muchas cosas, pero no todo es realmente pertinente ni toda se usa, uno podría reportar los indicadores relevantes y otros temas sí podrían estar en un repositorio único, para que si las entidades quieren profundizar lo hagan.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En segundo lugar, diferentes miembros de los OCAD expresaron que no existe un informe periódico sobre el desempeño de los ejecutores que aprobaron en el OCAD, por lo que no saben si, o no se han presentado sanciones o alertas, o simplemente no están enterados sobre esto. Además muchos expresaron que también debería hacerse de forma regular un informe sobre el estado de la ejecución de los proyectos que han aprobado, sin necesidad que alguien tenga que pedirlo.

En algo que tendríamos que mejorar es que nosotros no conocemos las alertas del sistema de monitoreo; si el sistema de monitoreo sancionó a un municipio, nunca nos ha llegado esa información o, hemos contado con la buena suerte de que los que se han propuesto como ejecutores no tienen ninguna sanción.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Sobre esto mismo, los entrevistados expresan que algo más que debería considerarse a la hora de aprobar un proyecto y su ejecutor, es precisamente la información del SMSCE, sin embargo aún no podrían hacer esto, ya que la normatividad no lo contempla así.

De tantos proyectos ya se ha girado tanta plata y se han ejecutado tanto, que es lo que uno quisiera ver [...] El problema es que la norma no está condicionada a esa situación, no me da pie a mí para que yo pueda condicionar un voto a esa situación

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

En tercer lugar, varios de los entrevistados manifestaron su inconformidad respecto al detalle de información que requiere el GESPROY sobre los proyectos y su ejecución, el cual no fue contemplado desde los requisitos de información en la formulación en la MGA. Tomando en cuenta que los involucrados en la ejecución no son los mismos formuladores, algunos interrogantes son muy difíciles de responder o incluso, dado que no fueron contemplados en la formulación y por tanto no fueron aprobados por el OCAD, pueden necesitar una nueva aprobación por ajustes. La sugerencia que los actores ofrecen es que el nivel de detalle requerido por el GESPROY sea también requerido por la MGA, lo que en últimas redundaría en una mejor formulación y menos traumática ejecución y seguimiento.

Si esa herramienta hubiese salido desde el inicio, muy probablemente el proceso de formulación de los proyectos hubiese sido mejor, porque hoy día tal como está se muestra que hay algunos detalles, por decir, indicadores, cómo establecer mejor los objetivos, cómo desglosar mejor las actividades, se está evidenciando hoy que han debido ser mucho más detalladas, mucho más puntualizadas, y entonces, cosas que no se dicen, y hoy tenemos dificultades con el ingreso de información a la plataforma de GESPROY.

(Miembro OCAD CAR, nivel departamental)

En cuarto lugar, los actores perciben que aunque todo nuevo sistema presenta inconvenientes, estos se han solucionado de una forma rápida debido a los canales de información abiertos para tal fin. Sin embargo la implementación del aplicativo GESPROY fue difícil para ellos dado que la plataforma presentó problemas para cargar documentos y migrar la información del GESPROY.

El arrancar no es sencillo y se han tenido muchas complicaciones a pesar de las capacitaciones que se han hecho, a través de capacitaciones, virtuales, presenciales y asistencias técnicas, no ha sido fácil y tenemos un plazo

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

De esta manera se puede concluir que los sistemas y herramientas de información han sido un esfuerzo del DNP en el que cada nueva versión de los mismos ha buscado ser más sencilla y eficiente que la anterior, a través de interfaces más amigables y entendibles y un gran operativo de capacitaciones y asistencia técnica disponible para todos los actores.

Partiendo de esta premisa en la que los actores reconocen las ventajas y avances de las herramientas y sistemas y se entiende que éste es un proceso de mejora constante, la evaluación encontró que es necesaria una estrategia en donde se incluya dentro de los aspectos a tener en cuenta en el proceso de desarrollo de estas herramientas, factores externos como el nivel de capacitación del personal de las entidades territoriales, los recursos físicos con los que cuentan y su nivel de conectividad, para que así las herramientas funcionen exitosamente en cualquiera de las regiones y condiciones del país.

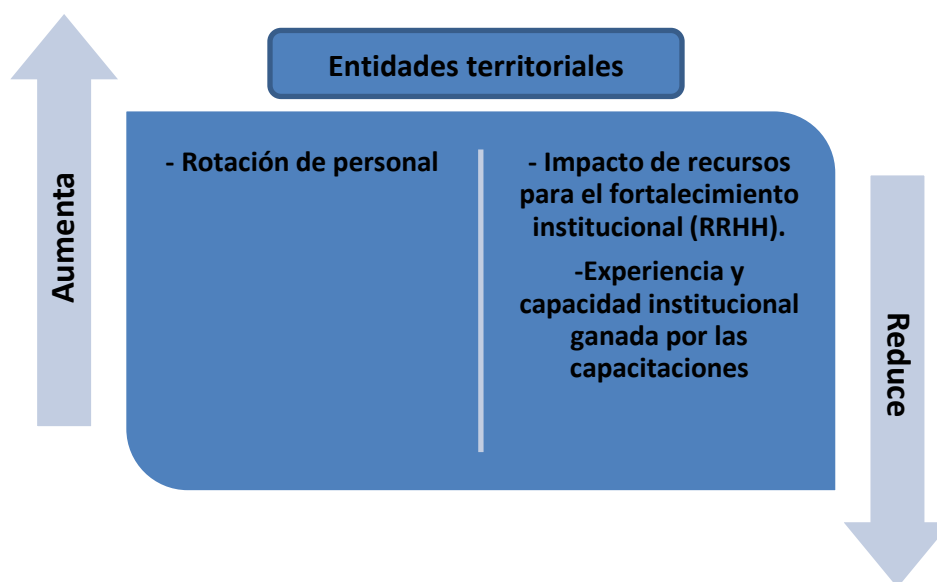
Así mismo, debe empezar a considerarse la posibilidad de que las plataformas se sincronicen automáticamente evitando la inconsistencia de la información y la duplicidad de trabajo, incluso concertando con actores externos de control, la posibilidad de homogeneizar reportes para que sólo baste la migración de cierta información para generar los reportes solicitados. Finalmente debe seguir el esfuerzo del DNP por convertir al SUIFP en un sistema de información que permita la consulta rápida y eficiente de información y el desarrollo de procesos propios del SGR (solicitud de ajustes y verificación de los mismos, comunicación entre los actores, citación a sesiones de OCAD etc.).

1.1.2.3. Recurso humano

El Sistema General de Regalías contempla una cantidad considerable de recursos para fortalecer la institucionalidad y la puesta en marcha del Ciclo de Proyectos. No obstante, la evaluación encontró que esta iniciativa se ha visto truncada como consecuencia de las condiciones institucionales en las que se encontraban las entidades territoriales

(desconocimiento del sistema y de metodologías para la presentación de proyectos), especialmente los pequeños municipios, antes de la intervención y distribución de recursos para fortalecimiento. Lo anterior, sumado a la alta rotación en los cargos neurálgicos de la operación del SGR en las diferentes regiones, ha hecho que se presenten fallas en el funcionamiento del ciclo de proyectos en el orden municipal.

Gráfico 13. Recurso humano en el SGR



Fuente: Elaboración propia

El esquema anterior muestra que si bien las entidades territoriales han contado con recursos para capacitar al personal encargado de la operación del Ciclo de Proyectos, el impacto de dichos recursos no ha sido el esperado -se ha visto reducido-, puesto que la experiencia y conocimiento ganado con la capacitación recibida no se suele implementar ya que los funcionarios muchas veces han renunciado a sus puestos de trabajo, incrementando el índice de rotación y de igual manera, perdiendo todo tipo de experiencia ganada en la ejecución del Ciclo.

Dicho lo anterior, la evidencia encontrada en el trabajo de campo, pudo determinar que la alta rotación de personal, se debe al número de renunciaciones que se ha venido presentando en las entidades territoriales como resultado de un exceso de cargas laborales sobre los funcionarios que intervienen en el Ciclo de proyectos. Lo anterior obedece a que las secretarías de planeación de los municipios más pequeños son, en términos de personal, de un tamaño reducido, y frente al volumen de trabajo que trae consigo la puesta en marcha de la estrategia del Ciclo de Proyectos, se generan sobrecargas laborales que terminan desgastando a los empleados y como resultado de ello, estos terminan

renunciando a sus puestos de trabajo. Asimismo, en el proceso de diseño del nuevo sistema General de Regalías, no se tuvo en cuenta la situación anterior de los municipios, es decir, que muchos de estos no percibían ingresos por regalías y por ende solo tenían una capacidad humana e institucional, ajustada al funcionamiento que se daba sin ninguna intervención de Regalías.

- *Este señor sacó la mano, se cansó y renunció*

E: ¿Y cuáles fueron los motivos?

- *Que ya estaba cansado, y un día les dejó tirado así tal cual, entonces, el alcalde tuvo que nombrar a un pelado recién graduado, y él es ahora el secretario; y pues claro, él no estaba muy empapado de todo, entonces, eso genera traumatismos.*

(Miembro del OCAD municipal, nivel nacional)

De igual manera, se atribuye la deserción laboral a unas escalas salariales que no corresponden a las responsabilidades, ni al gran número de labores que deben cumplir los Secretarios de Planeación, quienes muchas veces, a falta de contar con un equipo de trabajo robusto se ven obligados a asumir todo el trabajo ellos mismos.

En la misma línea de la escala salarial, se argumenta que dado el reducido presupuesto, la capacidad para contratar profesionales con experiencia se ve reducida dada las restricciones financieras. Lo anterior, en muchos casos puede repercutir significativamente en la calidad del proceso y la capacidad institucional.

La capacidad que tiene para contratar un funcionario con cierta capacidad, es muy baja, porque los salarios que puede pagar son muy bajos, entonces, solo puede contratar pelados recién graduados, y que no tienen la experiencia para formular proyectos, y les tocó meterse a este sistema de un taconazo, entonces, es bien complicado.

(Miembro del OCAD municipal, Nivel nacional)

Como resultado de lo anterior, las entidades territoriales estarían perdiendo un importante componente de capital humano, pues como se mencionó inicialmente, el Sistema General de Regalías cuenta con un flujo de recursos destinados para la capacitación, el cual ha sido invertido en los funcionarios que hoy en día están renunciando. Esta situación reduciría significativamente el impacto esperado de los recursos. Lo anterior se puede traducir en un alto costo de capacitación, pues no se estaría logrando el objetivo de fortalecimiento a los funcionarios y entidades que inicialmente se planteó.

Entre los aspectos positivos del flujo de recursos para capacitaciones a funcionarios, es importante destacar que, diferente al proceso de fortalecimiento en los municipios, los aportes económicos realizados para fortalecer la institucionalidad en el orden nacional, es decir los ministerios, han sido exitosos y ha tenido un impacto positivo sobre el acompañamiento a las diferentes regiones. Sin embargo, el conocimiento que han adquirido los municipios no se ha dado de la manera esperada puesto que las falencias a nivel transversal se siguen presentando, es decir, si bien actores como los Ministerios han logrado grandes avances en el conocimiento del sistema, estos por la especificidad propia del ministerio no pueden asumir el acompañamiento de los proyectos presentados para ser financiados con recursos de Regalías.

Dicho lo anterior, es importante que se tenga en cuenta la gestión de recursos humanos en las entidades territoriales, en especial los procesos de capacitación, dado que juegan un papel muy importante en el proceso de fortalecimiento institucional y en el robustecimiento de las experiencias ganadas a través del funcionamiento del SGR. Bajo este esquema es importante que las estrategias de capacitación empiecen a generar incentivos para la permanencia de los funcionarios en las entidades territoriales.

1.1.2.4. Otros recursos físicos

A parte de los recursos ya mencionados, las entidades territoriales demandan un apoyo adicional en aspectos logísticos para la formulación, presentación, aprobación y ejecución de proyectos en el marco del SGR. Si bien existen recursos para financiar parte del funcionamiento, el costo administrativo no cubierto afecta en alguna medida el presupuesto de las entidades territoriales. Así las cosas, las entidades identificaron dos principales falencias que afectan el funcionamiento y puesta en marcha del Ciclo e proyectos.

En primer lugar, existe una inconformidad común entre las entidades que antes percibían recursos de regalías y aquellas que bajo el nuevo Sistema están financiando sus proyectos. Ésta se refiere a los costos administrativos que se deben asumir en la formulación y puesta en marcha de los proyectos, pues en las primeras, se argumenta que dichos montos podrían ser utilizados en asuntos diferentes al funcionamiento de regalías; mientras que en las segundas, estos recursos han representado un nuevo egreso que no tiene respaldo en sus presupuestos.

E: Ya hablando del OCAD, ¿en qué tipo de costos de tiempo, de recurso humano, deben incurrir ustedes como secretaría técnica del OCAD CORMAGDALENA?

- (...) capacitaciones, todo lo que implica la capacitación, los refrigerios, alojamiento en el lugar, porque las capacitaciones duran más de un día.

- En realidad también hay gastos como por ejemplo de papelería, de ese tipo de cosas, lo que pasa es que en este caso particular, CORMAGDALENA los está asumiendo todos, ejemplo, las modificaciones y las devoluciones de los proyectos por correo lo está asumiendo CORMAGDALENA con 472, pero si uno se pone a revisar y a mirar costos que realmente está efectuando la secretaría, sí, claro, sí tiene varios costos como esos que en este momento no se están teniendo en cuenta, porque CORMAGDALANA los está asumiendo, pero la secretaría técnica tendría costos del correo, de la papelería.

- Y todo lo que son los costos operativos y administrativos los está asumiendo CORMAGDALENA, porque estamos trabajando con el computador de CORMAGDALENA, con la impresora de CORMAGDALENA, la secretaria de CORMAGDALENA, entonces, digamos que sí, eso genera un costo administrativo que en recursos no creo yo que se podría solo.

(Miembro del OCAD Municipios Ribereños del Río Magdalena, Secretaría Técnica)

Como segundo elemento, las entidades territoriales demandan una mayor intervención en el aspecto tecnológico, pues los requerimientos para realizar los montajes de proyectos en las plataformas virtuales de MGA y SUIFP exceden las capacidades informáticas de los municipios de sectores más aislado. Así, pues, para poder ingresar la información requerida por el DNP y los demás actores participantes, las entidades se han visto en la obligación de desplazarse a municipios que cuenten con las capacidades tecnológicas que demandan los aplicativos informáticos. Lo anterior, asumiendo los desgastes financieros humanos que trae consigo este desplazamiento.

1.1.3. Deficiencia en procesos

En esta subsección se abordan los temas correspondientes a las deficiencias encontradas a lo largo del ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. En este sentido, en el aparte 1.1.3.1 se desarrolla lo referente a la formulación de proyectos, iniciando con lo que sucede a nivel de OCAD, tratando de encontrar diferencias a entre los municipales, departamentales y la regionales. Posteriormente, se presentan los hallazgos para el OCAD nacional y se finaliza con los OCAD de las Corporaciones Autónomas Regionales. Siguiendo esta estructura, en el aparte 1.1.3.2 se desarrolla la fase de presentación y registro y en el acápite 1.1.3.3 se trata el tema de viabilización, priorización y aprobación. La subsección finaliza con el apartado 1.1.3.4, donde se analiza la fase de la ejecución de los proyectos de inversión.

1.1.3.1. Formulación

El artículo 25 de la Ley 1530 de 2012 y el artículo 10 del decreto 1949 establecen que cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías. Para esto es necesario seguir la metodología fijada por el Departamento Nacional de Planeación, que en este caso es la Metodología General Ajustada (MGA).^g Esta es una metodología diseñada para la formulación de proyectos de inversión pública, que “sirve para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión”¹⁷.

A continuación se presentan las principales deficiencias encontradas en la fase de formulación de proyectos. Como se verá enseguida, la fase de formulación es una de las más complicadas para las entidades territoriales, pues exige estudios técnicos de cierta complejidad, estudios que muchas entidades no están en capacidad de realizar. Ante esto, los municipios contratan formuladores externos, algunos de los cuales apoyan los estudios más complejos y otros formulan todo el proyecto. Este último hecho tiene implicaciones negativas sobre las capacidades de los municipios y sobre el proceso mismo, pues lo hace más lento. Otras características del proceso de formulación que se señalan a continuación tienen que ver con la poca formulación de proyectos por parte de personas naturales y de comunidades minoritarias y las mejoras en la capacidad de los municipios en varios aspectos, como el manejo de la metodología MGA.

Por último, si bien a nivel de OCAD departamental y regional no se encontraron diferencias significativas, vale la pena destacar que los departamentos cuentan con mejores capacidades de formulación que los municipios, razón por la cual pueden brindarles asistencia en este proceso. En el OCAD regional el proceso de formulación implica la articulación de más una entidad territorial, proceso que puede ser complejo.

○ OCADs municipales

A nivel municipal, se encontró que el proceso de formulación es uno de los más costosos en el ciclo de proyectos del SGR, en términos de las dificultades que entraña para los formuladores y del tiempo que toma. Esto se evidencia tanto en la información cualitativa recogida por Fedesarrollo como en los resultados del

Gráfico 14, en donde se presenta cuáles son los problemas centrales del ciclo del SGR. Como se observa en la tabla, 48% de los encuestados cree que la formulación del proyecto es un problema central, cifra que es alta y que es superada solo por el porcentaje de

¹⁷ Tomado de <https://www.sgr.gov.co/Proyectos/MGA.aspx>. Recuperado el 8 de junio de 2014.

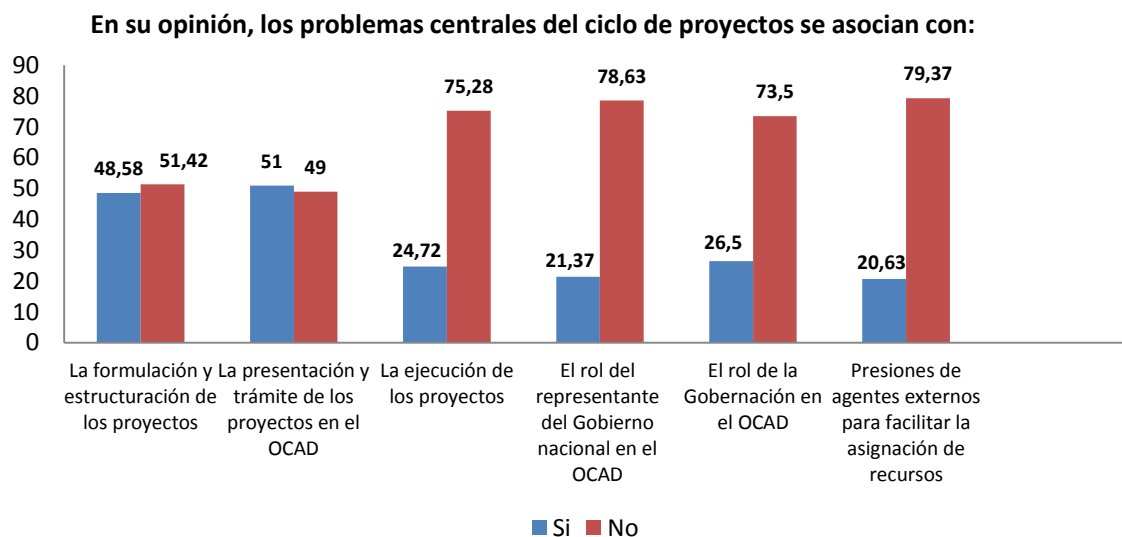
encuestados que cree que la presentación y trámite del proyecto ante el OCAD es un problema central¹⁸.

(...) siempre los mayores inconvenientes en los municipios es la formulación de los proyectos.

E: ¿Por qué? - Porque tampoco se cuenta con el personal capacitado, las capacitaciones que se han dado son cortas, han sido muy cortas en tiempo, en calidad son buenas, porque las personas que envían son buenas, yo conozco el tema, porque yo tengo especialización ahí, pero son muy cortas, solo son de llevar inquietudes, los inconvenientes que tiene cada quien en la ficha, entonces, son muy cortas, porque los municipios generalmente no cuentan con personal calificado en esta parte, necesitan una mayor capacitación en tiempo, aunque la mayoría de estos, la experiencia nuestra es que los contratan, aquí decir que yo le pongo un proyecto, yo no lo formulo, lo contrato, porque qué pasa aquí, por el poco personal que tiene la oficina de planeación, a mí me toca llevar como secretario banco de proyectos (...) Y eso es difícil, aquí el año pasado se formularon por el SGP 134 proyectos, y eso yo solo es muy bravo.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Gráfico 14. Problemas centrales del ciclo de proyectos del SGR.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta web diseñada para la Secretaría de Planeación municipal.

¹⁸ Estas cifras se basan en la encuesta web levantada por Fedesarrollo. Como se muestra en la sección 2.5, la representatividad de los datos es baja, por lo que los resultados no se pueden generalizar.

Uno de los aspectos que explica este hallazgo es que el proceso de formulación implica la presentación de estudios técnicos de diferentes niveles de complejidad. Algunos de estos estudios superan las capacidades instaladas en las secretarías que se encargan de la formulación, que cuentan con pocos profesionales con las calificaciones necesarias para adelantar los estudios y los procesos asociados a la formulación de proyectos de inversión.

Ante esto y con el fin de aligerar las cargas que representa la formulación de proyectos, algunos municipios acuden a formuladores externos, situación que tiene aspectos positivos y negativos¹⁹. En lo que tiene que ver con lo positivo, formulan proyectos que muchos municipios (especialmente los más pequeños) no están en capacidad de formular.

Adicionalmente, es positivo que los municipios puedan contratar de manera modular las partes más complejas de los estudios de pre-inversión, de modo que no inviertan tiempo en esto, ya que no tiene sentido que un municipio pequeño tenga capacidad instalada permanente para realizar estudios tan complejos. Sin embargo, cuando las entidades contratan *todo* el proceso de formulación, estas no aprendan a formular proyectos, al tiempo que el hecho de acudir a formuladores puede prestarse para que haya corrupción, pues algunos municipios no tienen cómo pagar estos estudios, por lo que los formuladores hacen esta tarea sin ningún costo, con la contraprestación de operar el proyecto en caso de que este sea aprobado.

E: ¿Y cómo han hecho, han buscado personal, cómo han hecho para poder presentar proyectos que es lo que les garantiza que tengan recursos? - Esencialmente en los municipios juega un papel decisivo la amistad, entonces, el alcalde tiene sus amigos ingenieros, tiene la experiencia del ingeniero en elaboración de proyectos de vivienda, el otro tiene en lo que es pavimento rígido, el otro tiene en lo que es placa huella, entonces, se ha buscado de esa manera que los amigos nos ayuden en ese sentido.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Otros aspectos negativos del mercado de la formulación de proyectos que se ha generado en virtud de la demanda creada por el SGR es que muchas veces los formuladores no se preocupan por las necesidades de los territorios y formulan proyectos que no responden a las prioridades locales. En el mismo sentido, es común ver grupos de consultores que van de municipio en municipio formulando proyectos iguales, sin que haya una identificación de necesidades particulares.

¹⁹ Es necesario resaltar que este hallazgo se da en algunos municipios, pues otros realizan todo el proceso de formulación internamente.

E: La parte fundamental de ustedes es como la parte de formulación, como ese apoyo que debería prestar la gobernación. - Sí, porque me parece que ese es el proceso más lento, primero, porque hay unos contratistas que son una &%&%&, que son los que formulan los proyectos y que se desentienden muchas veces de los procesos, porque ellos no están ahí metidos, sino que ellos son externos, entonces, los municipios quedan ahí como a la deriva en ese tema, y porque cuando el proyecto se presenta acá, ponle que un 95% de las veces vienen muy mal formulados, cuando llegan acá nosotros hacemos una evaluación y en una hoja de revisión que ya tenemos, es como un check list, nosotros les devolvemos el proyecto, pero antes de devolverlo nosotros nos tomamos la tarea de llamar al formulador o al alcalde directamente lo llamamos, pero generalmente viene el formulador o la persona encargada, para sentarnos con él y explicarle, le falta esto y esto, tráigalo porque es importante. De ese 95% que nos llegan mal formulados, llegan de vuelta el 80% mal corregido, entonces, es una lucha con ellos y ahí se pierde mucho tiempo, porque los traen, se devuelven, los traen y vuelve y se devuelve, el alcalde se le salió la piedra y no volvió a traer el proyecto, o el alcalde cambió el proyecto, y vuelva a empezar, entonces, ese es como la coyuntura mayor. Ahí sí es vital el acompañamiento y como la paciencia de los departamentos para con los municipios en ese sentido, y nosotros nos hemos sentado acá, y lo hacemos así, con mesas de trabajo donde está la persona que formula el proyecto y los que lo evalúan, para que en una sola revisión se corrija y se presente y ya está, eso nunca pasa, pero sería muy bueno, y con ese sentido se hacen las mesas de trabajo, hay unos que no vienen, sino envían su proyecto, entonces, ahí se alargan los tiempos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

El hecho de que el proceso de formulación sea uno de los más costosos para las entidades territoriales puede ser producto de una combinación de una baja capacidad institucional por parte de los municipios (por ejemplo, ausencia de profesionales capacitados) para formular proyectos de inversión con la calidad exigida por DNP y de la exigencia de unos criterios que no están de acuerdo con la realidad que se vive en los territorios. Estos aspectos se desarrollan en profundidad en la subsección 1.2.2; sin embargo, a continuación se ofrecen un par de ejemplos para ilustrar sus efectos en la formulación de proyectos.

El problema con Rionegro, y en general con todos los municipios en los que he estado es que la capacidad institucional de las secretarías de planeación es muy baja, entonces, tienen que estar mirando y presentando los proyectos mil veces, o tienen que estar acudiendo a consultores externos para que les formen todo el proyecto, entonces, eso es una gastada de recursos adicional que tiene que hacer el municipio; obviamente hay proyectos que por supuesto tienen que ser formulados por un ente externo de pronto, pero hay unos en los que debería tener el municipio la capacidad de formularlos, y no la tienen, porque los funcionarios, pues obviamente como son municipios de categoría seis, en el caso de Rionegro es un municipio de categoría seis, entonces, la capacidad que tiene para

contratar un funcionario con cierta capacidad, es muy baja, porque los salarios que puede pagar son muy bajos, entonces, solo puede contratar pelados recién graduados, y que no tienen la experiencia para formular proyectos, y les tocó meterse a este sistema de un taconazo, entonces, es bien complicado. Lo bueno es que las gobernaciones en las que yo he trabajado, en Santander en particular en el caso de Rionegro y en el Cesar, pues han sido muy generosas en el sentido de que han tratado que esa capacidad técnica de ellos les sirva de alguna forma a los municipios.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Nosotros aquí hemos tratado de tener un equipo de trabajo, pero como le decíamos anteriormente, los recursos son muy limitados, aquí como nosotros somos los mismos que formulamos hemos querido tener un equipo de trabajo donde se articulen diferentes profesiones, porque para uno formular un proyecto, yo lo puedo formular, pero si no tengo los insumos, entonces, se me dificulta, por conocimiento, por ejemplo, si estamos en un tema de ingeniería, yo no tengo los conocimientos en ingeniería, entonces, tenemos que apoyarnos en el secretario para que nos ayude un ingeniero; digamos en un tema de arquitectura, nosotros hemos querido conformar un equipo de trabajo para el proceso de los proyectos, pero los recursos son limitados, y entonces, nos toca al secretario, mi persona y el de obras que es un arquitecto, defendernos los tres con los diferentes proyectos que llevamos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Pese a los inconvenientes expuestos y al reconocimiento de muchos municipios de que la formulación es la fase más complicada del proceso, no puede dejar de reconocerse que otras entidades territoriales manifiestan que los problemas iniciales en formulación han sido superados y que, en este momento, los cuellos de botella del proceso se presentan más adelante en el ciclo de proyectos del SGR. En general, puede afirmarse que todos los municipios visitados han iniciado un proceso de aprendizaje en formulación de proyectos, conocimiento que en muchos casos era nulo. Este proceso de aprendizaje ha generado una mejora en las habilidades de formulación de proyectos que ha generado que muchos municipios hayan superado las trabas iniciales mientras que, aunque otros han mejorado, aún enfrentan problemas serios en la fase de formulación. Un ejemplo de esto es que 93% de los secretarios de planeación que contestaron la encuesta web diseñada por Fedesarrollo, considera que la capacidad institucional de los municipios para la formulación y presentación de proyectos de regalías ha mejorado en los últimos dos años (ver Gráfico 14)²⁰.

²⁰ Estas cifras se basan en la encuesta web levantada por Fedesarrollo. Como se muestra en la sección 2.5, la representatividad de los datos es baja, por lo que los resultados no se pueden generalizar.

(...) finalmente todo es cuestión de práctica, cuando entramos al sistema la capacidad de formulación era casi cero, entonces, se presentaba un proyecto y se debía revisar como cien mil veces, hoy en día ya los municipios tienen un poquito más claro después de año y medio o dos años que ha pasado el sistema, aún hay problemas, pero ya son menos graves que al principio del sistema.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Gráfico 15. Capacidad institucional, organizativa y de conocimiento para la formulación y presentación de proyectos.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta web diseñada para la Secretaría de Planeación municipal.

En virtud de lo expuesto hasta el momento, una recomendación para enfrentar la dificultad de la baja capacidad para formular proyectos por parte de algunos municipios es la creación de bancos de proyectos, lo que de ninguna manera implica renunciar a la capacitación, que es la forma de lograr resultados de largo plazo. Esto permitiría que los municipios que definitivamente encuentran una traba en la fase de formulación no se queden ahí y que puedan empezar a presentar proyectos en el marco del SGR.

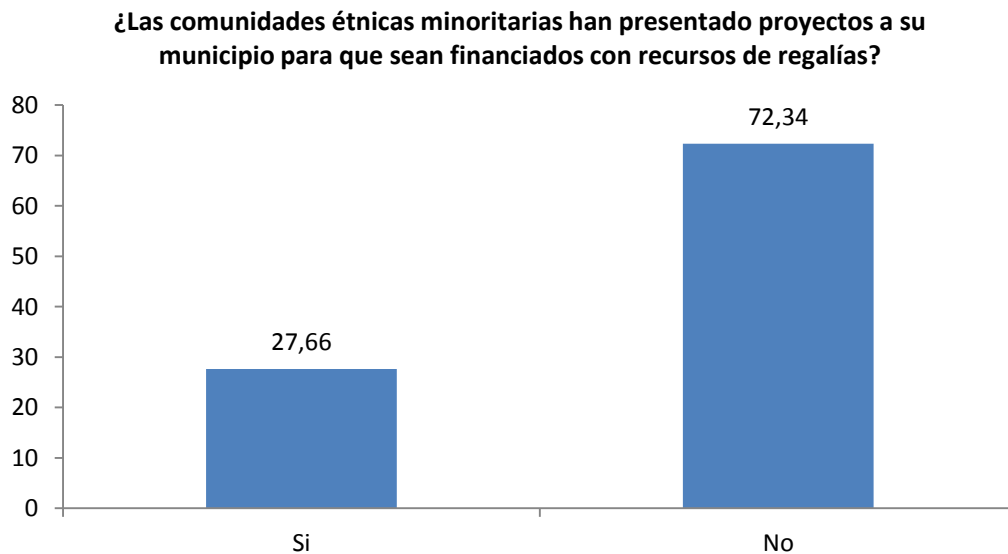
Considera de pronto que esos recursos de fortalecimiento institucional son suficientes, o ustedes tienen mayores necesidades para fortalecer. - Esos recursos son buenos, pero la verdad es que deberían utilizarse antes que capacitación, o de pronto sí un porcentaje para capacitación, pero la mitad debería irse para la elaboración de los proyectos, porque la mayoría de los municipios no tenemos recursos para poder pagar para que elaboren los proyectos, porque a veces es mucha plata, yo digo, pagar 20 millones para capacitación, pienso yo que a veces no se justifica, y la verdad que uno tiene que gastar la plata en lo que

dice la resolución o en lo que dice la destinación de esos recursos, pero sí debería destinarse la mitad de esos recursos para pagar para la elaboración de los proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Otro inconveniente encontrado en el trabajo de campo realizado por Fedesarrollo tiene que ver con la participación de las comunidades minoritarias en el proceso de formulación. Aunque la Ley es explícita en el tema de que las comunidades minoritarias podrán formular proyectos de inversión, la formulación por parte de estas comunidades es baja. Por ejemplo, los resultados sobre la presentación de proyectos por parte de comunidades minoritarias muestran que en 72% de los casos, en los municipios en los que hay presencia de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, estas comunidades no han presentado proyectos (ver Gráfico 15)²¹. Al mismo tiempo, hay casos en los que estas comunidades no son tenidas en cuenta en la formulación de proyectos “tradicionales” que se desarrollarán en sus territorios, razón por la cual posteriormente se presentan solicitudes de consulta previa, que retrasan el proceso.

Gráfico 16. Presentación de proyectos por parte de comunidades minoritarias.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta web diseñada para la Secretaría de Planeación municipal.

²¹ Estas cifras se basan en la encuesta web levantada por Fedesarrollo. Como se muestra la sección 2.5, la representatividad de los datos es baja, por lo que los resultados no se pueden generalizar.

La falta de consulta con la comunidad, en el afán de elaborar proyectos se hacen proyectos sin consultar, sin concertar con la comunidad, y luego vienen las dificultades; ya tenemos algunos proyectos que las mismas comunidades han enviado oficios a la gobernación diciendo que se replantee el proyecto, que se vuelva a modificar, por cuanto ellos no conocen. En el caso de comunidades indígenas y comunidades afrocolombianas, haciendo uso de su derecho, ellos solicitan consultas previas, porque hay proyectos que en realidad no han pasado por esas instancias, y hay territorios donde se van a intervenir, donde hay comunidades afros, comunidades indígenas.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: Otro objetivo que tenían las regalías era ampliar la participación de las comunidades, pero eso no se está dando. - Eso en la práctica nunca se va a dar porque lamentablemente las experiencias que tenemos desde lo público cuando hay que hacer consultas previas, esas consultas son tan complejas, tan enredadas y demandantes que tú haces hasta lo imposible por obviarlo, porque lo que buscaba la ley es que cualquier persona pudiera presentar proyectos a cualquier OCAD, pero dime quién va a aprobar, eso se queda en letra muerta, eso no va a funcionar.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En esto misma línea, la Ley es explícita en que cualquier persona puede formular un proyecto, pero en muchos casos esto no está sucediendo, pues es difícil que un proyecto formulado por una persona natural supere todos los filtros de formulación y presentación por los que debe pasar un proyecto. Asimismo, se encontró que en los casos en los que particulares formulan proyectos, estos no recogen intereses comunales, sino individuales pues son formulados por entes privados. Con el fin de darle un sentido menos individualista a la formulación de proyectos y para que las capacitaciones en formulación tengan un alcance más amplio, se recomienda propender porque la formulación sea hecha por organizaciones de la sociedad civil en lugar de estimular que la formulación sea realizada por personas naturales.

E: ¿Han llegado proyectos particulares? - Sí, mucho sobre ciencia y tecnología, sobre particulares para que les financemos sus proyectos de investigación, gente que quiere que hagamos una vía al borde de su casa, que puede ser necesaria pero no va con las prioridades.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Un aspecto particular del proceso de formulación que debe ser abordado es el correspondiente a la MGA, metodología con la que deben ser formulados todos los

proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del SGR. Esta metodología es compleja, aspecto que es reconocido por DNP, razón por la cual se ha brindado amplia capacitación sobre el tema. Esto ha permitido que se superen las múltiples dificultades que se presentaron al inicio del proceso. Dentro de estas se encuentran el árbol de problemas e inconvenientes con la actualización del *software*.

Con la MGA no nos ha ido mal. Cuando se formularon los primeros proyectos se habían hecho en la MGA anterior a la simplificada de regalías, entonces tuvimos unos inconvenientes al momento de cargar. Como nosotros teníamos como la anterior no se nos permitía cargar y no identificábamos cuál era el error. La persona se comunicó con el DNP que nos ayudó, pero no pudimos hacerlo rápido entonces eso hizo que se demoraran muchas cosas.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Pese a que muchas de las dificultades iniciales asociadas con la MGA se han superado con las capacitaciones que ha brindado DNP y con los ajustes que se le han hecho a la metodología, aún persiste cierta inconformidad entre los entrevistados respecto a varios temas, inconvenientes que se desarrollaron de manera detallada en el apartado 1.1.2.2.

Por último, una característica del proceso de formulación en algunas zonas del país es que las entidades territoriales no formulan proyectos hasta que no tengan una cantidad significativa de recursos. Con esta estrategia le apuntan a dos resultados: por un lado, esperan tener mayores impactos presentando proyectos de mayor alcance y por otro, evitan desgastarse formulando varios proyectos pequeños.

Creo que influyen también los saldos, creo que ese es un tema que no lo hablamos, que es determinante y es los municipios que tienen ya muy poquitos recursos por aprobar, que les quedan 150, 200 millones, es más el desgaste de formular un proyecto de 200 millones que no formularlo, entonces, ellos prefieren guardar esas platas para futuras vigencias, esperar que lleguen más recursos de regalías y formular un proyecto más grande.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Cómo es el proceso que ustedes desarrollan para formular un proyecto? - Con los recursos que tenemos se han identificado las directrices de lo que se quiere, realmente, en temas macro. Nosotros hemos tomado la decisión de no dispersar los recursos y no hacer proyectos, por ejemplo, en la OCAD pasada se aprobaron casi dos mil millones, y dos proyectos. Para que sean proyectos de impacto, porque cada uno hace proyectos chiquitos, entonces difumina, pero no se ven los efectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

- OCADs departamentales

Hasta el momento se ha tratado el caso de los OCAD municipales, pero es importante referirse a los hallazgos en el OCAD departamental. De manera concisa puede decirse que, aunque el departamento también se enfrenta con problemas institucionales que limitan la formulación de proyectos, estos problemas son menos recurrentes, pues cuentan con más herramientas para abordar la formulación. Esto hace que en estén en capacidad de formular más rápidamente buenos proyectos y que puedan apoyar los procesos de formulación en los municipios.

E: Tú mencionaste que en el caso de Santander, ellos tienen una buena capacidad institucional para el tema de formulación de proyectos, en muchos otros OCAD esa ha sido una de las principales críticas, que no hay capacidad local para formular proyectos, que los proyectos se demoran mucho en estar bien formulados. ¿Qué crees que en el caso de Santander ellos sí tengan una buena capacidad para el tema de formulación de proyectos, qué crees que ha hecho que ellos hayan logrado esa capacidad en comparación con otros departamentos y municipios, en los que esa capacidad es muy baja? - Yo lo que creo ya es internamente allá como lo organizaron, la organización de la gobernación, porque lo que yo te digo, desde luego que puede haber gente que tiene otra perspectiva, pero sí tengo conocimiento, por ejemplo, está el área del tema de viviendas, el tema de vías, el tema de infraestructura, tienen las personas para cada grupo, y ellos son los que se encargan de su proyecto; pero para los departamentales, desde luego; los municipales es, usted municipio está adherido, tráiganos su proyecto, nosotros le damos la revisada y va surtiendo su trámite; pero en el departamental para los proyectos que presenta el departamento son los que de pronto tienen ese favorecimiento por estar, porque son ellos mismos los que lo presentan.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

E: Pero digamos que son más puntuales, por así decirlo. -La mayoría son de los departamentos, pero el departamento al final tiene un municipio o varios municipios de la mano. Pero sí, por fortuna al final los departamentos apoyan mucho a los municipios cuando presentan sus iniciativas, pero son mucho más complejas que lo que es el municipal, muchísimo más complejas.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Otra característica del proceso de formulación de los departamentos es que, tal como sucede en los municipios, no todos los entes están el mismo nivel. Así las cosas, hay departamentos que están más avanzados que otros en sus procesos de formulación, mientras que otros, debido a las limitaciones que enfrentan en cuanto a capacidad institucional, están más quedados.

E: Vamos a hablar del ciclo del proyecto como tal, vamos a hablar de la formulación. En términos generales, ¿cómo percibe usted la parte de formulación de proyectos de parte de los departamentos en los que usted trabaja? - En cuanto a la formulación, digamos en Antioquia son muy buenos en formulación, se nota que se esfuerzan bastante y son muy estrictos con el cumplimiento, entonces, la secretaría técnica no deja pasar de pronto proyectos en tiempos que no son, entonces cuando ya llegan ahí y tienen mucho la colaboración de las secretarías mismas de la gobernación, entonces, cuando nos llegan ya a nosotros para el PREOCAD o el OCAD, ya son proyectos que han sido muy bien formulados, que cumplen con la mayoría de los requisitos, ya lo que les falta sería mínimo requisitos sectoriales, en el Huila sí teníamos un poquito más de problemas, porque ellos con tal de cumplir con la radicación del proyecto, entonces, lo estaban entregando incompleto, muchas veces ni siquiera lo subían a la metodología, pero entonces ya nosotros tuvimos una mesa de trabajo y ya hicimos varios acuerdos para que ellos hablen con los municipios que están adscritos para ir mejorando esa parte, irlo optimizando.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

○ OCADS regionales

Para cerrar el tema de formulación, se presenta lo correspondiente al OCAD Regional. En general, la situación es la misma que se ha descrito para el caso de departamentos y municipios, lo que responde a que los actores que formulan proyectos en cada caso son similares y a que los procesos para presentar en el OCAD departamental y en el regional son los mismos.

E: ¿Hay diferencia entre los departamentos que presentan la departamental y la regional? -No. Es el mismo procedimiento, lo que pasa es que en el regional el proyecto tiene que tener la característica de impactar a los demás municipios, esa es la diferencia. De resto los procesos son iguales.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Sin embargo, vale la pena destacar que el hecho de presentar un proyecto al OCAD regional implica que el proyecto debe beneficiar a más de una entidad territorial, lo que exige cierto nivel de coordinación entre las entidades a la hora de formular, proceso que puede ser demorado.

E: ¿Esta interacción con los actores es fluida, asertiva, hay choque? - No, afortunadamente no, de pronto ha habido diferencias cuando se aprueban los proyectos que no son de impacto, por ejemplo algunos gobernadores han llevado unos proyectos que benefician por ejemplo solo a un municipio, y los delegados no lo van a aceptar, ese ha sido el único momento donde ha habido choque, de resto ha habido aceptación.

(Miembro OCAD regional, nivel municipal)

Por último, se concluye sobre los principales hallazgos en el proceso de formulación, fase que es una de las más complicadas para las entidades territoriales, pues los estudios técnicos que deben presentar exigen contar con suficiente capacidad institucional. En términos de las preguntas orientadoras planteadas en la evaluación, puede afirmarse que existe un nivel adecuado de coordinación entre los actores y órganos que participan en esta fase del ciclo de proyectos. Asimismo, los mayores riesgos identificados en el proceso de formulación están dados por el mercado de formuladores externos que se está conformando en las entidades territoriales, que apoyan la formulación de estudios sencillos, que podrían ser realizados por los municipios con algunas capacidades básicas. Este mercado es un riesgo, pues evita que los municipios se fortalezcan y hace que el proceso de formulación sea más lento.

- **OCAD Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación**

El Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación –FCTel- corresponde al 10% de los ingresos del SGR (Art 361 de la Constitución Política), y tiene como finalidad financiar proyectos regionales que incrementen la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones (Art. 29 de la Ley 1530/2012).

Según el artículo 25 de la Ley 1530/2012 todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias pueden formular programas y proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de este fondo, sin embargo los actores naturales que tienen las capacidades para formular proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación –CTel- son los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTel-, entre los que se encuentran Grupos y Centros de Investigación, Universidades, Centros de Desarrollo Tecnológico –CDTs-, Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica –IEBT-, Centros Regionales de Productividad –CRPs- y todas las instituciones públicas o privadas que desarrollan actividades que tengan que ver con CTel.

Para formular un proyecto susceptible de ser financiado por el FCTel se deben seguir los lineamientos y requisitos del Acuerdo 15 y 16 de la Comisión Rectora, así como el Acuerdo 17 cuando aplique. Con respecto a esta primera etapa del ciclo de proyectos de CTel financiados con el SGR, se encontraron cinco puntos críticos que sintetizan las deficiencias existentes en este proceso siendo estos la efectiva regionalización de CTel como estrategia nacional, capacidad institucional heterogénea entre las entidades territoriales, diferencias fundamentales entre los proyectos de CTel y los demás proyectos de inversión que no fueron tomadas en cuenta por el SGR, dificultades en la formulación de proyectos de impacto regional y la falta de asistencia de Colciencias en algunas regiones del país.

En primer lugar, se identificó que el nivel de avance de la regionalización de la Ciencia, Tecnología e Innovación es fundamental para que este proceso se desarrolle de manera adecuada, pues estos proyectos tienen un nivel de rigurosidad y especialización que sólo pueden lograr actores que ya estén involucrados en este sector. Esta estrategia de regionalización de CTel, que fue formulada como una prioridad de para el gobierno nacional en su política de Ciencia, Tecnología e Innovación, tiene que ver con el apoyo y fortalecimiento de la institucionalidad territorial, el fortalecimiento del acompañamiento y solidaridad entre las comunidades científicas y el impulso a iniciativas a nivel departamental o entre grupos de departamentos con problemáticas comunes (Colciencias, 2014).

Así, es necesario que existan actores del SNCTel ya consolidados con las capacidades mínimas para formular proyectos de este tipo, pues de otra manera se corre el riesgo de presentar proyectos mal formulados o que en realidad no son de CTel.

Sí, es totalmente claro qué es un proyecto de este tema, pero si no están los actores y no están las mínimas capacidades de las entidades donde los gobernadores se apoyen, se apoyan en grupos de consultores y presentan un proyecto de inversión, de intervención.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Los representantes de las entidades territoriales encuentran que son actores como las Universidades las que deben impulsar este proceso de formulación seguidas de una adecuada capacidad de gestión de las administraciones locales (punto que se profundizará más adelante) pues son este tipo de actores los que deben tener como objetivo misional la investigación.

Existe una debilidad muy fuerte en cuanto a investigación, no hay grupos de investigación, yo creo que hay uno o dos, no existen semilleros de investigación, los semilleros de investigación son muy a lo productivo, pero con proyectos muy viejos, no se está pensando el tema de ciencia y tecnología, el tema de conocimiento, el tema de innovación [...] es como más de fondo, de capacidades regionales en el tema de tecnología que debería impulsar la Universidad pública departamental.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

“(Este es) un departamento pobre, hay dos universidades, una sola pública, tres universidades fuertes, no hay investigadores, no hay grupos de investigadores”.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Estos proyectos requieren de un alto nivel de articulación entre los actores del SNCTel por lo que es tan importante que se avance en una de las metas de la regionalización de CTel,

que es la generación de espacios de encuentro en donde se discutan y se fijen las prioridades y metas en materia de CTel de las regiones y se puedan generar asociaciones entre las distintas instituciones.

El departamento tiene como función principal en el aparato de ciencia, tecnología e innovación departamental, ejercer liderazgo del concejo departamental de ciencia, tecnología e innovación, el Codecyt.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Entonces, eso también fue una estrategia muy acertada en poder buscar esos que son los más expertos, los que más información y experiencia pueden tener en cada una de sus áreas y empezar con ellos conjuntamente a formular los proyectos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

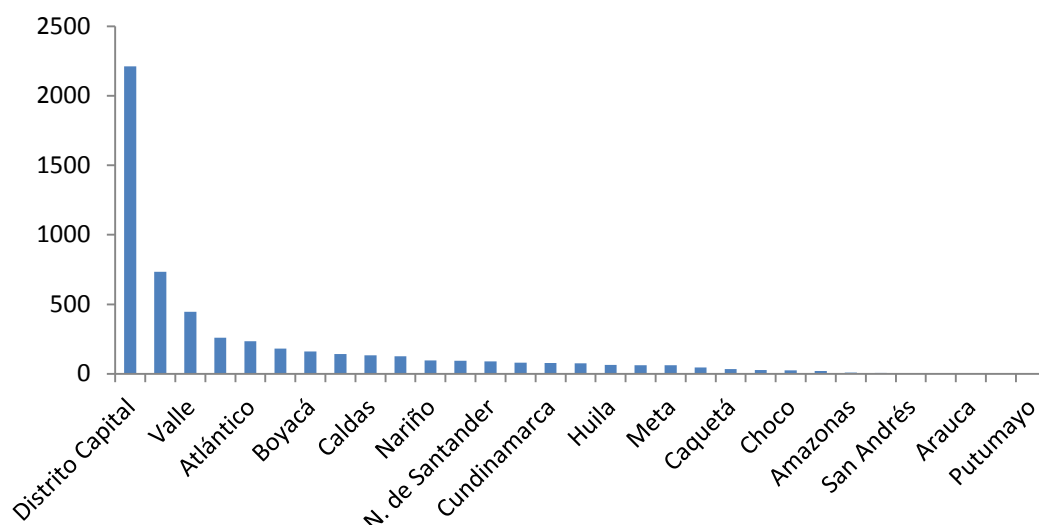
La necesidad de estos espacios de concertación y articulación se materializa en el malestar evidenciado entre los actores tradicionales de CTel cuando las gobernaciones y alcaldías no los invitan a participar en los proyectos, pues consideran que es necesario el respaldo de algún actor experto para que un proyecto en esta materia esté bien formulado.

Pero muchos de los proyectos están siendo formulados por las gobernaciones, sin el respaldo de una universidad, de un grupo de investigación, de una unidad de investigación y desarrollo de una empresa.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Esta regionalización de CTel, que como se explicó anteriormente es fundamental para asegurar el éxito de las inversiones del FCTel, no ha avanzado de manera uniforme en las diferentes zonas del país, evidenciándose en la evaluación que mientras existen algunas regiones donde aparecen como protagonistas diferentes actores del SNCTel ya consolidados que trabajan en la formulación de proyectos a ser financiados por este fondo, en otras regiones además de no existir los actores de SNCTel, no se entiende qué es CTel ni cuáles son los lineamientos a seguir. Esto es respaldo por cifras como el número de grupos de investigación reconocidos por Colciencias (Gráfico 17) que demuestran grandes diferencias de consolidación del SNCTel entre departamentos.

Gráfico 17. Número de grupos de investigación reconocidos por Colciencias por departamento



Fuente: Colciencias (2013)

En segundo lugar, la capacidad institucional de las entidades territoriales desempeña un papel clave, entendiéndola como la capacidad administrativa y de gestión que asegure un adecuado desarrollo, en este caso, de las primeras fases de un proyecto. Como se establece en la estrategia de regionalización de CTel, es fundamental la construcción y posicionamiento político de la arquitectura organizacional para la gestión del conocimiento, así como la implementación y apropiación en lo regional de los instrumentos de la Política Nacional de CTel (Colciencias, 2014).

Esta capacidad institucional se ha visto afectada por la falta de recurso humano capacitado para tratar temas de CTel, temas que tienen una lógica distinta a los proyectos de inversión y que por tanto difícilmente podrán ser gestionados adecuadamente si se les trata de manera marginal.

Colciencias nos pone mil problemas, y bueno, en parte tienen razón, porque no había el personal preparado.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Tenemos dificultades, no es lo mismo fondo de compensación, acá del fondo de compensación hay un equipo, hay abogado, hay ingenieros, es un equipo; en ciencia y tecnología son dos personas que tienen otras actividades también.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

El problema es que en las gobernaciones no se revisan los requisitos mínimos y envían los proyectos formulados por otras entidades a la Secretaría Técnica.

(Secretaría Técnica)

La falta de capacidad institucional en algunas entidades territoriales es tan profunda que muchas de ellas no tienen claridad sobre qué es Ciencia, Tecnología e Innovación y qué objetivos pueden lograr a través de estos recursos, lo que implica una barrera inicial que les impide incluso empezar a estructurar un proyecto de este tipo.

En general en los temas de ciencia y tecnología hay muchas veces desconocimiento en cómo hacer una formulación, porque no se sabe más o menos en qué se puede gastar esa plata

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

El nivel de capacidad institucional frente a CTel es heterogéneo entre las distintas entidades territoriales existiendo diferencias al interior de un mismo nivel de gobierno (entre las diferentes gobernaciones y por otro lado entre las diferentes alcaldías) y una diferencia aún más marcada entre las gobernaciones y las alcaldías. De esta manera, el trabajo cualitativo permitió evidenciar que existen gobernaciones con una alta capacidad institucional frente a la gestión de temas de CTel así como algunas alcaldías de capitales departamentales. Existiendo una clara ventaja de las gobernaciones frente a la gran mayoría de las alcaldías.

Lo poco que he mirado hay unos requerimientos que para municipios pequeños ya son mucho.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Incluso está con tiempos, pero no se cumplen porque los tiempos están pesados para otro país y otras circunstancias y están pensadas como si todo el mundo tuviese el nivel de conocimiento sobre lo que es formular un proyecto de ciencia y tecnología, sobre lo que es lograr los avales, estudiarlo y generar los consensos entre los diversos actores.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

En tercer lugar, los actores afirman que aunque los proyectos de CTel tienen diferencias fundamentales con respecto a los demás tipos de proyectos de inversión, estas diferencias no fueron tomadas en cuenta por el SGR, lo que generó una deficiencia de fondo en el ciclo de proyectos del FCTel.

A mí me da la impresión de que todo lo regularon en función de los otros OCAD y no miraron la especificidad y las particularidades de un fondo que financia proyectos que van orientados a la ciencia, tecnología e innovación que tienen, primero una dinámica, unos

tiempos y unas características diferentes a la de otros proyectos que son más evidentes, que son de más corto plazo, que están asociados con obras físicas, con desarrollos muy evidentes para las necesidades del territorio.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Ejemplos de estas diferencias son: estos proyectos no nacen de una necesidad evidente, en muchos casos tienen resultados intangibles, tienen alto riesgo de obtener resultados negativos, tienen un desarrollo lento, sus resultados son de mediano y largo plazo y la medición de su impacto representa un gran reto, todo lo contrario a lo que ocurre en los proyectos de inversión de otro tipo que responden a una necesidad puntual que la población identifica y que puede ver solucionada rápidamente cuando el proyecto es terminado. Estas características son difícilmente reflejadas adecuadamente por la MGA existente, la cual contempla indicadores más acordes a proyectos de infraestructura y que no permiten hacer un seguimiento posterior adecuado.

Entonces el reclamo que ellos siempre hacen es que montar eso en MGA no tiene lógica de nada porque no son proyectos de inversión [...] los proyectos de ciencia y tecnología a veces no son fáciles de reducir a esas dimensiones.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Así, mientras que en un proyecto usual de inversión no cumplir el objetivo último (solucionar una necesidad evidente) significa el fracaso del mismo y probablemente un error en su formulación o en su ejecución, en un proyecto de CTel es algo usual y contemplado, pues un resultado negativo contribuye al conocimiento dejando un precedente de la no viabilidad de la estrategia propuesta (por ejemplo en el estudio de alguna hipótesis).

Por otro lado, el incentivo que se presenta en los demás fondos del sistema a ejecutar recursos rápidamente es contradictorio con las dinámicas de CTel ya que estas suelen ser lentas dada la complejidad que implican, aún más si no existen planes estratégicos y avances en la adopción y generación de conocimiento.

En su afán de mostrar gestión, entonces, a estos proyectos les dan el mismo tratamiento de inaugurar un puente, de inaugurar una escuela, y entonces, lo ponen en su horizonte de gobierno.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Pero a mí me parece que es también un dilema en el que pusieron a los gobernadores de tratar de mostrar una ejecución asignando unos recursos.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

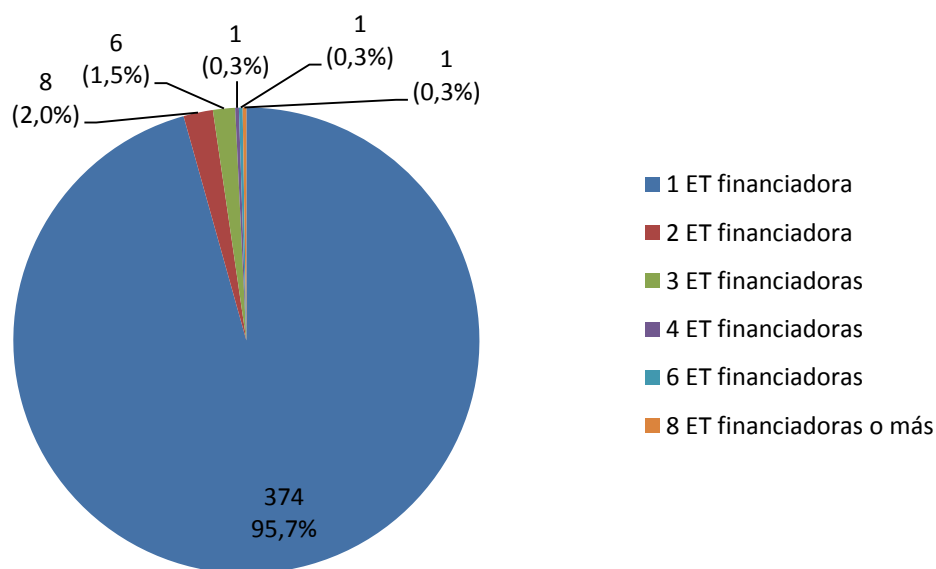
Otra diferencia identificada entre los proyectos de CTel y los de inversión que no fue tomada en cuenta, es la necesidad usual de los primeros de utilizar vigencias futuras (ya que éstos suelen ser de largo plazo) cuya implementación no ha sido lo suficientemente reglamentada por el SGR. Este vacío normativo ha dificultado de especial forma a los proyectos CTel en su etapa de formulación.

Hay problemas graves respecto a las vigencias futuras (particularmente muy necesarias en proyectos científicos de largo alcance), no se conoce claramente su procedimiento y el Ministerio de Hacienda no está favoreciendo su comprensión ni está presto a dialogar. Con el proceso de vigencias futuras, no se sabe cómo funciona el MGA

(Secretaría Técnica)

En cuarto lugar, aunque el fondo se creó específicamente para financiar proyectos de impacto regional los actores perciben que el avance en este objetivo ha sido muy escaso ya que los proyectos suelen ser presentados por una única entidad territorial. Esto se ve respaldado por los datos registrados en el SUIFP, en donde a febrero de 2014 el 95,7% de los proyectos presentados al OCAD CTel tenían financiación de una única entidad territorial (Ver Gráfico 18)

Gráfico 18. Número de proyectos CTel-SGR según número de Entidades Territoriales que los financian



Fuente: Base SUIFP a febrero de 2014

En el trabajo cualitativo se encontraron algunas razones que podrían explicar este resultado. Ya que los tradicionales ejecutores de los proyectos de CTel (centros de investigación, universidades, CDTs, IEBT, CDR, entre otros) son los actores naturales que formulan estos proyectos, se han visto a la tarea de convencer a varias gobernaciones de sus iniciativas si quieren realizar un proyecto regional, una tarea para la cual no están facultados y que muchos investigadores prefieren no hacer.

En este caso le toca de alguna forma ir y abrir un espacio con el gobernador de otro departamento para plantearle la importancia del proyecto, digamos que los investigadores también los han puesto como una especie de lobby político que no manejan y que en ese rol se sienten incómodos

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Una vez un actor ha logrado vincular a varias gobernaciones a un proyecto y ha avanzado en su estructuración, las gobernaciones no tienen ninguna responsabilidad de seguir adelante hasta que el proyecto se ejecute, por lo que en cualquier momento pueden decidir no participar dilatando así el proyecto, ya que este debe reformularse totalmente. Esta situación que se presentó en un caso bastante conocido por los diferentes actores, ha desincentivado esta clase de proyectos.

(Un profesor) logró finalmente que cinco departamentos se interesaran, y estaba todo listo, y el proyecto pasó y fue aprobado, y después de que fue aprobado dos departamentos se retiraron diciendo que finalmente no estaban interesados.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Tercero, la normatividad sólo permite que una entidad sea la ejecutora de los recursos del proyecto lo que desincentiva a las entidades territoriales a participar, ya que en muchas ocasiones todas prefieren ser las ejecutoras o temen complicaciones contractuales.

Tal vez por problemas de decisiones de las gobernaciones, como que no se quisieron transferir recursos entre ellos, porque hay un solo ejecutor, y 6 de los departamentos tiene que transferir a otra entidad territorial, esto genera además de problemas administrativos inconvenientes políticos.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

En quinto lugar aparece como un punto importante que determina el éxito en la formulación de proyectos a ser financiados con el FCTel, la asistencia técnica brindada por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias-.

El trabajo cualitativo mostró que la presencia percibida de Colciencias en las regiones no es homogénea. Mientras que algunos actores afirmaban que Colciencias les había prestado asistencia técnica para estructurar sus proyectos así como capacitaciones y diplomados al respecto, otros afirman que no han recibido apoyo o asesoría por parte de Colciencias.

Colciencias nos apoyó con un diplomado que se dictó para formulación de proyectos del CTeI en convenio con la Universidad Nacional de Colombia

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

El apoyo de Colciencias ha sido nulo, más bien ha sido como de traba, “no y no”, entonces, querríamos más el acompañamiento profesional para esas líneas de investigación.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

- **OCADs de las Corporaciones Autónomas Regionales**

En el marco de las Corporaciones Autónomas Regionales, el trabajo cualitativo ha evidenciado una serie de comportamientos y actividades recurrentes que han afectado de alguna manera las dinámicas del proceso de formulación del ciclo de proyectos.

Primeramente, la capacidad institucional para la formulación de proyectos es el tema más recurrente entre los actores del ciclo de proyectos al momento de indagar por el funcionamiento de este proceso. Más precisamente, los actores identifican que la capacidad institucional se ve debilitada en el aspecto del recurso humano, ya que, como se mencionó en una sección anterior, las entidades no cuentan con los recursos económicos suficientes para contratar un recurso humano técnico que les permita formular de manera adecuada los proyectos que estas tienen. Dicha situación se ve reflejada en el rechazo de gran parte de sus propuestas, las cuales no cumplen con los criterios técnicos que exigen los OCAD para formular proyectos.

Te pongo un ejemplo, una vez participé en un OCAD en el cual el alcalde decía, pero cómo es que este proyecto no sale, yo le decía, señor alcalde, su personal ha hecho todo lo que ha podido, pero hay un tema y es que ellos en este momento no tienen la capacidad de lograrlo, en cuanto a ese cuento de que él necesitaba buscar otro experto, porque los que tenía ya habían dado todo lo que podían dar en la formulación, y ya estaba más en un tema de estudios detallados técnicos que su personal no lo hacía, y se dio cuenta de que había otra forma de buscar esa solicitud, cosas como esas suceden en esos escenarios.

(Miembro OCAD CAR, Secretaría Técnica)

En suma a lo anterior, las entidades empiezan a desgastarse al haber presentado varias veces un mismo proyecto, es decir, a la cuarta o quinta vez de haber sido rechazado el plan de acción por cuestiones técnicas, la motivación por sacar adelante un proyecto se empieza a perder puesto que hay un desgaste de recursos importante en las entidades (económicos y de capital humano). Asimismo, este desgaste se da en el OCAD, puesto que en repetidas ocasiones son los mismos miembros del Órgano quienes deben indicar y resolver la falencia técnica.

Claro, hay promotores que se les hacen las observaciones lo más explícito posible, uno trata de volver esto no como una tesis doctoral, sino como kínder, vea, es que esto es lo que falta, esta es la falencia, corrija esto, haga esto, incluso a veces uno se va mucho más allá de lo que uno debería estar haciendo, que es solo revisión, uno le dice, lo que usted tiene que hacer es aquello, corrija esto, casi que ponerse uno en la tarea con ellos, pero se vuelve también tema de desgaste de uno también por el tema de, es que esto se lo dije la vez pasada y volvió y llevó lo mismo, le agregó una hoja y ya creyó que corrigió.

E: ¿Ustedes hacen actas? –Sí.

E: ¿Y qué pasa ahí, ustedes les dicen, mire, aquí está en el acta, qué pasa ahí? - Infinidad de excusas, he tenido problemas con el sistema de no sé qué, conseguir el experto, no cuento con eso, eso me implica unos recursos adicionales.

(Miembro OCAD CAR, Nivel nacional)

En cuanto a incentivos para formulación de proyectos, en el caso de CORMAGDALENA, se han presentado inconvenientes para la vigencia 2013-2014, ya que las entidades argumentan que al haberse aprobado el proyecto de navegabilidad del río Magdalena, los recursos que quedaron para financiar proyectos son escasos y no valdría la pena acudir a este método de financiamiento. Lo anterior evidencia que si bien existen recursos, el desconocimiento por parte de las entidades para acceder a los recursos aun es un impedimento para el acceso a estos.

El inconveniente que hay con CORMAGDALENA para esta vigencia 2013-2014, es que como se aprobó el proyecto grande de la navegabilidad, de los 144 mil millones, se cogió 90 mil millones, entonces, lo que dejó disponible es muy poquito, entonces la gente dice que para qué lleva proyectos si allá no hay plata. Eso sería como una eventualidad, asumiríamos que para el año entrante, que ya viene el recurso completo para CORMAGDALENA y ya no hay la extracción del recurso grande para el proyecto de la navegabilidad, se presenten. Ese era como el sentir de los municipios que estuvieron con nosotros en la capacitación.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

Es importante rescatar que el proceso de articulación de actores en la fase de formulación ha sido clave para generar proyectos de calidad. En ese sentido, se ha manifestado que el apoyo del DNP para generar criterios de formulación y acompañar en la misma, ha sido fundamental en la calidad de los proyectos puesto que se ha generado un marco de acción para la formulación.

Vemos de todo, desde una formulación muy bien hecha, especialmente los departamentos, los que presentan proyectos departamentales, son proyectos que tienen ya una mejor rigurosidad técnica en su desarrollo, obviamente todavía tienen unos detalles que se pueden ir puliendo, pero que son menos drásticos frente a lo que sí puede pasar en una municipalidad; hay proyectos en los que uno dice, definitivamente ahí hay una falencia en cuestiones técnicas, que uno dice, no es posible que presenten un proyecto de 5 o 6 páginas, y con eso pretenden ejecutar una obra, sobre todo pasa en los municipios que, al menos en mi caso se pone uno a analizar y dice, no, este municipio cómo podemos exigirle más, sin embargo nuestra función no es tampoco que porque pobrecito, pasemos los proyectos, sino asesorarlos, su proyecto tiene estas falencias, necesitamos estos requisitos, si vemos que muchos municipios tienen la necesidad de eso, lo que te explicaba, regalías implica también asesoría, acompañamiento de proyectos; pero como todo, hay buenos, regulares, malos, en formulación de proyectos, que yo voy básicamente es a la capacidad técnica del municipio, que obviamente en un departamento uno espera y ve un mejor detalle en la presentación, sin embargo también se presentan sus detallitos, pero menores, frente a la formulación.

(Miembro OCAD, nivel nacional)

1.1.3.2. Presentación y registro

- OCAD municipales, departamentales y regionales

Una vez el proyecto está formulado, éste pasa a la Secretaría de Planeación de la Entidad Territorial que es la que se encarga de revisarlo, verificando que cumpla con las características de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes de desarrollo locales; tal como se definió en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012. Posteriormente, la Secretaría de Planeación radica el proyecto, donde se emiten los conceptos de verificación y oportunidad; en el caso de los OCAD regionales, departamentales y municipales la verificación de requisitos es realizada por las Secretarías de Planeación que ejercen la función de Secretaría Técnica del OCAD. Luego de estos conceptos, se presenta el proyecto ante el OCAD para su posterior viabilización, priorización y aprobación.

El trámite que realiza el proyecto desde que es formulado y pasa a la Secretaría Técnica hasta que es presentado al OCAD ha tenido, en la práctica, tanto aciertos como falencias. Por tanto, en esta sección se analizan tres aspectos fundamentales que dificultan o que simplifican la presentación de los proyectos ante el OCAD. En primer lugar, la verificación de requisitos de los proyectos que si bien puede mejorar y fortalecerlos, ha presentado serias falencias en cuanto a retrasos en la emisión de conceptos por parte de las Secretarías Técnicas. En segundo lugar, se menciona como un acierto la realización de los Pre-OCADs, dado que se ha encontrado que son instancias claves previas a la presentación del proyecto. Por último, se habla de dos aspectos inherentes al desarrollo de los OCAD regionales, uno es el cambio de departamento encargado de la Secretaría Técnica y el otro es la efectividad de la ventanilla única como mecanismo para evitar los recurrentes bloqueos que realizan las gobernaciones a los municipios para la presentación de proyectos en estos OCADs.

Analizando detalladamente el proceso que siguen los proyectos antes de ser presentados ante el OCAD, se destaca la importancia del papel que juegan las Secretarías Técnicas en esta etapa del ciclo, en la medida en que se encargan de hacer seguimiento, acompañamiento, apoyo y fortalecimiento de los proyectos, así como de la verificación del cumplimiento de los requisitos de los proyectos antes de su presentación ante el OCAD respectivo; tal como lo evidencian las siguientes afirmaciones:

Cuando nosotros vemos que hace falta algún requisito, nosotros escribimos directamente a la secretaría de planeación del municipio o al mismo alcalde diciéndole, mire, encontramos que este proyecto no tiene estos requisitos, por favor, cumpla los requisitos antes del OCAD; entonces, estamos en continua comunicación vía correo diciéndonos, sí, ya subimos eso o nos falta o cómo podemos arreglarlo, y antes del OCAD siempre vamos a verificar que todos los requisitos estén cumplidos, una vez tengamos eso pues ya le decimos al alcalde, sí, vemos que el proyecto que usted presentó cumple con los requisitos exigidos en el acuerdo 13, y podemos proceder

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Nosotros hacemos es un acompañamiento y una verificación, si el proyecto está mal formulado, entonces, se le dice cuáles son sus falencias, si de pronto el municipio no tiene la capacidad técnica de subsanarla, el departamento entra con su equipo de estructuradores, de formuladores, y complementa el proyecto

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Así las cosas, una de las principales funciones de la Secretaría Técnica ha sido la verificación de requisitos, no obstante, es recurrente que los entrevistados mencionen las falencias en el cumplimiento de esta función. En particular, se presentan muchas quejas

sobre la demora en la revisión de requisitos que retrasa la presentación de los proyectos ante el OCAD. Muchas de las falencias asociadas a los retrasos recaen en la falta de capacidad de las Secretarías Técnicas para adelantar este proceso, pues se les ha cargado de responsabilidades que no están acordes con las características y condiciones que presentan algunas entidades territoriales. En ocasiones, incluso, todas las labores se recargan en un solo funcionario y depende de su diligencia y compromiso, responder a los compromisos de tal cargo.

Hay algunas causales subjetivas que a veces causan demoras, o de pronto no hay claridad entre el formulador y la persona que está viabilizando o el cumplimiento de requisitos por el departamento, es lo que le he dicho, ha sido dispendioso, porque ahí es donde ha habido la demora a veces en la presentación al OCAD, porque allá hay muchas razones subjetivas, los criterios entre los formuladores y quienes los revisan son criterios subjetivos, y muchas veces no se llega al mismo acuerdo

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Yo creo que el reto más importante de la secretaría técnica del OCAD departamental es superar, agilizar más un poco los procesos

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

La secretaría técnica, que es la secretaría de planeación del municipio, debe velar porque todos los requisitos se cumplan, y su palabra debería ser la última palabra, porque es la secretaría técnica del OCAD, más sin embargo de todas formas precisamente por la falta de capacidad siempre hay algo que falta, entonces, toca colaborar

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

En cuanto a la verificación de los requisitos vuelvo a la falencia de la verificación de las falencias técnicas de los municipios, la verificación es muy sencilla, uno está en un OCAD departamental y uno pregunta si tienen verificación, responden que sí pero uno se pone a revisar y encuentra muchas cosas que no tienen verificación, falta capacitación en los entes regionales, ellos no tienen la capacidad y el talento humano para entender muchas cosas que en realizada son complejas

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

También se ha manifestado que en ocasiones hay que recurrir al lobby con los asesores de la Secretaría Técnica para agilizar este proceso y, en otros, se sugirió que diferencias en afiliación política entre gobernación y municipio pudiesen estar alargando esta etapa.

Lo que alcancé a ver es muchas veces que el alcalde no es del mismo partido que el gobernador. Entonces digamos que el ente por parte del departamento molesta un poco más al municipio, o se demora un poco más en ayudar la revisión

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Muchas veces el tiempo, tocaba ir a hacer el lobby con los asesores de la secretaría técnica para la revisión y el cumplimiento de requisitos; entonces, ese ha sido más el cuello de botella que ha tenido la gran mayoría de proyectos tanto de los OCAD municipal que hemos tenido y de los OCAD departamental

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Según la Encuesta Web realizada por Fedesarrollo, de los municipios y departamentos que respondieron, el 5.3% considera que el proceso de verificación de requisitos es muy difícil, 40.9% considera que es difícil, 50.7% que es fácil y el 3.1% que es muy fácil. De hecho, hay entrevistas en las que se refieren a este proceso como el principal cuello de botella en el ciclo de los proyectos:

E: Con respecto a la eficiencia de todo este ciclo del proyecto, cuál considera usted que es la etapa del ciclo del proyecto que es menos eficiente, y cómo se podría hacer mucho más eficiente. - La menos eficiente es la parte del cumplimiento de requisitos, por lo menos nosotros el logro de cumplimiento de requisitos por parte del delegado departamental, ahí es donde se ha presentado el mayor cuello de botella

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: Hablemos de todo ese proceso, de todo ese ciclo de un proyecto. Cuál es el paso donde hay más costos en tiempo, en recursos, de toda esa cadena. -Yo creería que en la radicación de los proyectos en la secretaría técnica, porque la entidad territorial la formula, la radica en la secretaría técnica, pero ahí en la secretaría técnica es donde se debe realizar la radicación en el banco de proyectos, la verificación de requisitos, la solicitud al ministerio líder, ahí mismo devuelven los proyectos en el caso de que tengan subsanaciones, llegan otra vez a la secretaría técnica, se tienen que poner en contacto nuevamente con las entidades territoriales, para mí es la parte más desgastante, ellos son los que tienen que programar los OCAD, ellos son los que tienen que priorizar, es la parte que tiene más, y es la que más se demora, porque en el resto los tiempos son más pequeños

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Un acierto en este proceso ha sido la realización de los PREOCAD, los cuales han sido una instancia importante previa a la presentación de los proyectos, en la medida en que ahí se discute qué fallas están presentando los proyectos y qué ajustes hay que hacer a los proyectos para que cuando se presente al OCAD tenga todos los requerimientos. En esta

instancia se fortalece el proyecto, se mejora y se tienen en cuenta aspectos que se omitieron o qué errores se presentaron durante la formulación. Así, el PREOCAD aparece como una instancia ideal para la presentación de los proyectos.

El Pre-OCAD es una reunión que se hace antes del OCAD, en donde se revisan los proyectos que se van a presentar en el OCAD para que se revisen; cuando de pronto nosotros como líderes tenemos dos proyectos, ejemplo: uno de educación y uno de transporte; Ministerio de Educación y Ministerio de Transporte nos envían a nosotros diciendo, bueno, este proyecto cumple o no cumple, qué requisitos tiene; en el mismo momento en que nos llega, nosotros enviamos a la secretaría técnica, decirles, mire, dígame a esa entidad territorial, dígame al alcalde o al formulador que vaya subsanando estos requisitos para que su proyecto pueda ser aprobado. Cuando nosotros llegamos al PREOCAD puede haber dos opciones: que ya hayan subsanado esos puntos que les faltaban; o que allá mismo vayan y digan, no presentamos este papel, porque es que este proyecto es tal y tal, entonces, ahí es más como la presentación en el PREOCAD de los proyectos puede ser por parte de los formuladores o por parte de la secretaría técnica

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Hay dos aspectos relevantes de la presentación de los proyectos ante los OCAD regionales que se mencionaron en las entrevistas, el primero es el cambio de Secretaría Técnica y el otro es el bloqueo realizado por las gobernaciones a la presentación de los municipios y la ventanilla única como solución a esta dificultad. En primer lugar, ha sido traumático el traslado de responsabilidades de un departamento a otro. Según la normatividad, siempre que sea posible, la Secretaría Técnica debe cambiar a otra entidad territorial para que se responsabilice de esta labor. Pese a lo saludable que puede ser esta iniciativa, en la medida en que evita casos de corrupción y desgaste de una sola entidad; también ha implicado que cada año sea necesaria una adaptación del OCAD a nuevas dinámicas y el desarrollo de capacidades de la entidad territorial encargada para ejercer la secretaría.

Y en el caso del OCAD regional digamos que lo más traumático que congeló todo el proceso de aprobación de proyectos fue el traslado de una secretaría técnica a otra (...) ahí hubo cuatro meses congelado, fue el desgaste más grande que tuvimos nosotros, porque teníamos proyectos, nosotros no alcanzamos a viabilizar, priorizar y aprobar proyectos antes del cambio, quedaron muchos proyectos casi que viabilizados por DNP (...) hubo un corto circuito tremendo

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

De otro lado, en la Ley 1606 de 2012 se definió la ventanilla única como mecanismo para facilitar la presentación de los proyectos para ser financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del 60% del Fondo de Compensación Regional, en vista de situaciones políticas particulares que plantearon trabas a este proceso. Específicamente, se menciona en repetidas ocasiones que desde las gobernaciones se impidió la presentación de proyectos de los municipios en los OCADs departamentales y regionales, pues es en ésta instancia donde se decide qué proyecto es importante y en qué sectores deben realizarse; también suele suceder que no se presenten acuerdos entre gobernación y municipio. Aun así, si el proyecto llegase al OCAD las gobernaciones votan negativamente los proyectos con los que no están de acuerdo.

E: ¿Para que un proyecto entre al departamental tiene que tener el chulo de la secretaría técnica? - Y de la gobernación, sin ese chulo no hay por dónde entrar; es el mismo tema a nivel local, claro que no se da porque la capacidad de la población o de la gente es limitada, pero yo como persona natural podría presentar un proyecto al OCAD, pero tiene que pasar por la secretaría técnica, entonces, si este pelagato viene a colocarme un proyecto y de pronto para mí no es prioritario, pues no pasa

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

En términos generales, los proyectos que han sido considerados, han sido presentados por las gobernaciones. Entonces, lo que uno podría percibir es que quizás no hay una consolidación entre el gobernador y sus alcaldes para que presentes proyectos para su sector. Prácticamente, la competencia de recursos se quedó en manos de la gobernación, y cuando el alcalde va a presentarlos hay un tema importante. Lo que yo he estado con este OCAD, ha habido dos alcaldes que presentan proyectos; el uno tuvo todos los problemas del mundo pero finalmente se le aprobó el proyecto. Nos tocó sentarnos en reuniones entre el gobernador y el alcalde y la secretaría de planeación de la alcaldía a que le explicaran por qué era bueno el proyecto, y a sentar al Ministerio de Transporte, porque la gobernación no quería ese proyecto

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Dado que con la ventanilla única es el DNP quien se encarga del cumplimiento de requisitos, se esperaría que los proyectos presentados por los municipios estuvieran llegando al OCAD regional; sin embargo, el mecanismo no se ha usado lo suficiente porque los municipios no le ven ventajas a usarlo o porque no se percibe como una solución al problema para el cual se diseñó dado que, de todos modos, se necesita el concepto del gobernador. A pesar de esta herramienta, para los formuladores sigue siendo necesario hacer lobby o tratar de convencer a gobernadores (y alcaldes) de la importancia de presentar determinado proyecto.

E: Ustedes utilizan la ventanilla única. -No la hemos utilizado, siempre hemos tratado de utilizar la secretaría técnica para que sea el encargado de sacar adelante el proceso de viabilización de cumplimiento de requisitos y de viabilidad técnica

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Hay regionales que presentaron proyectos por la ventanilla única, no sabemos para que se hace eso, eso es una pérdida de tiempo, son confrontaciones con los alcaldes que no tienen sentido y eso lo genera el gobierno nacional que creó la ventanilla con el fin de que las gobernaciones no se traguen todo. Pero ese no es el mecanismo, porque igual en las OCAD las gobernaciones van a llegar a votar negativo

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Tengo entendido que en ventanilla pública solo reciben los proyectos de entes territoriales y la persona que formula el proyecto tiene que convencer al alcalde si va a ser por ventanilla única

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

A pesar de lo anterior, pareciera ser que no hay un resultado concluyente respecto a la efectividad de la ventanilla única como mecanismo para simplificar la presentación de los proyectos por parte de los municipios, pues la segunda ronda de entrevistas realizada por Fedesarrollo deja entrever posiciones encontradas al respecto. De un lado, como se mencionó anteriormente, se mantienen las discordias entre niveles territoriales dado que se siguen presentando situaciones en las que las gobernaciones bloquean los proyectos de los municipios. De otro lado, también se han dado situaciones en las que los proyectos presentados por ventanilla única logran seguir un trámite efectivo, en la medida en que la gobernación no interviene en la verificación de los requisitos de estos proyectos.

E: ¿Y piensan que la ventanilla única es conveniente? - Prácticamente es algo que ha tenido el DNP porque a veces hay choque entre alcaldes y gobernadores, entonces dan opción de radicar directamente, sin embargo el que prácticamente determina si el proyecto entra para recursos es el gobernador y los delegados de ese departamento.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

-Si el proyecto entra por la ventanilla única del DNP, no entra por la gobernación, sino entra por la ventanilla única, cumple sus requisitos, el DNP nos dice, este proyecto ya tiene verificación de requisitos, puede ir al OCAD, entonces, ya empieza el proceso, igual que el que presenta Lengupá, que el que presenta Bucaramanga, nosotros no tenemos.

Miembro OCAD regional, nivel nacional)

De hecho por eso se creó la ventanilla única del DNP, y eso fue una iniciativa además del congreso de la república, porque las quejas eran esas, muchas veces ciertos gobernantes creían que la plata del Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional era solamente del departamento, entonces, lo que hacían era restringir los proyectos que llegaban por ese filtro, como si es la entidad territorial, los proyectos de inversión dice la norma que los puede formular cualquier persona, pero solamente los presenta la entidad territorial, entonces, ahí en ese filtro se quedaban todos los proyectos, entonces, decidieron crear en el DNP la ventanilla única, y por esa ventanilla quien quiera presentar un proyecto de una entidad territorial lo puede presentar y tiene que pasar todo el ciclo.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Para concluir, varios aspectos se destacaron en esta sección. Por una parte, la verificación del cumplimiento de requisitos que realizan las Secretarías de Planeación, en su rol de Secretarías Técnicas de los OCADs regionales, departamentales y municipales, ha sido importante para el fortalecimiento de los proyectos antes de su presentación al OCAD. Sin embargo, una queja frecuente ha sido la demora en la revisión de requisitos por parte de estas entidades, en muchos casos por falta de capacidad técnica para adelantar esta labor dadas las condiciones y características de algunas entidades territoriales. De otro lado, la realización de los PREOCAD ha representado un gran acierto en el ciclo dada la revisión que se realiza en esta instancia y que favorece la presentación de buenos proyectos al OCAD.

Por último, a partir de las entrevistas se deducen dos deficiencias recurrentes en la presentación de los proyectos ante los OCAD regionales. La primera es el traumatismo generado como consecuencia del frecuente cambio en la entidad territorial responsable de la Secretaría Técnica, esto a pesar de la buena intención de la norma de evitar problemas de corrupción y desgaste de una sola entidad. La segunda es el bloqueo de las gobernaciones a los proyectos de algunos municipios; situación ante la cual se creó la ventanilla única como instrumento para que los proyectos no pasaran por las gobernaciones sino que fuera DNP quien realizara la revisión de requisitos. La implementación de esta herramienta ha facilitado en muchos casos el trámite de los proyectos, pero en otros, no se ha sido empleada porque no se percibe como solución a los desacuerdos entre gobernaciones y municipios.

- **OCAD Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación**

En esta etapa del ciclo de proyectos se encontraron tres grandes deficiencias que afectan al FCTel las cuales tienen que ver con el papel de las gobernaciones, la desconfianza hacia el panel de expertos por parte de las gobernaciones y alcaldías y el papel de Colciencias como Secretaría Técnica y verificador de requisitos del FCTel.

El FCTel está distribuido por cupos entre los departamentos del país y la ciudad de Bogotá. La ley 1606/2012 en el artículo 29 amplía lo enunciado en el artículo 25 de la Ley 1530/2012 y establece que cualquier entidad del orden nacional puede presentar proyectos susceptibles de ser financiados por el FCTel al OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación y la circular 65 de 3013 permite que las entidades de orden nacional, los gobernadores y alcaldes del país presenten proyectos que se pretendan financiar con recursos del FCTel directamente a través del SUIFP sin tener que presentarlos a la secretaría técnica del OCAD.

A pesar de esto, se encontró que existe gran desconocimiento sobre los diferentes mecanismos para presentar proyectos al OCAD CTel, pues en general se considera que la única manera de hacerlo es a través de las gobernaciones (dado que el dinero está distribuido por departamentos). Por esto los municipios y otros actores han sentido que sus proyectos no pueden acceder al OCAD si no tienen el aval del gobernador, así estos cumplan con todos los requisitos de formulación.

Supuestamente los municipios tenían derecho a presentar proyectos en Ciencia Tecnología e Innovación; cuando uno llama allá, respuesta puntual, dicen “les sugerimos que lo haga a través de la gobernación de Antioquia porque eso no es nacional”, entonces cómo así. Vienen y dicen que todos pueden, pero a la hora de la verdad es una sugerencia

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Teniendo en cuenta esto, la primera deficiencia identificada se refiere al nuevo poder que se otorgó a las gobernaciones en materia de inversión en CTel, el cual ha permitido que las gobernaciones bloqueen proyectos sin criterios claros (siendo estas el único actor que en la práctica está presentando proyectos), perjudicando así la transparencia del sistema.

Eso quiere decir que no hay unos criterios claros y definidos y cada entidad tiene autonomía unos criterios de priorización, en la teoría todo está, que obedecen a los planes de desarrollo a los planes regionales y de ciencia y tecnología departamental, pero en la práctica depende mucho del funcionario de turno, de las tensiones que hayan entre las secretarías de salud y planeación en este caso y luego de la intervención del gobernador.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Dada esta falta de claridad en los criterios que las gobernaciones están utilizando para presentar los proyectos a Colciencias, las alcaldías y actores del SNCTel están empezando a percibir que el proceso carece de tecnicismo y está influenciado por factores políticos y personales, cuando lo que se busca en el SNCTel es alejarse al máximo de dinámicas diferentes a la rigurosidad que debe caracterizar un proceso científico.

Igual ese fondo, a mi modo de ver sí tiene la limitante que si no tienes el aval del gobernador, el proyecto no camina.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Hay buenos proyectos que pueden estar muy bien formulados en la oficina de planeación pero si esta universidad no es cercana a los afectos del secretario no va a ser propuesto y no tiene posibilidad alguna de que llegue al OCAD

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

La segunda deficiencia encontrada está relacionada con el panel de expertos y la desconfianza por parte de las gobernaciones hacia el proceso de evaluación de los proyectos que realizan.

La Secretaría Técnica del OCAD CTel, Colciencias, realiza dos tipos de evaluaciones para determinar cuáles proyectos pasan a consideración del OCAD. En primer lugar realiza un proceso previo en donde verifica los criterios de formulación y luego facilita la evaluación por parte de pares expertos. Estos últimos puntúan el proyecto de 1 a 100 atendiendo a los criterios de pertinencia (con una ponderación de 20/100), viabilidad (35/100), articulación (25/100) e impacto (20/100), presentando al OCAD sólo aquellos proyectos que alcancen una puntuación de 80 o más (Colciencias, 2014).

Las gobernaciones desconfían de este proceso argumentando que no hay claridad en cuál es la información que se revisa ni la forma de puntuar los proyectos, y perciben rivalidades entre evaluadores e investigadores, lo que consideran resta objetividad al proceso.

Por otro lado perciben que el proceso de evaluación debería aproximarse más a un trabajo de viabilización conjunto en donde exista la posibilidad de además de sustentar el proyecto, hacer réplicas a la evaluación o estandarizar canales de comunicación más amplios a través de los cuales se puedan solicitar recomendaciones.

Además las gobernaciones se sienten incómodas con el hecho que el panel de expertos dictamine sobre la pertinencia de los proyectos cuando no son expertos en la región. A pesar que Colciencias implementó la figura de expertos regionales, aún perciben que los conceptos están alejados de la realidad local.

Hay muchas críticas hacia ese proceso, porque mucha gente lo percibe como poco objetivo, finalmente es la opinión de un señor, y no hay procesos para contra argumentar la opinión del señor; entonces, en ese OCAD en particular sí se están haciendo llamados a que se haga un proceso mucho más, que sin perder la parte técnica se haga de forma más democrática y más objetiva.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Pero sin duda lo que hemos encontrado es que los académicos tenemos nuestros problemas, un economista le bloquea al otro, y eso nos hemos encontrado.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Muchas veces no conocen las regiones, y eso también es un desconocimiento muy grande de parte del evaluador, no conocer la región y la particularidad de la región, porque son personas que han estado vinculadas al sector académico.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

La tercera deficiencia encontrada en la etapa de presentación a la Secretaría Técnica es la falta de consenso sobre el papel que debe cumplir Colciencias en este sistema, pues por un lado algunas gobernaciones opinan que se está extralimitando de sus funciones adicionando evaluaciones que no se encuentran establecidas en la normatividad (panel de expertos, análisis financiero) quitándole poder de decisión al OCAD. Por otro lado, las universidades y el mismo Colciencias afirman que estos proyectos requieren de un alto nivel de tecnicismo y rigurosidad por lo que una evaluación previa al OCAD es necesaria y los retrasos en la aprobación de los proyectos no se deben a su papel de Secretaría Técnica sino a la inadecuada formulación de los proyectos.

Ahora además Colciencias ha inventado dos requisitos adicionales que hacen que el proyecto no le llegue a los que toman las decisiones, que es el órgano colegiado.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Otra crítica presentada hacia Colciencias como secretaria técnica del OCAD es una percepción de sesgo hacia cierto tipo de proyectos en especial los de ciencias básicas.

Colciencias (...) investigación y desarrollo en ciencias básicas, no le gustan las ciencias aplicadas, no le gustan la innovación empresarial, no le gusta la innovación social, solamente quiere es científicos

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Un aspecto que el sistema reconoció y dio solución fue la sobrecarga de trabajo en Colciencias respecto a la transferencia de los proyectos al SUIFP, pues a través de la Circular 65 de 2013 del DNP, se permitió a las entidades del orden nacional y representantes de las entidades territoriales que también pudieran realizar esta transferencia. Sin embargo algunos actores expresan que persisten retrasos en el cargue de información y que en ocasiones las últimas versiones de los archivos adjuntos no están

a disposición de los evaluadores y del OCAD en el SUIFP. Estos problemas son recurrentes en otros OCAD y fueron profundizados en la sección 1.1.2.2.

Finalmente existe una preocupación que trasciende el sistema pero tiene origen en él, y es la absorción de Colciencias en su papel de Secretaría Técnica del OCAD, que tomando en cuenta la complejidad del proceso hace considerar a muchos actores que el Departamento Administrativo puede no tener la capacidad para continuar adecuadamente con sus demás funciones.

Detrás de eso hay un problema y es que el presupuesto de Colciencias ha venido disminuyendo [...] vemos que Colciencias está básicamente actuando como secretaria técnica del OCAD, y tiene otras funciones que son misionales y que ha venido desarrollando a lo largo de los años y que ha tenido descuidadas por atender el OCAD.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

- OCADs de las Corporaciones Autónomas Regionales

El marco operativo y jurídico por el cual se da el proceso de verificación y formulación que rige a las Corporaciones Autónomas Regionales, es el mismo que se aplica en los demás OCAD (Regionales, Departamentales y municipales y CTel), salvo algunas particularidades ajustadas para enfocar la ejecución a las Corporaciones Autónomas Regionales. Así lo evidencia el Artículo 2, parágrafo 3, del Acuerdo Número 17 de la Comisión Rectora: “*Las Corporaciones Autónomas Regionales beneficiarias de los recursos del Sistema General de Regalías pueden presentar directamente a sus respectivos Órganos Colegiados de Administración y Decisión, proyectos de inversión que sean concordantes con los Planes de Acción Institucionales aprobados por sus Consejos Directivos, dando cumplimiento a las reglas establecidas para las entidades territoriales en el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012. Dichas Corporaciones tendrán derecho a ejecutar directamente los proyectos de inversión financiados con cargo a los recursos que reciben por concepto de asignaciones directas de regalías y compensaciones*”. Como consecuencia de lo anterior, se hace evidente que el enfoque de dichos proyectos, con base en la norma, está particularmente asociado a las necesidades de los planes de acción de las corporaciones.

Para el caso particular de los OCAD integrados por las CAR, el estudio cualitativo arrojó 2 asuntos que vale la pena destacar. En primer lugar, se evidencia un desconocimiento de los municipios sobre la directriz que tiene el OCAD para financiar los proyectos. Las entidades territoriales asumen que los recursos que desembolsa el SGR tienen la misma finalidad que si estos fuesen solicitados en un OCAD como el departamental o el municipal, sin tener en cuenta que dichos recursos han sido asignados para cumplir con proyectos alineados a los interés de las Corporaciones Autónomas. Por lo anterior, las

Secretarías Técnicas de las CAR, se han visto obligadas a rechazar un buen número de proyectos formulados, puesto que estos no están en sintonía con las líneas estratégicas de las Corporaciones.

En segundo lugar, los entrevistados reconocen que el proceso de formulación y registro es un hito en el Ciclo de Proyectos. Lo anterior, debido a que en esta etapa se define la fortaleza técnica del proyecto y por ende su oportunidad de ser materializado. Los funcionarios argumentan que en las fases posteriores pueden ser renegociados para que se pueda dar su ejecución.

E: Pensando de manera global en el ciclo de proyectos, ¿qué fase, qué proceso es el que genera un cuello de botella más álgido que demanda más recursos, más esfuerzos, más tiempo, dónde está el mayor cuello de botella de todo el proceso? - Para mí es un proceso, y los procesos están diseñados para que caminen, que yo te diga que hay un cuello de botella, sería en la formulación como tal, en dejar listo el proyecto para que el OCAD lo revise, la secretaría técnica lo revise.

E: ¿Después de que entra a Secretaría Técnica todos salen bien? - Sí, porque las revisiones, los comentarios, que falta este papel, eso es apenas normal. Sabes cuándo se enreda, cuando el proyecto tiene licencias ambientales, ahí sí es complicado, porque una licencia ambiental fácilmente te demora un proyecto seis meses, ahí sí es donde el puerco tuerce el rabo.

(OCAD CAR, Nivel Departamental)

1.1.3.3. Viabilización, priorización y aprobación

- OCAD municipales, departamentales y regionales

Los procesos de viabilización y aprobación de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías están reglamentados por el Acuerdo 17 de la Comisión Rectora; allí también se presentan las recomendaciones generales para priorizar proyectos dentro de los OCAD. Parte de los lineamientos que se presentan en este acuerdo establecen los requisitos de viabilización y aprobación según el sector al que pertenezcan los proyectos y la fase en la que son presentados. A diferencia del Acuerdo 13, en el Acuerdo 17 se determinan de manera mucho más precisa los requisitos y criterios necesarios para la toma de decisiones dentro de los OCAD. Así pues, en la presente sección se analiza la aplicación de esta normativa para el proceso de viabilización, priorización y aprobación de proyectos.

En la práctica el proceso de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos se lleva a cabo simultáneamente, de tal manera que los problemas identificados en un

proceso le atañen a los tres. Por tanto, en esta sección se abordarán en conjunto y sólo en casos en los que sea necesario hablar sólo de uno de ellos, se hará la distinción.

No, casi siempre se viabiliza, se prioriza y se aprueba al tiempo, cuando no hay recursos o cuando de pronto el gobernador o la entidad territorial está viendo otro panorama de un posible proyecto que viene grande, pero quiere dejar como un remanente de proyectos, como el banco de proyectos viabilizados, que es el caso de Córdoba sí se viabiliza no más, pero el mismo ente territorial dice, solamente lo quiero ver viabilizado, votémosle la viabilización, se vota, el resto viabiliza y se aprueba casi siempre de últimas.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

El SGR contempló la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en donde representantes de los tres niveles de gobierno estudien y determinen la viabilidad de los proyectos que esperan ser financiados con los dineros de las regalías. Tal estrategia ha generado reacciones muy diferentes entre los actores y las instituciones que forman parte del sistema. Como se explica en la sección 1.1.5.1, para una buena parte de los entrevistados, los OCAD han garantizado una mayor calidad de los proyectos aprobados; no obstante, para algunos otros, dichos órganos únicamente han dilatado la ejecución de los proyectos que las entidades territoriales formulan. Más allá de estas divergencias respecto a la efectividad de los OCAD, se coincidió en que el proceso de verificación de requisitos para la viabilización y aprobación es el más largo y dispendioso.

E: Hablemos de todo ese proceso, de todo ese ciclo de un proyecto. ¿Cuál es el paso donde hay más costos en tiempo, en recursos, de toda esa cadena? - Yo creería que en la radicación de los proyectos en la secretaría técnica, porque la entidad territorial la formula, la radica en la secretaría técnica, pero ahí en la secretaría técnica es donde se debe realizar la radicación en el banco de proyectos, la verificación de requisitos, la solicitud al ministerio líder, ahí mismo devuelven los proyectos en el caso de que tengan subsanaciones, llegan otra vez a la secretaría técnica, se tienen que poner en contacto nuevamente con las entidades territoriales, para mí es la parte más desgastante.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Así mismo, según la *Encuesta de percepción - Ciclo de proyectos del SGR*, realizada a los departamentos y municipios del país, el problema central del ciclo de proyectos del SGR es “La presentación y trámite de los proyectos en el OCAD”. Como puede verse en el

Gráfico 14, el único problema en el que más del 50% de los encuestados coinciden como el problema central del ciclo de proyectos tiene que ver con la presentación y trámite de los proyectos en el OCAD, esto incluye la viabilización, aprobación y priorización de los proyectos.

Dadas las razones anteriores y debido a que tanto en las encuestas como en las entrevistas los procesos de viabilización, aprobación y priorización resultan ser los más problemáticos; en esta sección se abordarán dos grandes cuestiones, la primera de ellas son las razones por las que el proceso de viabilización, aprobación y priorización es uno de los que más genera retrasos dentro del ciclo de proyectos. Dentro de tales razones se encuentra la gestión de las secretarías técnicas, problemas asociados con los criterios para la evaluación y la remisión de los proyectos a los ministerios sectoriales. El segundo tema general que se tratará se refiere a algunos factores de riesgo que ponen en peligro la calidad de los proyectos aprobados. Allí se abordarán aspectos asociados con los comités consultivos, factores políticos que están interviniendo en las decisiones de los OCAD, la aprobación de proyectos a través de OCADTONES y finalmente, la estructura de los OCAD municipales.

Antes de comenzar se debe aclarar que no habrá una mención particular al proceso de priorización debido a que según indicaron los entrevistados, únicamente se están formulando proyectos con base en los recursos disponibles para tal fin.

Una de las principales críticas que manifestaron los funcionarios de las entidades formuladoras se refirió al tiempo que se toman los miembros del OCAD para revisar los proyectos. Según explicaron, en muchas ocasiones se vulneran los tiempos estipulados por el reglamento para la entrega de conceptos, es decir, siete días hábiles; lo que a su vez implica retrasos en los siguientes pasos del proceso, como la citación al OCAD. Incluso, en los casos en los que ya se ha agendado la reunión para aprobación, y los conceptos se retrasan, las entidades formuladoras no alcanzan a realizar los ajustes y tienen que retirar sus proyectos hasta la siguiente reunión.

E: ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de esas reuniones anteriores al OCAD? - Puntos neurálgicos que yo he identificado en trabajo con los ministerios, es que los ministerios se demoran mucho en dar los conceptos, a veces pasan el concepto la noche anterior al OCAD, y el municipio no alcanza a hacer el ajuste al proyecto, entonces, no se puede presentar al OCAD, o se presenta incompleto.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Ahora bien, algunos de los retrasos en la emisión de conceptos se pueden deber a que, los representantes del nivel nacional en los OCAD departamentales y regionales envían los proyectos a los ministerios sectoriales correspondientes, para que éstos a su vez emitan un concepto técnico al respecto. Este procedimiento garantiza que los proyectos tengan una evaluación técnica rigurosa y en ese sentido es fundamental para el correcto funcionamiento del sistema y el alcance de sus objetivos. Sin embargo, también generan retrasos y problemas en el flujo de información. En otras palabras, el o los ministerios

miembros de determinados OCAD no cuentan con los conocimientos y las herramientas técnicas necesarias para evaluar proyectos que no estén enfocados en sus sectores, por esta razón, se deben enviar al ministerio correspondiente. A pesar de lo anterior, este *paso adicional* en el proceso ha generado retrasos en la aprobación y eventual ejecución de los recursos. Por otra parte también ha implicado problemas en el flujo de información entre los actores.

La percepción que tienen los demás miembros de los OCAD, así como las entidades territoriales adscritas a éstos es que el representante del nivel nacional se convierte en una suerte de intermediario en el proceso. Para las entidades productoras, tal representante es un actor adicional al sistema anterior que genera más retrasos y burocracia. Es pertinente agregar que esta estrategia también está siendo empleada por el nivel departamental de algunos OCAD; de tal manera que, la revisión técnica de proyectos por parte de estas entidades se basa en remitir el documento a la secretaría sectorial para que ésta emita un concepto.

La otra gran falencia es que se suponía que los miembros del OCAD ahorita son los viabilizadores de los proyectos, pero entonces ellos son miembros, pero gran parte de ellos son administrativos, no conocen o no hacen una viabilización técnica del proyecto, aunque por ley ellos tengan que viabilizarlo, entonces, lo que hace el orden nacional es simplemente remitirlo a los ministerios sectoriales (...) entonces aquí el trámite lo veo tan engorroso, que primero acá al miembro del OCAD lo manda al viceministerio, el viceministerio otra vez vuelve al miembro del OCAD y luego nos lo mandan a nosotros

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Como se puede ver, los representantes en el OCAD, principalmente los del nivel nacional, actúan en la práctica como intermediarios o mensajeros de los conceptos que emiten otras entidades. Esto a su vez genera algunos problemas en lo concerniente al flujo de información. El primero de ellos se refiere a que no hay una interacción directa entre quien viabiliza y las entidades formuladoras, de tal manera que las aclaraciones sobre los comentarios y sugerencias no son presentadas de manera directa, sino que se lleva a cabo por medio de los miembros del OCAD. Así por ejemplo, durante los Pre-OCAD cuando se solicitan aclaraciones o explicaciones sobre comentarios o conceptos en general, los representantes no tienen las herramientas para responder y es necesario acordar reuniones adicionales o postergar la votación del proyecto. Adicionalmente, se evidenciaron varias críticas debido a que el nivel nacional en ocasiones vota negativamente un proyecto porque no recibe oportunamente el concepto del ministerio sectorial y los formuladores deben retirar el proyecto hasta que éste llegue para su votación.

Entonces, el ministerio líder es el que coordina sus conceptos para darle la viabilidad al momento de la sesión; entonces, en el sector que más hemos tenido inconvenientes es con el sector de agua potable y saneamiento básico, todos los proyectos el ministerio líder los remite al Viceministerio de Aguas, y el Viceministerio de Aguas da el concepto, como todos los conceptos son negativos, pues el miembro del OCAD del orden nacional vota negativo..

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Por otra parte, el flujo de la información se ve dificultado porque no existen canales de consulta y transmisión claros. Por ejemplo, no existe un mecanismo estandarizado para enviar la información a los miembros de los OCAD y de esta manera llevar a cabo la respectiva evaluación; así, se han presentado casos en los que ha habido pérdida de documentos o problemas en el recibo de correos electrónicos que generan retrasos. Adicional a esto, la rotación de los funcionarios que asisten a los OCAD también ha implicado pérdida de información importante.

La pérdida de información cuando se cambia de representantes o de los delegados a los OCAD ha evidenciado que no hay una correcta sistematización de la información lo que genera que la documentación de los proyectos se extravíe. Según los entrevistados, estas dificultades se presentan en todos los tipos de OCAD, principalmente en el nivel nacional; dado que es en el cual los funcionarios rotan más constantemente.

Hacienda no ha tenido una continuidad, una memoria histórica que es una dificultad que tiene el sistema, sobre todo con el gobierno nacional, y es que si uno da la garantía, tiene la garantía que allá en el ministerio respectivo no hay un funcionario o una memoria histórica de todo lo que se ha desarrollado en el OCAD, el desgaste es tremendo para uno, me tocó hacerlo en Hacienda, había una niña en Hacienda que conocía todo el desarrollo histórico del OCAD(...) esa niña como que se fue y no entregó, sin embargo nosotros tenemos toda la información colgada en un Dropbox, que ellos conocen, las actas, los acuerdos, todo, y resulta que demoramos dos meses explicándole a la nueva funcionaria que llegó del Ministerio de Hacienda, la asesora de la viceministra, qué fue lo que se hizo durante los dos años anteriores, eso fue un desgaste tremendo para nosotros

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Otra de las causas que han generado demoras en la revisión de requisitos se pueden encontrar analizando los criterios que se emplean para tal verificación. A pesar de que este tema se aborda en la sección 1.1.5.1, a continuación se presentará un breve análisis sobre los criterios que se usan durante la viabilización y los problemas que se han producido al respecto.

Como ya se explicó, los lineamientos sobre los criterios de viabilización, aprobación y priorización de proyectos se encuentran en el Acuerdo 17 de la Comisión Rectora. A partir de la investigación y el análisis de las entrevistas se puede afirmar que tales lineamientos se están respetando durante el proceso; no obstante, se detectaron algunos inconvenientes descritos a continuación.

Durante la evaluación de requisitos que lleva a cabo el nivel nacional se ha encontrado que los ministerios sectoriales están empleando criterios adicionales para la revisión de la pertinencia técnica de los proyectos. Si bien, en los OCAD departamentales y regionales las entidades territoriales están de acuerdo con que se lleve a cabo un análisis riguroso de la viabilidad de sus proyectos, cuestionan que no se les hayan entregado todos los criterios con los cuales están siendo evaluados. Según argumentan, si las entidades que formulan conocieran con precisión las pautas de revisión, podrían estructurar sus proyectos con base en estas y se evitarían los retrasos que están viviendo ahora debido a las devoluciones y correcciones.

Entonces, lo que hace el orden nacional es simplemente remitirlo a los ministerios sectoriales, si el proyecto es de vías, entonces, lo mandan para el Ministerio de Transporte; si el proyecto es de agua potable lo mandan para el Ministerio de Vivienda y Territorio, entonces (...) ahí de una vez están formando unos cortocircuitos que hemos tenido, por ejemplo, con el Viceministerio de Aguas, en el Viceministerio de Aguas casi todos los proyectos que hemos presentado a ellos tienen conceptos negativos, no ha pasado....y los que han pasado, han pasado después de cuatro o cinco revisiones con ellos, entonces, el desgaste administrativo ha sido muy grande con ellos;

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Ahora bien, según lo expresado por varios de los entrevistados, el concepto técnico se suele confiar al nivel nacional, debido a las capacidades y experticia de los ministerios sectoriales, esta decisión redundante en la rigurosidad y exigencia en los OCAD departamentales y regionales. No obstante, el caso de los OCAD municipales es diferente; el representante del nivel nacional es un funcionario del DNP quien no suele remitir sus proyectos a los ministerios sectoriales; por tanto la viabilidad que se da es principalmente de criterios documentales y criterios generales. Se esperaría que el nivel departamental asumiera esta labor, sin embargo, en algunos casos, se evidenció por medio de entrevistas que la labor de los departamentos no es tan rigurosa como se esperaría.

Quizás el manejo y el dominio de los temas y la comunicación con los otros departamentos han influido mucho en el descontento de los departamentos y se nos devuelve a nosotros en gran parte. Porque como no está claro todo el procedimiento, dicen que el gobierno nacional, porque de los tres niveles, es el más juicioso en leer un proyecto, en caminarlo.

Como miembro del OCAD, uno esperaría ver en un pre-OCAD a un alcalde haciendo observaciones sobre los proyectos, así no fuese de su municipio, pero es que él es miembro y él también vota, pero eso nunca pasa. Los gobernadores nunca dicen nada, entonces la responsabilidad técnica recae en el gobierno nacional, aun cuando los tres votamos.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Por tanto, algunos de los miembros de los OCAD municipales no tienen las herramientas técnicas para viabilizar un proyecto, y por su parte, otros miembros no se encargan de revisarlos rigurosamente. Esto pone en riesgo la calidad de la labor de verificación de los proyectos así como desconoce la función principal de los OCAD dentro del sistema, que se enfoca principalmente a garantizar la calidad de la inversión de los dineros de regalías.

Otra crítica recurrente respecto a los criterios que se emplean para viabilizar un proyecto es que, los miembros del OCAD, principalmente los del nivel nacional, hacen solicitudes, comentarios, sugerencias y emiten conceptos obviando las realidades locales y el contexto regional. Así, por ejemplo se presentan casos en los que por las características geográficas y las condiciones de acceso a ciertas zonas cambian sustancialmente los precios de los materiales, cosa que, genera dificultades durante la viabilización.

De hecho en particular, por ejemplo en el fondo de desarrollo regional, como allá las instancias evaluadoras son los ministerios, en muchos casos para el tema de infraestructura, los presupuestos, en la revisión de los presupuestos y en el tema de los APU, que son precios muy particulares dependiendo la región, hemos tenido dificultades para poder hacerle entender al gobierno nacional, al Ministerio de Transporte de los precios de concreto para el Municipio de San Bernardo, tiene unos precios completamente distintos si están puestos en Montería o si están puestos en Ayapel o en un sector especial donde hay que pasar una ciénaga, esas particularidades por supuesto que son claves, hemos en algunos casos llegado a puntos de concertación, pero en otros casos ha sido de mucha dificultad

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Por otra parte, en lo que concierne a los OCAD municipales se manifestó una preocupación sobre el riesgo de corrupción que se corre de aprobación de actas sin el visto bueno de los miembros del OCAD; debido a que la norma indica que las Actas deben ir firmadas únicamente por el presidente y el Secretario técnico de los OCAD, que en el caso municipal son miembros de la misma entidad. Según explicó un funcionario del DNP que es delegado ante un OCAD municipal, ya se han presentado casos en los que aparecen actas con proyectos aprobados, de reuniones que en realidad nunca se llevaron a cabo.

De igual forma hacer un cuerpo colegiado, tengo entendido que la nueva normatividad exige que solamente las actas deben ir firmadas por el presidente del OCAD y por el

secretario técnico del OCAD, en ese orden de ideas en esas actas se consigna lo que ha ocurrido durante la sesión, pero no tienen la firma correspondiente de los participantes, solamente del presidente del OCAD y del secretario técnico, eso a qué conlleva, a que pueden presentarse circunstancias en las cuales aparezca dentro del acta, que de hecho ya se ha establecido así, ya ha ocurrido, tenemos conocimiento de algunos casos en donde ocurre que en esa acta firmada por el presidente del OCAD y por el secretario técnico del OCAD aparece que fueron aprobados tales proyectos, y que de pronto los delegados de las diferentes instancias fue positivo y fue aprobado; y cuando se va a verificar, esa reunión de OCAD nunca existió

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Respecto a los OCAD municipales, también se encontró que la doble labor que deben cumplir las entidades territoriales –formuladores, miembros y secretaría técnica–, genera confusiones y produce que se descuiden algunas de las gestiones que están bajo su responsabilidad; principalmente las que conciernen a su rol como secretaría técnica. Adicionalmente, si se entiende que el objetivo último de la entidad es lograr la aprobación de los proyectos, labores como la revisión de requisitos que debe hacer la secretaría técnica, se ven comprometidas.

E: Este rol de las secretarías técnicas en los OCAD, ¿Cómo lo ven? - Yo lo veo muy débil. Yo veo que ellos todavía no diferencian el rol que son los dueños de la plata y del problema, y que formulan, y que están tirando a que les aprueben un proyecto, a que tienen también la responsabilidad de ser la secretaría técnica; esos roles como que se les confunden. Hay veces que tienen la responsabilidad de secretaría técnica que le toca a uno casi que asumirla, hasta las mismas sesiones.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Como se explicó en el inicio de la sección, en la última parte se desarrollará un breve recuento de deficiencias adicionales que se encontraron a través de la investigación, que no comprometen la celeridad del proceso, ni los posibles retrasos, sino su calidad.

El primer factor de riesgo, sobre el que se enfatizó recurrentemente durante el trabajo de campo fue el carácter no vinculante del Comité Consultivo. Esta condición ha implicado que el certificado de radicación de solicitud del concepto a este comité sea visto como un requisito documental más. Aunado a esto, se ha encontrado que en la mayoría de casos, los Comités Consultivos ni siquiera responden a la solicitud.

Las principales críticas a los comités consultivos se sustentan en dos razones. La primera es que no se está recibiendo retroalimentación de estos actores, en parte porque no es “obligatorio” para que aprueben un proyecto; también se ha expresado que es muy difícil

esperar respuesta de cualquier institución ante tal petición si no hay un reconocimiento económico por su labor. La segunda razón se relaciona con la percepción que existe en muchas entidades territoriales según la cual la labor del comité consultivo no es necesaria y que lo único que implica son más trámites burocráticos; según explican, la verificación técnica de los miembros del OCAD y la retroalimentación que reciben es una herramienta adecuada para suplir la labor de los comités consultivos, los cuales, en todo caso no están significando una mejora significativa en la calidad de los proyectos.

E: ¿Y tú crees que cuando se emite ese concepto se enriquece el proceso? - Pues mira, para ser sincero, yo pensaría que eso es como un requisito que se debe tener, más allá de enriquecerlo, porque no hemos tenido la oportunidad en donde el comité consultivo nos dé una contrapropuesta o nos proponga algo dentro del mismo proyecto, simplemente se dan por enterados de lo que está pasando, pero todavía no hemos tenido el caso donde ellos quieran también aportar, ellos están invitados a hacerlo, pero no ha pasado todavía; así que como valor agregado y como aporte, no lo he visto muy claro.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

El segundo factor de riesgo que se detectó durante el proceso se refiere a la manera como los intereses políticos en las regiones pueden estar interviniendo dentro de las decisiones del OCAD; si bien, las estrategias no son directas, sí han sido empleadas y han tenido resultados. Según explicaron algunos representantes al nivel nacional en varios OCAD, por ejemplo, las gobernaciones dan votos negativos, en esta circunstancia muchos alcaldes prefieren retirar sus proyectos, dado que un voto negativo implica problemas con los órganos de control. En otros casos, en OCAD departamental y regional, dado que las gobernaciones ejercen las secretarías técnicas retrasan los procedimientos para que a otras entidades territoriales, particularmente los municipios no se les aprueben un proyecto.

El otro lado sí es por temas técnicos de cumplimiento de requisitos no se ha podido llevar a citación, pero ya sabemos que ese alcalde no está con la misma línea del gobernador. Entonces el gobernador tiene algunos argumentos, que bien pueden ser técnicos, pero uno sabe detrás qué más puede pasar para que ese proyecto no llegue a la citación. Desafortunadamente ese proyecto no cumple con los requisitos y no puede ser llevado; en el momento en que cumpla, seguramente el problema va a ser otro, que todavía no lo podemos vislumbrar claramente pero que sabemos que el tema va a ser de recursos, no sé si llegue a citación.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Las razones por las cuales las gobernaciones ponen trabas para que a algunos de los municipios se les aprueben los proyectos pueden ser políticas –el alcalde y el gobernador

no pertenecen al mismo partido o corriente política—; aunque esta no es la única razón: también se han presentado casos en los que el departamento quiere comprometer los recursos del OCAD regional en otros proyectos y no le interesa que se aprueben los proyectos que formulen los municipios. Según algunos entrevistados, el problema radica en que las gobernaciones creen que tienen todo el control sobre cómo se invierten los recursos, debido a que administran el dinero de la bolsa regional.

E: ¿Por qué otra razón no se aprueban proyectos en el OCAD? - El gobernador es de un partido político diferente a los alcaldes, entonces, el gobernador apoya solo proyectos de su bolsa regional, de municipios que tengan con su orientación política, entonces, llegan municipios que quieren sacar plata del OCAD regional, de la bolsa regional para proyectos regionales, pero de esos municipios, y el gobernador no da el voto positivo; en muchas ocasiones según criterio del municipio, está bien formulado, porque el gobernador vota que no, pues porque no está dentro de la prioridad de lo que el gobernador quiere gastar la plata, no olvidemos que el gobernador es el que tiene el control de su bolsa regional

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

El tercer factor de riesgo identificado es la aprobación de proyectos durante OCADTONES. En concordancia con las observaciones realizadas por la Contraloría, dado el volumen de proyectos a evaluar por parte de los miembros de los OCAD, principalmente de los niveles departamental y nacional, se corre el riesgo de que el estudio y revisión no sean rigurosos. Según explicó un representante del nivel nacional, estas jornadas son bastante desgastantes y no es posible llevar a cabo una evaluación adecuada de todos los proyectos. Por tanto, si bien se entiende que los OCADTONES constituyen una estrategia para solucionar problemas con las agendas y cronogramas de las diferentes entidades participantes, también implica riesgos respecto a la calidad de los proyectos aprobados en estos eventos.

El último de los factores de riesgo se refiere a la estructura del OCAD municipal. Como se sabe, el representante del nivel nacional ante este tipo de OCAD es un funcionario del DNP; así, el DNP cumple la labor de regulación, control y decisión —no de manera absoluta, pero sí parte de ella— y esto repercute, principalmente en las decisiones dentro del OCAD y las relaciones de los funcionarios con los miembros de las entidades territoriales en estas instancias.

El DNP de alguna manera trata de ser juez y parte para las entidades territoriales, porque dicen, ustedes me ayudan a formular proyectos, pero también están en el momento de la votación, entonces, para unos no es tan positivo, como para otros sí, que el DNP haga parte del triángulo de decisión y del gobierno nacional para apoyar proyectos, ellos ya me ayudaron a formular proyectos, y para qué me ayudaron, si además no los van a aprobar.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Antes de terminar, se presentarán las percepciones de los actores del sistema respecto a las diferencias entre los procesos cuando el DNP participa en la verificación de requisitos y viabilización de proyectos, es decir, cuando hay cofinanciación del PGN. En términos generales, los representantes de las entidades territoriales y los miembros de los OCAD no perciben grandes diferencias cuando los proyectos son viabilizados por el DNP; muchos afirmaron que no encontraban diferencia alguna, ni en los tiempos, ni en los procesos:

E: ¿Los proyectos confinados por el PGN tienen una probabilidad diferente de ser viabilizados y aprobados, o es el mismo recorrido? - Funcionan igual, tiene que pasar la misma ruta, solo que la cofinanciación lleva plata del recurso del PGN, pero es el mismo proceso que debe pasar cualquier proyecto, no sé si tenga más favorabilidad de ser aprobado por ser recursos de la nación, yo creo que no implica tanto que sea con recursos de la nación, sino el impacto que genera, que sean proyectos de alto impacto, pues obviamente hacen que sean más necesarios de aprobar.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

No obstante otros comentaron que, a pesar de que el proceso de viabilización y aprobación de los proyectos cofinanciados con PGN era el mismo, el hecho de que el DNP realice la viabilización agilizaba un poco los procesos. Para resumir, no se encontraron cambios sustanciales en los procesos cuando un proyecto es cofinanciado con PGN; no obstante, la mayoría de entrevistados reconocieron que en estos casos, el proceso era un poco más eficiente respecto a los tiempos de respuesta de la viabilización.

E: ¿Ustedes tienen algún proyecto cofinanciado por el Estado? - Sí, varios.

E: ¿Y cómo ha sido el papel del DNP en estos casos, han tenido problemas, ha sido más lento? - No, ha sido más rápido, ha habido más apoyo, sobre todo por lo que te acabo de decir, tenemos un asocio, recuerde que en el contrato plan Gran Darién también firmó la nación, el DNP fue el gestor, y entonces, con ellos ha sido mucho más fácil poder lograr conseguir esa viabilización, porque entienden la prioridad del proyecto y(...)supradepartamental.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

En conclusión, como ya se había explicado, en este apartado se abordaron dos grandes cuestiones. Por un lado, se examinaron las razones por las cuales los procesos de viabilización, priorización y aprobación actualmente es uno de los principales cuellos de botella dentro de la gestión de los OCAD; y, por otro lado, se abordaron algunos factores de riesgo que hacen peligrar la calidad de los proyectos aprobados.

Dentro de las razones por las cuales el proceso de viabilización, priorización y aprobación genera más retrasos dentro del ciclo se encuentra la gestión de las secretarías técnicas, problemas asociados con los criterios para la evaluación y la remisión de los proyectos a los ministerios sectoriales. Ahora bien, los factores de riesgo que se estudiaron respecto a la calidad de los proyectos aprobados son: aspectos asociados con los comités consultivos, factores políticos que están interviniendo en las decisiones de los OCAD, la aprobación de proyectos a través de OCADTONES y finalmente, la estructura de los OCAD municipales.

Para terminar, vale la pena recordar algunos aspectos coyunturales que se trataron a lo largo de la presente sección. En las últimas páginas se describieron las deficiencias que se encontraron dentro del proceso de viabilización, priorización y aprobación que da cuenta de la manera en que está funcionando el SGR en términos de macro y micro procesos. Muchas de las dificultades, por ejemplo las relacionadas con las secretarías técnicas y la emisión de conceptos del nivel nacional, están relacionadas con problemas en la coordinación entre los actores y órganos del SGR. Esto se debe en parte a que este es un nuevo sistema al cual se están empezando a adaptar los actores y en el cual se debe hacer algunos ajustes.

Ahora bien, respecto a los Comités Consultivos, se encontró que no están emitiendo oportunamente los conceptos solicitados. Lo anterior se debe a que son actores externos que no tienen ningún tipo de obligación ni compromiso con el sistema; adicionalmente, las entidades territoriales no se interesan por solicitar y motivar la emisión de tales conceptos debido a que no son vinculantes dentro del proceso.

- OCAD Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Los proyectos a financiarse con recursos del FCTel son viabilizados, priorizados y aprobados por un único OCAD nacional conformado por tres ministros o sus delegados y un representante del DNP, un gobernador por cada instancia de planeación regional o sus delegados y cuatro representantes de universidades públicas y dos de universidades privadas (Decreto 1075 de 2012, Art. 10). (Ver Figura 3).

Figura 3. OCAD Ciencia, Tecnología e Innovación



Fuente: Colciencias, 2014

Este OCAD ha sido uno de los más problemáticos al presentarse distintas posiciones entre los representantes de las gobernaciones, los representantes de las universidades y Colciencias, quienes han demostrado ser actores con diferentes perspectivas sobre el FCTel.

A continuación se presentan tres aspectos que se evidenciaron como las grandes deficiencias del proceso de viabilización, priorización y aprobación dentro del OCAD CTel: falta de claridad y consenso sobre las funciones del OCAD CTel, percepción de falta de pertinencia de los proyectos aprobados y la decisión del ejecutor.

De esta manera, en primer lugar no se tiene claridad o acuerdo entre los actores sobre cuáles son las funciones del OCAD tomando en cuenta que los proyectos que viabiliza, prioriza y aprueba tienen unas particularidades que los diferencian de los demás proyectos evaluados en los otros tipos de OCAD.

Esta falta de claridad se ha generado porque en este OCAD participan dos tipos de actores muy diferentes, existiendo por un lado los actores del SNCTel en cabeza de las universidades y por otro los representantes de dos niveles de gobierno, teniendo importante protagonismo los gobernadores en cuyos departamentos se distribuyen los recursos del FCTel. Estos dos actores tienen perspectivas distintas sobre la manera como se deberían aprobar estos recursos, pues por un lado los gobernadores argumentan que dado que las regiones carecen de tantas capacidades en CTel si una entidad territorial ha formulado un proyecto de forma adecuada este no debería ser rechazado (además tomando en cuenta su tendencia natural a ejecutar recursos se sienten molestos cuando un agente no gubernamental de alguna manera retrasa este proceso), mientras que las

universidades junto con Colciencias consideran que muchos de los proyectos presentados no corresponden a CTel y que a pesar que existan deficiencias en CTel, todos los proyectos deben ser evaluados de una manera muy rigurosa tal como se hace en las convocatorias para proyectos de Colciencias.

Se hablan lenguajes distintos, el lenguaje de gobernadores y departamentos es que tienen unos recursos muy importantes y que son de ellos y que se ha trabajado y no hay una razón para decirles que no; en el vértice de la academia se dice que son Proyectos y como tales hay que evaluarlos rigurosamente.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Además, este OCAD ha tomado una dinámica muy diferente de los demás ya que la Secretaría Técnica es desempeñada por un actor totalmente diferente de los que pueden votar en el OCAD y en donde dada la facultad que le confiere a Colciencias el Decreto 1252 de 2013 en su artículo 5 de verificar los requisitos de los proyectos a ser financiados con el FCTel y por el artículo 8 del Acuerdo 15, se hace una evaluación rigurosa de los proyectos antes de que pasen por el OCAD a través de un dictamen de personas expertas sobre la calidad científica y técnica (ver sección 1.1..3.2). Esta etapa tan diferente de verificación de requisitos ha causado malestar entre el nivel departamental ya que los gobernadores perciben que no tienen poder de decisión pues allí sólo se revisa lo que Colciencias determine que es financiable, mientras que las universidades afirman que es totalmente necesario que el concepto dado por el panel de expertos sea vinculante tal como lo es ahora.

Ese es el flujo correcto, detrás de un voto favorable que uno va a emitir para un determinado proyecto, pues que se tenga la seguridad de que dos o tres expertos en ese tema que lo han revisado, que le hicieron observaciones, que interactuaron con el grupo proponente, y que finalmente dijeron, este proyecto se puede aprobar.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

A los gobernadores no les gusta porque piensan que el OCAD somos unos firmones, acá en estos procesos debe haber confianza y saber cómo funciona el sistema, que se construya confianza y los gobernadores no la tienen, dicen que al OCAD solo llega a firmar.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Nosotros creemos que hay una práctica, que es todo lo que se denomina el panel de expertos, que si bien la ley dice que nosotros vamos, o sea, que se puede hablar con un experto o pedir concepto de un experto, esos paneles de expertos se han convertido en quienes aprueban o desaprueban los proyectos, nos parece, primero, de un modo ilegal; pensamos que son buenas prácticas que unos expertos en la materia lo vean, más en el

tema de ciencia y tecnología, pero en estos momentos ellos son los que están definiendo, y no el OCAD, porque antes de, mejor dicho, los paneles de expertos están definiendo qué es viable, qué no es viable, si se tiene que reformular, si no.

(Miembro OCAD CTel, nivel departamental)

Asimismo algunos actores afirman que Colciencias además de desarrollar sus funciones como Secretaría Técnica y como líder de la verificación de requisitos a través del panel de expertos, está interviniendo en las discusiones del OCAD y en las funciones que sus miembros tienen.

Que impulsado por la misma directora de Colciencias, que solo debe hacer las veces de secretaria técnica y no tomar parte en la discusión de lo que pasa en el OCAD, impulsado por ella se hizo el cambio del ejecutor de lo que había propuesto un gobernador.

(Miembro OCAD CTel, nivel departamental)

Así pues los miembros del OCAD (en especial nivel departamental y universidades) tienen concepciones distintas sobre las funciones que debería desempeñar el OCAD y esta discusión en realidad no se ha generado de una forma abierta y transparente, lo cual ha generado un alto nivel de tensión en el OCAD.

Falta mucha construcción de confianza entre todos los actores, se ha perdido hasta el respeto entre parte y parte, a pesar que es un espacio diplomático.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

El segundo aspecto identificado como una deficiencia en este proceso de viabilización, priorización y aprobación es la falta de pertinencia que algunos actores evidencian en los proyectos aprobados por este OCAD. Por una parte afirman que los proyectos están sesgados a la investigación básica y la capacitación de capital humano y por otro, que estos no corresponden a las vocaciones productivas de las regiones. Esta disyuntiva está relacionada con la deficiencia identificada en el proceso de formulación, donde si no existen planes estratégicos departamentales es difícil tanto para el formulador como para el tomador de decisiones si un proyecto es pertinente y está dirigido hacia las metas que debería cumplir cierta entidad territorial.

En su mayoría siguen siendo aprobados los proyectos de investigación básica, sobre todo aquellos enfocados en el área agrícola, tecnificación agrícola, etc., y aquellas iniciativas que incorporan un componente de innovación más grande no son aprobadas [...] una de las tendencias, por ejemplo, es aprobar proyectos que tengan que ver con capacitación de capital humano.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Lo que sí se nota es que muchas veces no se corresponde con su vocación productiva, lo que te hablaba de las ventajas competitivas comparativas de las regiones, muchas veces uno ve que se aprueban iniciativas que no tienen mucho que ver con esas ventajas.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

El tercer aspecto y que resulta fundamental para explicar el nivel de tensión alcanzado en este OCAD es la designación del ejecutor, la cual según la normatividad es potestad del OCAD, pero que en la práctica en los otros fondos se aprueba el que está propuesto desde la formulación.

En este caso esta designación ha sido una fuerte disputa pues las Universidades y Colciencias afirman que los actores indicados para ejecutar proyectos de CTel son aquellos ejecutores del SNCTel, dado que ellos son los que formularon el proyecto, tienen experiencia gestionando recursos de este sector, saben utilizar el régimen especial de contratación de actividades de CTel, no deben pagar una serie de impuestos y seguros que la gobernación sí y sean así independientes de cualquier dinámica externa que se pueda presentar por factores políticos relacionados con la gobernación. Por otro lado los gobernadores afirman que son ellos los que deben ejecutar el proyecto ya que con la Circular 6 de 2013 de Colombia Compra Eficiente pueden contratar bajo la normatividad de actividades de CTel, tienen capacidad instalada y experiencia manejando proyectos de grandes montos, de esta manera pueden hacer monitoreo y seguimiento al ser los propietarios de la contraseña en GESPROY y siempre van a firmar convenios para que los operadores sean las universidades o actores de CTel junto con los que formularon el proyecto.

No hay consenso entre ellos de quién debe ejecutar. Las universidades dicen que son ellos porque son los que ejecutan el conocimiento y los gobernadores ven una forma de ejercer su poder, su plan de desarrollo.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Creo que va a ser un desgaste para las instituciones académicas, para administrar deben contratar todo un equipo de trabajo [...] pero la parte de contratación como tal, creo que son las gobernaciones [...] creo que si uno tiene un compromiso con la institución que me formuló el proyecto, yo hago un convenio y es el mismo camino, ah, que es un camino más, sí, pero es también la forma de controlar los recursos

(Miembro OCAD CTel, nivel departamental)

Los recursos de ciencia y tecnología deben estar, por naturaleza, ejecutados por actores del sistema de ciencia y tecnología [...] Las universidades públicas siempre han dicho que quieren ejecutar, porque mientras les llega la plata de la gobernación, hay más tramites

larguísimos [...] Fuera de eso, como le pasó a la de Cauca, cuando fueron a contratar, porque el ejecutor era la gobernación, se tuvo que gastar 230 millones de pesos en seguros, [...] pagar los impuestos, porque hay unos impuestos departamentales [...] si le damos la plata a la universidad es más fácil que ella ejecute y el proyecto salga adelante.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Por esta razón, algunos actores sugieren que el ejecutor se designe por acuerdo formal entre las partes en una instancia previa al OCAD, y que en este caso se acepte que el formulador del proyecto, si este es aprobado, sea también su operador, para que así las universidades tengan la seguridad que los proyectos serán operados por actores del SNCTel y por quienes más saben sobre el tema.

- **OCADs de las Corporaciones Autónomas Regionales**

Las etapas de viabilización, priorización y aprobación mencionados en el Acuerdo 17 de la Comisión Rectora, son parte de un análisis documental sobre los proyectos presentados ante el OCAD. De este proceso se puede inferir que, dependiendo de la manera como se han estructurado los proyectos, estos terminen siendo priorizado y aprobados para la ejecución. En las instancias de las Corporaciones Autónomas Regionales, estos procesos se han llevado de manera coordinada con todos los vértices del Triángulo del Buen Gobierno.

No hemos tenido problemas con la formulación de proyectos, con el OCAD, por eso te digo que hemos sido beneficiados con esos aportes de regalías y pues estamos contentos con el apoyo y la colaboración que nos ha brindado la secretaría técnica, que es la Gobernación del Atlántico.

(Miembro OCAD CAR, Nivel Municipal)

Un caso de éxito en la coordinación para la viabilización de proyectos que vale la pena resaltar, es el de CORMAGDALENA, entidad que ha aprovechado la fortaleza técnica de las gobernaciones adscritas al OCAD, para fortalecer y viabilizar los proyectos que han presentado los municipios ribereños. Adicionalmente, este proceso ha fomentado la interacción entre las distintas dependencias de las entidades territoriales para estructurar y hacer recomendaciones sobre los proyectos formulados.

E: Y me gustaría saber un poco más cómo está funcionando esta oficina de regalías, en otras regiones hemos visto que tienen la estrategia de crear como un órgano para coordinar todos los procesos de regalías, sobre todo para hacer un acompañamiento en los municipios, ¿cómo ha sido el caso de ustedes? - Acá los municipios traen los proyectos, todos estos son proyectos de los municipios y nosotros los revisamos. Como te mencioné ahorita, dependiendo, si es agropecuario, hay un ingeniero agropecuario, si de pronto es muy complejo y necesita ayuda se apoya en la secretaría de desarrollo agropecuario; en

caso de que sea de infraestructura y es muy complejo, lo mandamos a la secretaría de infraestructura también, todo depende de cómo esté formulado el proyecto.

(OCAD CAR, Secretaría Técnica)

La coordinación también se ha expandido a los ministerios participantes, quienes han mostrado su interés en involucrarse técnicamente en los procesos de formulación, priorización y viabilización de proyectos. Dicho comportamiento ha dinamizado los procesos internos del OCAD generando que los tiempos que transcurren entre las distintas etapas sean más cortos. De igual manera, la participación de los ministerios ha contribuido en el aumento de la calidad con la que son presentados los proyectos.

Como tal en la subdirección de transporte llegan de todo el país para evaluar proyectos, porque hay mucho proyecto en el tema de transporte, donde incluso hasta otras subdirecciones, en este caso, el DPS que siempre hace proyectos cofinanciados con municipios, que eso va a la subdirección de justicia y gobierno, ellos obviamente dentro de sus capacidades técnicas no tienen el conocimiento en su departamento en el tema de transporte, entonces, solicitan aquí una colaboración que nosotros con mucho gusto brindamos, al igual que con otras subdirecciones hacemos nosotros exactamente lo mismo, cuando son cosas que en los OCAD no tenemos como la competencia técnica para evaluarlos, pues pedimos también ayuda a las otras subdirecciones que nos puedan colaborar con ese tema.

(Miembro OCAD CAR, Nivel nacional)

A grandes rasgos la evidencia demuestra que durante el proceso de viabilización, priorización y aprobación en las CAR, la coordinación entre actores ha jugado un papel fundamental, siendo ésta la principal motivación para sacar adelante las distintas iniciativas presentadas.

1.1.3.4. Ejecución

- OCAD municipales, departamentales y regionales

Las entrevistas en profundidad han permitido dilucidar que las deficiencias más significativas en el ciclo de proyectos se presentan durante la fase de ejecución. En particular, se ha podido percibir una brecha importante entre la aprobación de los proyectos y el avance en la ejecución de los mismos. Sin lugar a dudas, esto ha sido motivo de alarma puesto que actualmente representa el mayor reto del Sistema General de Regalías.

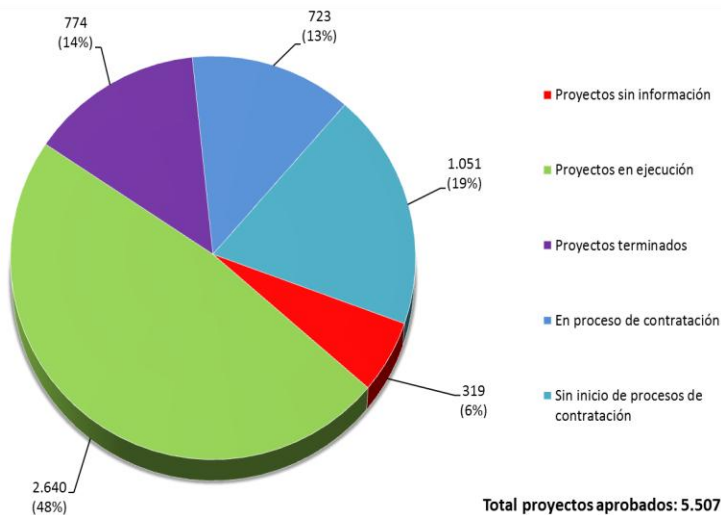
E: ¿Qué pasa con la parte de la ejecución, viene todo el tema de la ejecución, qué sabe acerca de este tema? - Es lo mismo que dijimos hace un par de minutos, creo que la ejecución es el cuello de botella más grande que hay en este momento en el sistema, eso representa que hay el 80% de los recursos ya aprobados, de los cuales el 30% está en ejecución. Ahí prende la primera alarma y es que hay mucha plata aprobada versus poca ejecutada. Pero no depende del DNP, es responsabilidad del DNP hacer el acompañamiento para tratar de solucionar ese cuello de botella, pero es autonomía del territorio cómo contrata y cuándo contrata.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

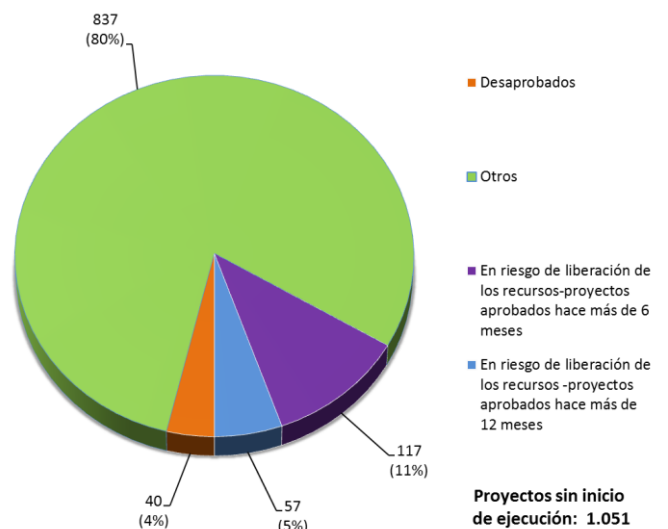
La imposibilidad de ejecutar no sólo ha conducido a un represamiento importante de los recursos del sistema, sino que a su vez ha incrementado el riesgo de la desaprobación de los proyectos. De acuerdo a información oficial del Departamento Nacional de Planeación, a 15 de abril del 2014 se registraron un total de 40 proyectos aprobados que debieron ser desaprobados por no iniciar oportunamente su ejecución. Esto significó la liberación de \$72.900 millones de pesos, retrasando todavía más el cumplimiento de los objetivos trazados en materia de ejecución. Así mismo, a la misma fecha, se registraron 117 proyectos aprobados hace más de 6 meses en riesgo de ser desaprobados, significando una eventual liberación de aproximadamente \$169.190 millones de pesos; y 57 proyectos aprobados hace más de meses 12 meses en riesgo de ser desaprobados, significando una eventual liberación de cerca de \$128.458 millones de pesos (ver Gráfico 19).

Gráfico 19. Estado de proyectos aprobados y sin inicio de ejecución *

Panel A. Estado de los proyectos aprobados



Panel B. Estado de los proyectos sin inicio de ejecución



* Información con corte a 15 de abril de 2014

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Las razones que explican las deficiencias en la ejecución de los proyectos son múltiples. El primer factor a considerar, elemento común a todos los procesos del ciclo de proyecto, es la baja capacidad institucional de los municipios, particularmente de los municipios más pequeños que anteriormente no recibían recursos de regalías. En su mayoría, estos municipios no cuentan con los recursos físicos, el capital humano y la experiencia necesaria para gestionar y ejecutar proyectos de inversión de gran envergadura. En este sentido, las nuevas responsabilidades de los municipios en ocasiones desbordan la poca capacidad institucional de los mismos.

No obstante, la baja capacidad institucional no es exclusiva de los municipios. A nivel departamental también se han visto debilidades institucionales que entorpecen la ejecución de los proyectos, especialmente en los departamentos que son nuevos receptores de recursos de regalías. Estos últimos parecieran no contar con personal suficiente y con la experiencia necesaria para desempeñar las nuevas funciones y responsabilidades que les han sido impuestas por el Sistema General de Regalías.

Creo que hay una deficiencia en los entes territoriales de la parte técnica. No creería que es directamente culpa de ellos y no pasa en todos los municipios. El país tiene diferentes niveles de desarrollo dependiendo de la región donde usted esté. Hay unos municipios que tienen mayores capacidades técnicas porque son de mayor categoría, entonces están con mejor personal y recurso humano. Entonces esas personas están en mayor capacidad de formular los proyectos. Hay otros municipios que no tienen la capacidad económica por la categoría en la que están, y es la primera vez que van a recibir algún recurso de regalías que antes no recibían (...)

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: Qué estará pasando, por qué no se están ejecutando todos esos proyectos. - No tengo ni idea, esa sería una lectura que tendría que hacer cada uno de los municipios y departamentos; pero a vuelo de pájaro te puedo decir que puede ser por diferentes factores: el primero, poca capacidad institucional y técnica para la ejecución de proyectos. Cauca, el Valle del Cauca, departamentos que nunca habían recibido regalías. Entonces, tienen una debilidad técnica y no pueden tener tantos abogados para la ejecución de los proyectos, que para eso tenemos ahora nuestro equipo de abogados identificando este problema.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Habida cuenta de lo anterior, se debe señalar que el primer obstáculo para la ejecución de los proyectos, una vez estos han sido aprobados, es el cumplimiento de los requisitos exigidos específicamente para iniciar la etapa de ejecución. Dicho proceso requiere de documentación y certificaciones adicionales que para determinados municipios no son

fáciles de acceder. Éstos cuentan con un periodo de 6 meses para cumplir con dichos requisitos.

Sin embargo, la evaluación pudo evidenciar que los municipios de menor capacidad tienen dificultades en el proceso, lo cual conlleva a que soliciten una prórroga de 6 meses adicionales para cumplir e iniciar la ejecución. Además de los retrasos que implica, esto último aumenta de manera considerable el riesgo de que los proyectos sean desaprobados.

A nivel departamental también se han podido percibir algunas deficiencias frente al cumplimiento de los requisitos de ejecución. En particular, algunos de los actores entrevistados señalaron que los requisitos de ejecución carecen de sentido puesto que deberían estar inmersos en la aprobación de los proyectos. En este sentido, argumentaron que introducir requisitos adicionales ha generado una pérdida de tiempo y un cuello de botella innecesario para el ciclo de proyectos.

E: ¿Qué pasa con los requisitos de ejecución? - Eso es un absurdo, a uno no le puede aprobar un proyecto para tener que pasar más requisitos para la ejecución. Eso es un absurdo todo de principio a fin, todo eso debe estar en la aprobación del proyecto. Eso es un absurdo, si es algo indispensable deben tenerlo en la aprobación y ya lo otros es la ejecución, la capacidad operativa de echar para adelante el tema. El cuello de botella está en la formulación, en el OCAD algunos se van a quejar de que el OCAD no fluye, pero eso se ha logrado sortear y pasar por encima, el tema complejo está en la pérdida de tiempo de los requisitos para ejecución.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: De la ejecución, ¿los criterios de ejecución dentro del sistema general de regalías son claros? -Sí. Están escritos, así es fácil. Son demorados. Una vez está aprobado el proyecto se tienen seis meses para que cumpla el requisito de ejecución, si no lo tiene entonces pide otros seis meses. Hay problemas pero no porque los requisitos sean incumplibles sino por la infraestructura administrativa de los entes. El Meta tiene un número significativo de recursos y su planta de personal no le permite hacer más ágiles nuestros procesos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Más allá del cumplimiento de los requisitos de ejecución, las principales dificultades para la ejecución de los proyectos parecieran estar relacionadas a los procesos precontractuales y contractuales. En específico, los procesos precontractuales requieren de la elaboración de estudios de mercado, análisis del desempeño del sector y la identificación-justificación de la necesidad para la definición de los pliegos de la contratación. Este proceso, además de demandar tiempo, requiere de ciertas habilidades

y conocimiento que en ocasiones carecen los funcionarios en las oficinas de contratación de los municipios.

E ¿A qué se debe esto?- Yo creo q es la parte de la oficina de contratación, la elaboración de los pre-pliegos, haciendo los estudios previos, esto son dos o tres meses mientras pasa todo el proceso de selección. Estamos hablando de casi 6 meses hasta que se adjudica.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

E: Y esos proyectos, ¿por qué no se han empezado a ejecutar? – Entró en vigencia el Decreto 1510 de contratación, ya empezaron a haber mayores exigencias en los estudios previos. Se tenían que hacer estudios de mercado, se tenían que hacer análisis del sector, análisis de la demanda. Eso implica mayor trabajo, implica realizar unos pliegos y unos estudios previos con más cuidado para que la administración no entre a un delito por omisión.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: ¿Con los requisitos de ejecución a ustedes les ha ido bien en el cumplimiento, para empezar la etapa de ejecución? - El cuello de botella ha sido en el tema contractual y de las oficinas de contratación. De ellos entender un nuevo sistema, inclusive la nueva reforma a la Ley 80 de contratación, que la interventoría cambió o que los pliegos deben ser de tal forma.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

De igual manera, se han identificado deficiencias significativas en los procesos de adjudicación de los proyectos. En ocasiones las exigencias estipuladas en los pliegos de condiciones son demasiado exigentes, razón por la cual no se presentan proponentes. El ajuste a los pliegos requiere de tiempo y esfuerzo adicional, lo cual termina a veces por interrumpir y atrasar el proceso.

Los riesgos son generales, hay un riesgo grandísimo en la contratación, que se demore mucho o que se caigan los pliegos.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿Con los requisitos de ejecución a ustedes les ha ido bien en el cumplimiento, para empezar la etapa de ejecución? - Sí, nos va bien en el sentido en que cumplimos con los requisitos para empezar la ejecución. Sin embargo, con dificultades para contratarlos, licitaciones que se han caído, hay unas exigencias exageradas y nadie se presenta.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Al igual que en el caso municipal, el proceso precontractual y contractual representa el principal obstáculo para la ejecución de los proyectos. En particular, en algunas gobernaciones, la multiplicación de los procesos contractuales parece haber desbordado los departamentos de contratación. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en los procesos licitatorios donde se presentan un cúmulo importante de proponentes. Si bien un mayor número de proponentes favorece la elección del más idóneo, también ha implicado mayores dificultades en el proceso licitatorio. En algunas ocasiones, revisar las propuestas y preparar las respuestas a las inquietudes de cada uno de los proponentes ha implicado retrasar el cronograma del proceso de adjudicación. Esto refleja de nuevo un desfase en la correspondencia entre las capacidades de las entidades y sus responsabilidades frente al Sistema General de Regalías.

E: ¿Qué puede generar esto? - Es que hay muchas dudas entre los proponentes, los interesados. Hubo una licitación que se demoró como unas 2 semanas en adjudicar porque se presentaron unos 70 proponentes. Cada uno de ellos hacía unas 100 preguntas y esto implicó el aplazamiento del programa y esta demora impacta mucho (...)

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: ¿Han tenido problemas para contratar? Así de simple, a veces hay todas las dificultades legales para avanzar en la ejecución de un proyecto. Aprobamos los proyectos, pero de ahí traducirlos a la ejecución es de una complejidad impresionante, porque tenemos que ver. A veces un proyecto se nos convierte en cuatro procesos contractuales. Entonces, tenemos 96 proyectos aprobados por más de 293 mil millones de pesos; esos 96 proyectos se pueden convertir sin ningún problema en más de 300 procesos contractuales y tenemos al departamento de contratación así, atiborrado de procesos.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Otro de los elementos que dificulta la ejecución de los proyectos es el giro y disponibilidad de los recursos. En particular, los actores entrevistados señalaron que no tiene sentido tener proyectos aprobados y no contar con la disponibilidad del total de los recursos para llevar a cabo los procesos de licitación y adjudicación de los proyectos. En este sentido, algunas administraciones municipales argumentan que el esquema del giro de los recursos no sólo dificulta la adjudicación de los proyectos sino que aumenta el riesgo de incumplimiento contractual.

(...) hacer un proyecto, sacarlo a licitación para decirle al contratista, no, es que hay que esperar el flujo de caja del Ministerio de Hacienda, es muy complicado. Entonces, ya viene el tema de responsabilidades, de ejecución y de incumplimiento. Uno tener que esperar con un proyecto ahí aprobado, esperar a que entre la plata. Por ejemplo un proyecto que valga 200 millones, uno mira cada mes en la secretaría del Ministerio de Hacienda, este mes se

giraron 35 millones, en el otro mes se giran 36, es muy complicado así. Nosotros le dijimos a la persona que está de enlace con el ministerio que por qué no había como era en el 2012, que uno hacía el proyecto, mandaba la solicitud y ellos le giraban a uno todos los recursos. Uno ve que es como manejo ya del ministerio, el problema es que manejar la plática es muy lento. A nosotros nos mandaban la plata completa, ahora no, nos dicen, es que dependemos del flujo de caja, es muy complicado así.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Finalmente, se deben destacar los atrasos en la ejecución generados por la modificación y ajuste de proyectos que ya han sido aprobados. Frente a esto último, se ha podido observar que durante la fase de ejecución, los proyectos son susceptibles a tener ajustes tanto de carácter técnico como de carácter financiero.

En la práctica, dichos ajustes parece responder a dos causas diferentes. Por un lado, algunos proyectos son aprobados sin que estos estén realmente preparados para ser ejecutados (e.g., estudios de pre-inversión incompletos), por lo cual requieren de una nueva revisión. Por otra lado, algunos proyectos requieren ser modificados dado que las condiciones subyacentes y el contexto han cambiado (i.e., precios, cantidades, fuentes de financiamiento, etc.).

Frente a esto último, los actores entrevistados señalaron que las condiciones de un proyecto a menudo cambian por lo cual resulta necesario llevar a cabo los ajustes correspondientes. En específico, señalaron que en la contratación pública es normal, hasta cierto punto, que se tenga que realizar ajustes y modificaciones, por lo cual no tiene explicación desconocer esta realidad. En este sentido, argumentaron que la inflexibilidad de la normativa en este aspecto podría perpetuar las deficiencias en la ejecución de los proyectos.

No obstante, independientemente de la causa que origine la modificación de los proyectos, dado que éstos deben ser presentados nuevamente ante el OCAD correspondiente, lo cierto es que generan un atraso significativo en la ejecución de los proyectos.

Pero entonces me parece muy tedioso un OCAD donde no podemos parar el proceso de ejecución de una obra por llamar a decir: me quedó esto, o esto lo voy a invertir en esto, o me falta esto. Si son las cosas para mejorar, si nos sobraron diez pesos y son diez pesos que puedo meter 5 acometidas domiciliarias más a un terreno, si está beneficiando el proyecto, alcanza el proyecto y la plata para qué vamos a llamar a un OCAD donde tenemos que hacer actas, llamar, esperar (...) entonces, empiezan a quedarnos suspendidas, y no tenemos tiempo para cumplir. Esa parte sí me parece tediosa. Otra cosa es que sea algo grave, una adición, por ejemplo, hay que justificarla muy bien cuando se lleva a cabo una

adición a un proyecto, porque eso sí amerita dinero, eso sí amerita mucho más tiempo, pero unas cantidades de mayores o menores dentro de un presupuesto no me parece.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Hemos tenido un poco de problemas de organización interna. En marzo ya estábamos encima de los OCAD. Otra de las dificultades es que los proyectos se hacen con anterioridad y cuando los vamos a ejecutar las condiciones han cambiado; yo creo que esa parte de que no se puede presentar una modificación en un contrato es imposible.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

(..) Es un proyecto de interés para el departamento, se acomodó muy bien al acuerdo. Pero cuando se fue a contratar y a adjudicar nos dimos cuenta que no era posible la contratación, cumple con requisitos que ya no son necesarios y no cumple con algunos nuevos requisitos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

El tema de los ajustes, estaba pensando ahorita en qué puntos que van a ser más comunes de lo que se piensa, es decir, de un periodo de aprobación de proyectos vamos a pasar a un periodo de ejecución en donde la ejecución de los proyectos normalmente se presentan ajustes. Ahí es donde se cruza el tema de la planeación de los proyectos con el tema de la contratación. En la contratación pública siempre hay o un adicional o una aclaración o un ajuste. Por cualquier circunstancia, y eso obviamente tiene que hablarse con el proyecto. Entonces, vamos a llegar a un punto en el que vamos a tener en el orden del día más ajustes que aprobación de proyectos, por eso tiene que ser muy ágil, yo veo que se puede todavía mejorar ese asunto de los ajustes.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

A nivel de los OCAD regionales se han podido percibir deficiencias en la ejecución asociadas a dos aspectos puntuales: el cumplimiento de los requisitos para el inicio de la ejecución y la modificación de los proyectos que ya han sido aprobados. Como se mencionó previamente, los requisitos para la ejecución de proyectos requiere de documentación y certificaciones que en ocasiones escapan del alcance de las entidades ejecutoras. En efecto, obtener la documentación y las certificaciones correspondientes en ocasiones implica surtir unos procesos ante terceros, lo cual a su vez puede significar mayores complicaciones e imprevistos en la ejecución de los proyectos.

Se cumple con todo, pero nosotros cuando ya entramos a los requisitos de ejecución, para que el proyecto empiece el trámite legal para contratación exige unos requisitos. Entramos otra vez con otra serie de requisitos, que de pronto van a ser diferentes a estos. Entonces, se nos complica otra partecita. Nosotros vamos a mirar que todo esto tenga criterios de

evaluación en todo sentido del tarjetón, porque en el tarjetón aparece una serie de requisitos, proyecto de evaluación para sí cumple y requisitos para la etapa contractual. Entonces, que se respete esa parte, que tengamos criterios tanto de secretaría técnica, como de ministerio, como de DNP.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: Eso hace también que se alargue el proceso de ejecución. Hay una cantidad de criterios que deben cumplir los ejecutores para poder ser efectivamente ejecutores, ¿han tenido algún tipo de inconveniente ustedes para cumplir? -Sí, en los permisos que se requieren, hay un tipo de permisos que son demoradísimos. Por ejemplo la unidad de pesca, la UNAT, llevamos año y medio pidiendo un permiso que no nos han dado para investigación de pesca (...) Entonces, lo que toca hacer es prorrogar y prorrogar hasta que saque la UNAT el permiso, prorrogar seis meses, llevamos un año en prorrogado.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Por otra parte, algunos de los actores entrevistados señalaron que al realizar convenios de asociación para la ejecución de los proyectos, se encuentran con el problema que se deben realizar ajustes a los mismos. Esto de nuevo implica volver al OCAD para obtener el visto bueno. En este sentido, argumentaron que la normatividad pasó por alto el hecho que los proyectos a ser ejecutados mediante convenios requieren de ajustes y modificaciones. Esta omisión de la normativa de nuevo parece perpetuar las deficiencias y demoras en la ejecución de los proyectos.

"Yo creo que ese es el mayor problema que estamos enfrentando en este momento, lo digo porque he conversado con otros pares del país, el hecho de que todo aquello que está siendo ejecutado a través de convenios obliga a la modificación de los proyectos".

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: ¿Y en ese caso tiene que volver al OCAD?- Tiene que volver al OCAD, entonces, uno dice, por qué por ser eficiente en el uso de los recursos. Entonces, fíjate que todo aquello que se ha hecho a través de un convenio seguramente tiene que ser ajustado, por qué, porque en los dos convenios las dos partes ponen, ese es un gran enredo, porque obviamente todo el mundo se paniquea de irse a meter en un problema con eso. Eso lo estamos viviendo muchos departamentos ahora que estamos ejecutando.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

En conclusión, las entrevistas en profundidad han permitido dilucidar una brecha importante entre la aprobación de los proyectos y el avance en la ejecución de los mismos. Sin lugar a dudas, esto ha sido motivo de alarma puesto que actualmente representa el mayor reto del Sistema General de Regalías.

La imposibilidad de ejecutar no sólo ha conducido a un represamiento importante de los recursos del sistema, sino que a su vez ha incrementado el riesgo de la desaprobación de los proyectos. En relación a esto, se ha podido observar que son múltiples los factores que explican las deficiencias y retrasos en la ejecución de los proyectos. En particular, se destacan elementos como la baja capacidad institucional de los municipios y los departamentos que anteriormente no eran receptores de regalías, las deficiencias en los procesos precontractuales y contractuales, la dificultad en el cumplimiento de los requisitos de ejecución, el giro de los recursos y la modificación de proyectos aprobados.

Todos estos elementos, unos en mayor medida que otros, han sido causantes de las deficiencias y demoras en la ejecución de los proyectos. Si bien para algunos de estos se podrían plantear soluciones en el corto plazo, aspectos como la baja capacidad institucional parecen requerir de medidas de fondo que sólo surtirán efecto en el mediano y largo plazo.

- OCAD Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

En el proceso de ejecución se identificó los vacíos en la normatividad con respecto a esta etapa como el factor que por ahora más tiene impacto en la ejecución de los proyectos.

Se presenta una queja recurrente entre los actores respecto a la falta de reglamentación o comunicación de la misma que no ha generado claridad sobre los requisitos de ejecución que se deben cumplir, los procesos a seguir con respecto a los giros cuando un proyecto tiene vigencias futuras sean de ejecución o de presupuesto y cuando se hacen modificaciones de proyectos con este tipo de recursos, y el régimen aplicable a proyectos de CTel.

Con respecto a este último punto, en septiembre de 2013 a través de la circular 6, Colombia Compra Eficiente intentó aclarar el régimen de contratación de actividades de CTel, en la que explicaba cuáles eran consideradas como este tipo de actividades, las tipologías contractuales aplicables y los tipos de contratos o convenios que se pueden realizar, todo esto a través de la consolidación en este documento de varias leyes vigentes. Sin embargo los actores aún no confían en esta circular pues consideran que no existen los mecanismos para aplicarla y que al ser una circular no tiene carácter de norma.

Los requisitos de ejecución no son claros para NADIE y esto genera cuellos de botella, no se sabe nada de papeleos.

(Secretaría Técnica)

Por ejemplo, lo de vigencias futuras que es lo más básico [...] y la norma dice que como eso no está especificado, yo puedo hacer esto, o hacer lo otro, son cosas que irse acordando y sabiendo con respecto a que pasa el tiempo.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

La normatividad es tardía y se ha ido haciendo sobre la marcha, primero pasan los hechos y luego viene la norma y según nos decía un abogado asesor de Colciencias, la circular no tiene carácter de norma, es un concepto de Colombia Compra Eficiente y esto genera una inestabilidad jurídica.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Con respecto a la ejecución de estos proyectos debe tenerse en cuenta que para abril de 2014 de los 204 proyectos aprobados, apenas 73 tenían cargada la contratación (GESPROY) lo que quiere decir que aún es prematuro identificar todas las deficiencias en esta etapa. Probablemente a medida que los proyectos avancen en su ejecución se encontrarán cuellos de botella que hasta ahora no han aparecido.

- **OCADs de Corporaciones Autónomas Regionales**

En términos de ejecución, en el OCAD de CORMAGDALENA, se afirma que aún no se tienen proyectos en ejecución y por ende hay un desconocimiento de cómo se realiza el proceso. Asimismo, la argumentación que ofrece el entrevistado, permite inferir que no hay claridad en la posición de quien ejecuta y vigila los proyectos.

(...) lo que estamos es buscando que se reglamente ese trabajo, a veces el municipio o el OCAD decide que sea CORMAGDALENA quien ejecute y haga la interventoría, porque contrata el proyecto, no necesariamente CORMAGDALENA es quien ejecuta y hace la interventoría, sino que contrata un tercero para que lo haga. En el caso de los municipios procuramos que sea CORMAGDALENA quien contrate la interventoría con un tercero, y el municipio haga la ejecución del proyecto, todavía no hemos definido, y como somos un OCAD nuevo, no tenemos ningún proyecto, hasta ahorita que van a....nunca hemos tenido un proyecto que estuviera en ejecución, entonces, mientras eso se haga.....tenemos que definir parte de cómo nos va a girar el municipio los recursos.....unos convenios establecidos, pero digamos que eso lo hemos hecho nosotros basados en nuestro propio conocimiento de la norma, porque somos una entidad del Estado, pero no porque haya sido definido el reglamento....

(OCAD CAR, Secretaría Técnica)

Por esto, es importante que se generen estrategias para replicar conocimientos en entidades que no cuenten aún con experiencia frente a este tema, pues acciones como estas enriquecerían la experiencia y permitiría que las entidades, como en este caso CORMAGDALENA, tuviesen mejores herramientas para enfrentar los procesos de ejecución en el momento en que estos procesos empiecen a funcionar.

Dicho lo anterior, sería importante replantear los procesos de capacitación frente a la metodología del Ciclo de Proyectos, ya que no se han logrado los efectos esperados, pues las entidades aún no parecen tener claridad sobre las acciones que deben realizar en el proceso de ejecución particularmente. Así las cosas, se debería prestar mayor atención al a dicho proceso, el cual evidentemente representa un nuevo reto frente a las entidades que antes no percibían recursos por regalías, pues son nuevas en el tema de ejecución de recursos y no cuentan con las herramientas necesarias para asumir un proceso de ejecución. Caso contrario es el de CORPOGUAJIRA, entidad que ya cuenta con experiencia en la ejecución de estos recursos y podría brindar o acompañar paralelamente a este tipo de entidades, aportando con su conocimiento y experiencia.

La corporación hoy día que ya ha visto y puede hacer una trazabilidad de los proyectos que se están ejecutando, ellos internamente pueden ajustar sus procedimientos, puede que ellos tengan que revisar previamente la capacidad de los ejecutores y de los posibles interventores para que una decisión que se tome en el OCAD realmente sea la definitiva y que no tengan las complicaciones que hoy están teniendo, pero como te digo, creo que no ha sido ni será que tengan unos inconvenientes, pero están aprendiendo; lo otro es que ellos como tienen la información de sus fuentes, de sus recursos, realmente hacer una tarea previa probablemente de colocar alguna otra persona que les apoye a la secretaría técnica como profesional de apoyo que somos nosotros para que los proyectos sean mejores, no sean tantos los que se sometan a la consideración de los delegados, para minimizar la tarea, por decirlo así, porque este ejercicio siempre fue extenso, largo, extenuante.

(OCAD CAR, Nivel Departamental)

1.1.4. Incumplimientos legales

A pesar de los esfuerzos por consolidar un sistema transparente, eficiente, eficaz e incluyente, la interacción con los distintos actores del sistema permitió evidenciar que aún continúan existiendo vacíos y falencias en la normatividad que han abierto la posibilidad a que surjan actos de corrupción e incumplimientos a la ley. En este sentido, el objetivo de la presente sección es exponer cuáles han sido los elementos causantes de las faltas a la ley y cómo éstas han incidido de una u otra manera sobre los distintos procesos del ciclo de proyectos.

Como primera medida, en la interacción con actores del sistema se evidenció que las actas de aprobación de los OCAD en ocasiones se han convertido en un instrumento de fraude. Dado que la norma sólo exige que las actas de aprobación contengan la firma del presidente y del secretario técnico del OCAD, se han visto casos donde se han aprobado proyectos a través de actas fraudulentas. En particular, dado que las actas no requieren la firma de todos los miembros del OCAD validando la decisión, se ha abierto la posibilidad de modificar los votos negativos posterior a la sesión de aprobación e incluso aprobar proyectos que no han sido evaluados. Así mismo, se señaló que una vez el acta ha sido depositada en los sistemas de información, no existen instancias para comprobar la veracidad de su contenido.

De igual forma hacer un cuerpo colegiado, tengo entendido que la nueva normatividad exige que solamente las actas deben ir firmadas por el presidente del OCAD y por el secretario técnico del OCAD. En ese orden de ideas, en esas actas se consigna lo que ha ocurrido durante la sesión, pero no tienen la firma correspondiente de los participantes, solamente del presidente del OCAD y del secretario técnico (...) tenemos conocimiento de algunos casos en donde ocurre que en esa acta firmada por el presidente del OCAD y por el secretario técnico del OCAD aparece que fueron aprobados tales proyectos y que de pronto el voto de los delegados de las diferentes instancias fue positivo y fue aprobado; y cuando se va a verificar, esa reunión de OCAD nunca existió. Es decir, tienen en la mano una herramienta de aprobación firmada por dos partes, pero que en realidad el sustento o el soporte de eso es muy débil si no se tienen otras maneras de verificación por parte de los integrantes. Eso me parece muy delicado, la norma sí lo exige que solamente deben ir firmados por el presidente y el secretario técnico del OCAD, pero puede presentarse también para actos de corrupción, o sea, hay una puerta abierta ahí para que se presenten proyectos... y creo que la parte de hacer seguimiento en este lado, es decir, la manera de comprobación que los miembros no estuvieron en esa sesión, luego que el acta ya fue aprobada y se sube al sistema, pues es muy débil. Y ya se han presentado casos, por lo menos en la región donde yo estoy, se han presentado casos donde se han aprobado actas de OCAD con acuerdos. Y son acuerdos y actas mentirosas donde la sesión del OCAD nunca incluyó la participación del delegado nacional y sin embargo aparecen en el acta de aprobación de proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Otra de las razones que en ocasiones ha dado paso a los incumplimientos legales es la falta de conocimiento y comprensión de la normatividad por parte de ciertos actores del sistema. Frente a esto último, algunas personas entrevistadas durante el trabajo de campo argumentaron que las constantes modificaciones al marco normativo han generado dificultades en la comprensión e interpretación de la norma, razón por la cual han en algunas oportunidades han incurrido en omisiones y faltas a la ley.

Sin embargo, se complica el entendimiento de la norma. A veces por omisión y sin ninguna atención, los alcaldes o técnicos responsables a veces caen en omisiones, pero no con mala intención, sino que la interpretación de la norma no es muy clara y por las constantes modificaciones.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

En este punto vale la pena señalar que los incumplimientos legales no son específicos a un determinado grupo de actores o a una determinada fase del ciclo de proyectos. Por lo contrario, el trabajo de campo y la interacción con los distintos actores ha permitido observar incumplimientos en distintos momentos del ciclo de proyectos.

Por ejemplo, la norma permite la posibilidad de que todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas formulen proyectos de inversión. No obstante, se ha podido percibir que en la práctica ésta potestad ha sido ejercida casi que de manera exclusiva por las administraciones públicas, relegando la participación de la ciudadanía.

¿Y en cuanto a la participación de la población en la presentación de proyectos, han llegado proyectos de la población civil? - Desde luego han llegado, han sido referidos por las sectoriales, tiene que estar por una sectorial, es así como llegan. La ley nos dice que cualquier persona natural puede presentar un proyecto, pero a la hora de hablar el mecanismo es diferente, eso no funciona así, sino que lo que te digo, siempre tiene que ser ante una sectorial, ante una secretaría, en este caso ante un municipio, de ahí sí empieza a tener el visto bueno, ahí sí nos llegaría a nosotros, pero tal como Pedro Pérez no.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Lo que queremos es contrastar eso, lo que está en la ley con lo que realmente está sucediendo, porque es claro que cualquier persona puede hacerlo. - Sí, de acuerdo a las palabras que están en la ley, pero a la hora de la verdad es diferente, tienen que tener conocimiento, haber mostrado este proyecto ante una secretaría, ante un alcalde, conocer la bondad del proyecto, estar arropados por una entidad superior diferente a una persona natural.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

El sistema tiene una cosa teórica y es que cualquier persona, de cualquier parte del país puede formular proyecto y presentarlo al OCAD. Yo quiero ver a un alcalde que diga que ese proyecto que trajo tal para fortalecer a los productores de café es mejor que el de él en la vereda tal, eso no va a pasar, olvídense que eso no va a pasar, porque la comunidad termina siendo un convidado de piedra, porque la comunidad no aprueba y eso no va a pasar.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Frente a este punto es importante precisar que si bien la ley permite la posibilidad de que las personal naturales participen y formulen proyectos para ser financiados con los recursos de las regalías, ésta no define un procedimiento o metodología que estandarice dicho proceso, como tampoco define espacios específicos en los cuales las administraciones públicas deben interactuar con los distintos sectores de la sociedad.

Sí, de lejos, pero eso de prioridad a comunidades más vulnerables no. Usted se acuerda que en la 1530 hay un artículo que habla de que el 2% de la regalías de cada uno de los fondos tendrían que entregarse a comunidades negras e indígenas. Pero no se sabe cómo se verifica eso, en que proyecto lo pueden verificar, nunca se hace, nosotros hemos sido súper cuidadosos con eso pero ni siquiera en los OCAD ni en ninguna parte. Hay muchas cosas de la ley, con unos objetivos muy bonitos, que en la práctica no se dan.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Otro momento donde han surgido incumplimientos legales es durante la fase de priorización y aprobación de los proyectos de inversión. Por una parte, se ha podido observar que la priorización de los proyectos no siempre es llevada a cabo por el OCAD, sino que previamente los alcaldes o gobernadores definen según sus intereses cuáles son los proyectos que deben ser presentados ante el OCAD. Esto último viola en sí el principio que todo proyecto bien formulado, que cumpla con los requisitos de ley, y sin perjuicio de quien lo haya formulado, pueda ser sometido a consideración del OCAD.

Y la gobernación teniendo tanta plata allá retenida no nos ayude a terminar la dotación, porque falta la inmobiliaria, falta todo lo que es acústica, para que nos ayude a terminar el proyecto que para el municipio es muy beneficioso (...) entonces, no es justo que uno presentando un proyecto que tiene todo lo que dice la norma, tenga que llevar la venia de una persona, debieran entrar indiscriminadamente, si el proyecto cumple debiera pasar.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: ¿Cómo priorizaron? - Los que teníamos con la gobernación por formulación y además porque los de los municipios no cumplían con los criterios regionales. Ahí fue relativamente fácil priorizar, pero la ley no es clara como se prioriza, porque el OCAD le dio la priorización a la gobernación y nosotros estábamos ahí como compitiendo por los recursos. Donde los 33 hubieran sido regionales y buenos proyectos no me imagino cómo se priorizaba, no había forma y la norma no tiene eso.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Adicional a esto, se ha percibido una notoria presión por aprobar proyectos que no necesariamente cumplen con los criterios exigidos por la normatividad. En particular, la existencia de compromisos previos e intereses comunes entre algunos municipios y

gobiernos ha conducido a que se aprueben proyectos que incumplen requisitos y que incluso llevan el voto negativo del nivel nacional por tal razón. En este sentido, en ocasiones los alcaldes y gobernadores pujan por aprobar proyectos de interés estratégico para sus administraciones, incluso aun cuando estos llevan un concepto desfavorable de otros miembros del OCAD por ser proyectos que no satisfacen las condiciones exigidas por la normatividad.

Sí lo vamos a aprobar, pero le falta tal documento; se aprueba y después nos lo presenta. Entonces, ya incumpliríamos, entonces, la idea es que ya esté todo completo. Entonces, es no dejarse presionar como por los actores más grandes, sino hacer bien el trabajo, hacerlo como dice la norma, y hacerlo cumplir.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Eso ya no sería de pronto con nosotros, sino en la parte de contacto allá gobernación-alcaldía. Que de pronto haya compromisos, pero ya en esa parte no entraría los ministerios. Porque el ministerio aprueba positivo o negativo de acuerdo a lo que evidenció en su revisión. Ya de pronto la aprobación de los proyectos que si allá los aprueben porque hayan compromisos, porque el gobernador cree que es muy necesario, pero de pronto para nosotros no cumple los requisitos. Igual se aprueba, pero ya eso sí sería externo allá como entidades territoriales.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

E: ¿Y eso se evidencia en los Pre-OCAD y en los OCAD? A nosotros no nos ha pasado hasta el momento, pero de acuerdo a lo que nos han contado las personas que llevan más tiempo, sí hay esa presión de que tienen que aprobarse.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Aunque no se puede desacreditar la importancia de los hechos señalados anteriormente, es importante precisar que los incumplimientos legales más determinantes son aquellos asociados a la ejecución de los proyectos. Sin bien la normatividad ha introducido controles más estrictos buscando imprimir mayor calidad a los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías, aún se perciben factores de riesgo significativos durante la fase de ejecución.

Por un lado, preocupa la transparencia y la debida diligencia con la cual se llevan a cabo los procesos precontractuales y contractuales en determinados municipios del país. Tal como fue señalado numerosas veces en las entrevistas en profundidad, no deja de ser alarmante que las licitaciones y convocatorias públicas no tengan el grado de difusión que estipula la ley, como también inquieta que haya procesos que han sido adjudicados a los únicos oferentes. Así mismo, dada la cuantía de los proyectos, pareciera carecer de

explicación por qué ciertos ejecutores han optado por convenios interadministrativos en vez de optar por procesos de licitación abiertos al público. Todo lo anterior pareciera ir de una manera u otra en contravía del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993).

Hay otro tema, no sé si está en las preguntas, pero sí es importante anotar, que en el momento de aprobados los proyectos, la Gobernación de Nariño hace invitaciones públicas para que se presenten como operadores, y en las licitaciones que hace la gobernación siempre se presentan 60, 70 propuestas. En las invitaciones que hacen los municipios hay únicos proponentes, hay temas que hay que revisar, que un proyecto de 7 mil millones en equis municipio presente una propuesta y no la difundan por todos los medios y vaya un único proponente y se la gane, pues habría que revisarlo. En cambio aquí en la gobernación, en cada propuesta mínimo son 60, 40 propuestas.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿Ustedes qué harían para que esos proyectos que no están siendo tan transparente lo puedan ser? ¿Qué mecanismos se puede emplear para garantizar la transparencia en los procesos de contratación? - Primero es como obligar a los alcaldes a una información. Yo creo que el alcalde engaveta eso y uno ya les pierde el rastro, entonces, es como obligarlos a que rindan un informe o que haya ciertos tipos de veedurías por parte del departamento, y también de las mismas comunidades. Porque irnos allá, si montarán una veeduría, montarán una veeduría condicionada, y ver también cómo se le da más fuerza a las veedurías ciudadanas desde los municipios, como que estén enteradas, porque generalmente se le da eso a las personerías, pero generalmente el alcalde es el que monta al personero, entonces, el personero es un saludo a la bandera. Entonces, cómo se le dan más dientes a esos veedores ciudadanos para que ellos estén informados, y cómo también a nivel de la gobernación hay esa comunicación que los alcaldes rindan un informe, no sé porque se engavetan la información.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿Qué factores de riesgo puede detectar? - No, lo único es que hay varios ejecutores que han optado por el mecanismo de convenio y a uno le queda la duda del por qué no optaron por una licitación.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Frente a esto último, algunos de los actores entrevistados señalaron que la razón por la cual se presenta un único oferente en los procesos de licitación, así como la razón por la cual se realizan contrataciones a través de convenios interadministrativos, está directamente relacionada con quién haya realizado la formulación de los proyectos. En particular, dada la limitación en sus capacidades, ciertos municipios prefieren recurrir a

asesores externos (i.e., personas terceras, empresas, universidades, firmas de consultorías, etc.) quienes se encargan de formular los proyectos bajo el acuerdo tácito de que si el proyecto es aprobado serán ellos quienes sean designados como ejecutores. Por supuesto, además de introducir incentivos perversos, esto último constituye una falta a las normas de contratación estatal, las cuales abogan por la igualdad de oportunidades y la idoneidad del ejecutor.

Es disímil, pero hay muy poca capacidad de formulación de los entes territoriales y se han aprovechado un poco de ellos porque los entes contratistas porque ellos formulan y luego ejecutan. Y nos pasó en el Tejar en Tolima donde convocamos a una reunión con el Ministerio de Vivienda, porque era una planta de tratamiento de agua residual que costaba 6 mil millones de pesos, y de pronto llegamos al ministerio proporcionándoles todo y el contratista estaba sentado con nosotros en la formulación del proyecto y eso nos ha pasado en varias partes del país. Lo mismo paso con el laboratorio de salud pública de Nariño, que UNE les hizo el proyecto para que tomaran el tema de conectividad con ellos y en últimas este proyecto no cumple con las necesidades de salud pública de Nariño.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Uno no puede hacer un proyecto para que se lo gane alguien, sino dependiendo de la necesidad del municipio.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Otra fuente de incumplimientos legales, también asociada a la etapa de ejecución de los proyectos, tiene que ver con los ajustes que en ocasiones requieren los proyectos que ya han sido aprobados. En las entrevistas en profundidad se pudo percibir que el número de proyectos que ha requerido ajustes durante la fase de ejecución no ha sido despreciable. A pesar de que la normatividad contempla que los proyectos que requieran ser modificados deben ser presentados nuevamente ante el OCAD para su aprobación, en la práctica no parece haber claridad sobre qué tipo de modificaciones se pueden realizar sin mayores implicaciones y qué tipo de ajustes requieren del visto bueno de los miembros del OCAD. La ausencia de unos lineamientos debidamente definidos en esta materia ha generado incertidumbre entre las Entidades Territoriales, al no saber si están actuando conforme a la ley o contrario a esta. En este sentido, el vacío normativo frente a la modificación de proyectos aprobados ha abierto la posibilidad a que se presenten incumplimientos legales.

E: ¿Ahí el tema está en que no hay claridad sobre que se puede ajustar y que no? -Así es, la norma es muy general. Son muy generales, habla aumento o disminución pero no sabemos cuánto. No sabemos qué pasa cuando un proyecto se formuló con 5 y se ejecutaron 3. No sabemos qué pasa con ese 2, qué hay que hacer con eso no lo sabemos. Le preguntamos a

DNP y nos habló de un ajuste del proyecto y le dicen al municipio que le quedaron esos 2 pesos. Eso me parece un incentivo perverso, lo que hago yo es ejecutar por lo que cueste porque me generaría más problemas.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Viene un caso en Cuello, Tolima donde se aprobó un proyecto de pavimentación y resulta que ellos hicieron los ajustes, ejecutaron el proyecto y ya el proyecto está en liquidación, cambiaron fuentes de financiación el municipio aportó más plata y ahora van a presentar el ajuste de un hecho cumplido y eso lo pretenden mostrar ahora en el OCAD y no sabemos cómo van a hacer eso si ya es un hecho cumplido.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

Finalmente, no se puede dejar de señalar que unos de los elementos fundamentales para disuadir los incumplimientos legales y garantizar la transparencia durante la gestión y uso de los recursos, es una adecuada rendición de cuentas. Si bien la naturaleza misma de la reforma al Sistema General de Regalías fue introducir una mayor equidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, no parece haber suficiente énfasis en los procesos de rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. En particular, aunque la normatividad establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no es precisa en definir los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo.

Al no haber una estandarización del proceso, se ha podido observar que cada Entidad Territorial ha asumido la rendición de cuentas a su manera, recurriendo a diversas estrategias. Esto por supuesto ha implicado diferencias en la rigurosidad con la que los municipios y departamentos han enfrentado el proceso de rendir cuentas. Frente a esto último, se podría argumentar que un proceso de rendición de cuentas con parámetros definidos contribuiría no sólo a visibilizar mejor los resultados del sistema, sino que incentivaría una mayor apropiación por parte de la ciudadanía y garantizaría mayor acceso y calidad de la información.

E: ¿En términos de práctica de buen gobierno no sé si ya hayan tenido oportunidad de atender ese tema, por lo que apenas están comenzando ejecución, pero me pregunto si de pronto tienen ya estrategias pensadas de cómo llevar a cabo los procesos de rendición de cuentas, de participación ciudadana, de acceso a la información? - Hay una circular, que es la Circular No. 1 de septiembre del 2013, en esa circular nos dejan claro que nosotros tenemos que publicarlo todo. Entonces, hay un link, estoy hablando por la gobernación, hay un link que te lleva a donde está toda la información, los proyectos aprobados, los acuerdos, las actas, quiénes forman los OCAD, en fin. Y en la rendición de cuentas, nosotros tenemos en la rendición de cuentas normal que está establecida por la ley, tenemos un

componente de regalías, no lo hemos pensado como una cosa aparte, lo incorporamos dentro de la rendición de cuentas que es obligatoria.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: ¿Aquí qué tanta rendición de cuentas se hace del tema de regalías con la ciudadanía en general? ¿Es algo que se difunda o que la gente esté pendiente? - Obviamente en el periódico salió cuando se aprobó el proyecto. E: ¿Pero es un tema más de comunicación? - Sí, pero rendición de cuentas únicamente para regalías, no. E: ¿Y por qué crees que es eso? -No sé, o sea, se hace la de final de año que se incluye la parte de regalías, pero específicamente para regalías, no. E: Y en todo este proceso del que hemos hablado, ¿la población en general participa de alguna manera? -Sí, claro, a ellos se les socializa el proyecto. E: ¿En qué etapa se hace eso? -Creo que antes y cuando se va a empezar la ejecución. E: ¿O sea, una vez ya aprobado, o desde que se está formulando? Creo que hay uno que se socializan desde que se va a empezar la formulación del proyecto; yo creo que todos, porque el alcalde siempre está hablando de los proyectos que va a realizar y eso, entonces, la comunidad está al tanto de lo que se va a hacer.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: Y en tema de rendición de cuentas, ¿cómo se ha llevado a cabo este proceso en el departamento? - Para nosotros la rendición de cuentas es un capítulo en la rendición de cuentas establecida para las entidades territoriales, nosotros no hacemos una rendición de cuentas solo para regalías, hacemos un capítulo en la rendición de cuentas del gobernador.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: Claro, precisamente, eso me lleva un poco a la pregunta, ¿en la rendición de cuentas del alcalde, que independientemente de regalías o no debe hacer, se está incorporando el sistema de regalías? ¿Se está hablando sobre la plata que tiene asignada el municipio? ¿En qué proyectos se ha utilizado? - En marzo es la próxima rendición de cuentas, normalmente asistimos a esa rendición como mesa principal los cinco secretarios correspondientes a las cinco secretarías, el señor alcalde y el encargado de control interno. El informe de rendición de cuentas está conformado por la gestión que ha tenido cada uno de los cinco secretarios, inclusive con respecto a eso se saca un video institucional. Todo va encadenado, a pesar de que nosotros hacemos la parte financiera; planeación, la parte de sus proyectos; área administrativa, la parte jurídica; todo va encadenado. Y en la rendición de cuentas, obviamente, que todo va inmerso, va dentro del gran informe que se presenta.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Vale la pena agregar que esto último también se vería revertido sobre la capacidad de ejercer control sobre el sistema en general y facilitaría la tarea que deben desempeñar los distintos organismos de control.

E: ¿Hay algo que se nos escape? ¿Hay algo en lo que quisieras hacer énfasis? - Sí, para mí hay varias cosas que son muy importantes. Una es la necesidad o el esfuerzo que se debe hacer para que haya un mejor conocimiento, una mejor asimilación de las entidades de control frente al tema de regalías. La competencia del control es de la Contraloría General de la República. Entonces, pienso que es muy difícil, si ha sido difícil para las entidades territoriales entender el tema, es mucho más difícil que una entidad de control aborde ese tema sin el conocimiento adecuado, eso hace muy complicado rendir cuentas y todo el mundo se paniquea.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

En conclusión, si bien la reforma al Sistema General de Regalías abogó por un uso más eficiente, eficaz y transparente de los recursos, continúan existiendo vacíos y falencias en la normatividad que han que han abierto la posibilidad a que surjan actos de corrupción e incumplimientos a la ley.

En particular, la falta de conocimiento y comprensión de la normatividad por parte de ciertos actores, generada en sí por la falta de capacidades y el constante ajuste en el marco normativo, ha conducido a que en ocasiones éstos incurran en omisiones y faltas a la ley. Sin embargo, es importante precisar que dichos incumplimientos no son específicos a un determinado grupo de actores o a una determinada fase del ciclo de proyectos. Por lo contrario, el trabajo de campo y la interacción con los distintos actores ha permitido observar que los incumplimientos surgen en distintos momentos del ciclo de proyectos e involucran a actores de todos los niveles de gobierno.

Frente a esto último, aunque no se puede desacreditar la importancia de todos los incumplimientos legales, vale la pena señalar que los incumplimientos más determinantes parecieran ser aquellos asociados a la ejecución de los proyectos. Sin bien la normatividad ha introducido controles más estrictos buscando imprimir mayor calidad en los proyectos de regalías, aún se perciben factores de riesgo significativos durante la fase de ejecución. En especial, preocupa la transparencia y la debida diligencia con la cual se llevan a cabo los procesos precontractuales y contractuales en ciertos municipios del país.

Finalmente, no se puede dejar de señalar que unos de los elementos fundamentales para disuadir los incumplimientos legales y garantizar la transparencia durante la gestión y uso de los recursos, es una adecuada rendición de cuentas. Aunque la normatividad establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas, ésta no es precisa en definir los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo. Se podría argumentar que un proceso de rendición de cuentas con parámetros definidos contribuiría no sólo a visibilizar mejor los resultados del sistema, sino que incentivaría una mayor apropiación por parte de la ciudadanía y garantizaría mayor acceso y calidad de la información. En general, el trabajo

de campo pareciera sugerir que hace aún falta un mecanismo de rendición de cuentas que esté a la altura de los objetivos y principios que rigen el sistema.

1.1.5. Criterios para viabilizar, priorizar, aprobar proyectos (o no hacerlo)

1.1.5.1. OCAD municipales, departamentales y regionales

La normativa vigente que determina los criterios y lineamientos generales de viabilización para los proyectos financiados con los dineros de las regalías se encuentra consignada en el artículo 27 de la Ley 1530 y en el Acuerdo 17 de la Comisión Rectora. En tal reglamentación se explica que es responsabilidad de Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión llevar a cabo el proceso de viabilización de los proyectos que no estén cofinanciados por recursos del Presupuesto General de la Nación; en caso contrario, será el Departamento Nacional de Planeación quien se encargue de tal labor. Así mismo se explica que para el desarrollo adecuado de este proceso, tales instancias podrán apoyarse en personas o instituciones con experiencia en los asuntos a los que aluda el proyecto. Ahora bien, la verificación de requisitos necesaria para la viabilización será desarrollada por el DNP siempre y cuando no sean recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación en cuyo caso estarán a cargo del Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación y no sean asignaciones directas, dado que en este caso estarán a cargo de las mismas entidades territoriales.

Así mismo, en el artículo 5 del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora se presentan los siguientes parámetros generales para la viabilización: “la pertinencia de los [proyectos] mismos, su relevancia, el impacto y su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo o con los planes de desarrollo de las entidades territoriales o con los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o con los planes de vida y de etnodesarrollo de las comunidades étnicas minoritarias” (CR, 2013). En tal Acuerdo se encuentra consignada también la documentación requerida para presentar los proyectos según la fase en la que estos se encuentren (Fase I, Fase II o Fase III); para proyectos en fase de factibilidad (III), se enumeran un total de 17 requisitos. Finalmente, en el Anexo Técnico se especifican los requisitos y lineamientos específicos para cada uno de los 19 sectores contemplados. Es importante aclarar que el último de los sectores: “otros proyectos” incluye 7 tipos de proyectos más.

Como se muestra, los criterios que se deben emplear durante el proceso de viabilización y aprobación son muy diversos. Por tal razón y con un interés exclusivamente explicativo y analítico, en la presente sección se dividirán tales requisitos en tres tipos: Requisitos generales, contemplados en el artículo 5 del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora; los requisitos documentales, dispuestos en el Capítulo I del Título II del mismo Acuerdo y,

finalmente, los requisitos técnicos, presentados en el Anexo Técnico del Acuerdo. Tal división permitirá analizar por separado cuáles son los mecanismos y prácticas relacionadas con la viabilización y, poder compararlos con la normativa vigente; así mismo, se podrá explicar la manera en que se están articulando estos diferentes tipos de criterios. A continuación se explicará cada uno de ellos.

Criterios Documentales

A través del trabajo de campo, la explicación recurrente de los miembros de los diferentes OCAD y principalmente de quienes formulan los proyectos es que, dentro de los requisitos para la viabilización de los proyectos, la entrega de documentación es la exigencia que menos problemas les ha generado. En términos generales, explican que un incumplimiento en “la lista de chequeo” es fácilmente solucionable y que tal proceso no representa mayores retrasos. No obstante, algunos de los documentos que se exigen, principalmente los relacionados con las licencias ambientales pueden demorarse varios meses en ser expedidos, por tal razón, la entidad territorial formuladora debe solicitarlo con suficiente anterioridad para que este pueda ser entregado a tiempo.

En cada una de estas etapas hay que evidenciar unos documentos que nos indiquen que el proyecto cumple con los requisitos para que el OCAD pueda tomar una decisión. Son claros en la medida en que están escritos; algunos son más difíciles. Un trámite ante una corporación ambiental es largo, todo eso requiere recursos previos a la presentación del proyecto.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

La estrategia empleada más ampliamente en este proceso es la utilización de un cuadro de chequeo, en el que tanto los formuladores como quienes deben revisar los requisitos documentales puedan revisar el cumplimiento adecuado de los papeles, cartas y certificados. Esto ha permitido que el proceso se lleve a cabo de manera ágil y eficiente.

A pesar de que este sea el procedimiento que menos problemas ha generado en la etapa de viabilización de proyectos, se han presentado varios inconvenientes en lo concerniente a la custodia de los documentos. Según manifestaron miembros de OCAD tanto departamentales como regionales y municipales, el cambio de funcionarios de las Secretarías Técnicas o del DNP encargados de la revisión ha generado traumatismos por la pérdida de algunos archivos y, en algunos casos, volver a tramitar certificados ha retrasado la aprobación.

Hubo un corto circuito tremendo cuando pasó a Atlántico, Atlántico no tenía ni idea, además de que antes de eso también hubo un movimiento ahí interno de quien lideraba el proceso, primero era una funcionaria y pasó a ser otro, y después pasó otro, como tres funcionarios, pasó lo mismo que con Hacienda, pero allá internamente, no tenía la memoria histórica, me tocó a mí viajar tres veces allá a echarle la carreta de los diez proyectos que tenía listos para aprobar, mire todo lo que hay, este es el CD de soporte, aquí están los físicos; tres veces me tocó hacer el mismo ejercicio

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Criterios generales

En esta sección se entenderán como criterios generales para la viabilización, los siguientes: la pertinencia, relevancia, impacto y concordancia con los planes de desarrollo y/o planes de acción procedentes según el proyecto; todos estos, como ya se aclaró, se presentan en el artículo 5 del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora. Ahora bien, debido a que son los criterios más amplios y de alguna manera los más abarcadores estos son transversales, tanto a los criterios técnicos como a los documentales.

Muchas de las observaciones realizadas por los funcionarios de las Entidades Territoriales sobre los criterios generales, van encaminados a que no hay una “definición” clara, respecto a cómo se determina, por ejemplo, la pertinencia o la relevancia de un proyecto. Así, a través de todo el proceso y los ajustes al funcionamiento del SGR en cada región, ha sido necesario establecer un diálogo entre las entidades formuladoras y quienes son encargados de viabilizar con el fin de establecer acuerdos sobre estos criterios y emplearlos en otras formulaciones. No obstante, las diferencias en la interpretación de estas pautas generan disgustos y temores respecto a la viabilización adecuada de un proyecto. Así mismo, es importante mencionar –aunque se profundizará al respecto en la parte final de la sección– que en lo concerniente a los criterios generales se ha abierto un cuestionamiento sobre el desconocimiento de las realidades locales por parte del nivel nacional en la viabilización, se argumenta pues que, la pertinencia o relevancia de un proyecto sólo puede ser establecida tomando en cuenta el contexto de las regiones.

Finalmente, es importante mencionar un aspecto que se profundiza en la sección 1.3.1 y es la concordancia con el Plan de desarrollo. En muchas ocasiones este requisito se reduce a la expedición de un certificado por parte de la Entidad Territorial en el que se asegura que el proyecto es acorde con el Plan de Desarrollo.

¿Y generalmente qué criterios son los que más usan? - Básicamente certificaciones de parte del municipio, certificaciones que el proyecto apunta al plan de desarrollo municipal, en el caso de los municipios; y en el departamento, al plan de desarrollo

departamental, certificaciones de pertinencia de los proyectos, de sostenibilidad también en el tiempo de los proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Criterios técnicos

Como ya se explicó al inicio de la presente sección, los criterios técnicos se encuentran desagregados para cada uno de los 19 sectores en el Anexo Técnico del Acuerdo 17 de la Comisión Rectora. Aclarado esto, es importante comenzar indicando que este es el tipo de criterios que probablemente más inconvenientes ha suscitado tanto en su cumplimiento durante la presentación como para la verificación. A continuación se presentan los principales inconvenientes mencionados por los funcionarios entrevistados.

El principal problema evidenciado se refiere a los criterios aplicados por los ministerios sectoriales durante la viabilización técnica de los proyectos. Por un lado, se han presentado casos en los que un ministerio solicita documentación que se requiere únicamente para proyectos financiados por este: Tal situación, aunque es fácilmente solucionable ha representado retrasos en la posterior aprobación de los proyectos. Por otro lado, existe una crítica recurrente respecto a los criterios técnicos aplicados por los ministerios. Según los funcionarios de las entidades territoriales que formulan sus proyectos, las recomendaciones y observaciones que presenta el nivel nacional en muchas ocasiones no se ajusta a las que están contempladas por la normativa en los acuerdos y la ley 1530. Así, las entidades se enfrentan a la necesidad de responder a sugerencias y exigencias muy diferentes y en ocasiones hasta contradictorias.

No, existen diferenciaciones, una cosa es lo que dice el ministerio, otra cosa es lo que dice el DNP, otra cosa es lo que dice la secretaría técnica, entonces, no existe una sintonía entre estos actores, y eso pone en riesgo también la ejecución.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

En términos generales, el equipo de Fedesarrollo se encontró con que las críticas y la molestia de las Entidades Territoriales no se deben a que se establezcan criterios técnicos. El problema real según muchos de los entrevistados es que ellos no conozcan los criterios con los cuales van a ser “evaluados”. Si las entidades conocieran tales parámetros podrían formular sus proyectos a partir de ellos, pero, tal y como está ocurriendo ahora, formulan “a ciegas”, sin saber qué se les exigirá. Esto ha implicado en ocasiones una reestructuración casi total de la propuesta y por tanto, un retraso en su aprobación. En suma, los funcionarios de las entidades territoriales consideran que es fundamental una homogenización en los criterios empleados para viabilizar, particularmente en el nivel

nacional; esto favorecería una formulación que responda a las expectativas de las instancias de viabilización.

Nosotros en los foros donde se participa les decimos que el DNP debe tratar de homogeneizar los criterios de evaluación con los ministerios, porque el DNP por su lado exige unas cosas más flexibles, pero los ministerios no, nosotros hemos tratado de meter en la cultura a los municipios y decirles que los alcaldes que a futuro esto nos va a garantizar mejor calidad en los resultados del proyecto y que nos facilitara la tarea con los entes de control. El DNP debe insistir mucho para la definición de estos criterios homogéneos de evaluación de los proyectos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En el caso de los OCAD municipales el representante del nivel nacional es un funcionario del DNP: esto implica que tales delegados viabilizan los proyectos sin necesariamente tener las capacidades técnicas necesarias para hacerlo. Vale la pena recordar que si bien estos representantes evalúan rigurosamente los proyectos, no son expertos sectoriales y muchas veces terminan viabilizando proyectos de sectores que desconocen.

En este punto vale la pena recordar que en los otros OCAD, el nivel nacional es el más “fuerte” en cuanto a revisión de criterios técnicos se refiere. Si bien, el nivel departamental en ocasiones se encarga de llevar a cabo una evaluación rigurosa de los proyectos de OCAD municipales, no en todos los casos es así, específicamente con los criterios técnicos. Algunos funcionarios de las entidades departamentales manifestaron que muchos municipios luego de estar adheridos decidieron crear su propio OCAD, todo esto, debido a que allí son menos exigentes para la aprobación de los proyectos.

En los OCAD municipales (...) allá no está el filtro de los ministerios, esta solo el filtro técnico de los ministerios y el que hace el funcionario del DNP, que revisan que la MGA este bien diligenciada y que documentalmente no falte ningún requisito, no revisan el contenido técnico, mientras los ministerios sí, si es de acueducto deben estar todos los estudios y los requisitos, pero lo que ha pasado es que los proyectos que se tramitan con los OCAD municipales pasan fácil mientras que en los departamentales no, pasan 5 o 6 devoluciones y se pueden demorar entre 3 y 6 meses de forma normal

(Miembro OCAD departamental y municipal, nivel departamental)

En conclusión, sí se están empleando los criterios de ley, tanto los documentales, como los generales y técnicos. No obstante, como ya se explicó, en estos tres tipos de lineamientos aún hay aspectos que deben ser ajustados y que generan retrasos en la aprobación. Así, en lo concerniente a los criterios documentales, no hay un adecuado manejo ni custodia

clara respecto al archivo de los proyectos. Sobre los criterios generales, existen problemas relacionados con la ambigüedad y múltiples interpretaciones que se pueden hacer respecto a los mismos. Finalmente, sobre los criterios técnicos el principal problema está relacionado con criterios adicionales empleados por el nivel nacional; si bien éstos no necesariamente son inadecuados, dado que no se conocen con anticipación no han sido tenidos en cuenta para la formulación.

Así mismo, una crítica recurrente, que ha sido transversal a la forma en que se están usando los tres tipos de criterios, es el desconocimiento de la realidad local y del contexto regional por parte de quienes viabilizan. Por ejemplo, algunos entrevistados manifestaron que se solicitan documentos que no son expedidos por el departamento o que no existen en la región, como “el POT departamental” y esto ha suscitado retrasos e inconvenientes.

Es como a la luz de la norma pero a la vez subjetivas, porque piden cosas como el POT departamental y eso no existe y a uno le dicen que sin eso no pasa. Entonces no va a pasar porque no existe, ellos dicen que la norma dice, pero no, la norma da la potestad de hacerlo pero no es obligatorio, esa persona lo pide y otra persona que lo evalúa no lo pide y pide otras cosas, uno ve cómo lo evalúa y todo el mundo da su opinión.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

De igual manera, en lo concerniente a los criterios generales, como ya se había dicho, la pertinencia y relevancia sólo pueden ser determinadas con base en las características locales, por tanto, las Entidades Territoriales han tenido que hacer esfuerzos territoriales para explicar a los miembros del nivel nacional las razones por las que se debe ejecutar un proyecto como el que proponen. Finalmente, el uso de los criterios técnicos también se ha visto afectado por el desconocimiento de las regiones; un ejemplo recurrente son los cuestionamientos sobre la divergencia entre los precios de materiales en las cabeceras municipales y las zonas rurales, dado que no se reconoce que el difícil acceso a algunas zonas aumenta considerablemente los costos de insumos.

Como se mostró a lo largo de la sección, hay una necesidad de establecer más claramente los criterios de viabilización, tanto los generales como los técnicos; pero a su vez, se ha hecho un llamado por parte de las entidades territoriales para que se reconozcan las realidades y diferencias regionales en los conceptos y observaciones –principalmente del nivel nacional–. En suma, cualquier ajuste al sistema en lo concerniente a criterios de viabilización tendría que contemplar, tanto la claridad como las diferencias regionales.

1.1.5.2. OCAD Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

La viabilización en el OCAD CTel utiliza los criterios contenidos en los siguientes dos artículos del Acuerdo 15 de la Comisión Rectora y del Decreto 1252:

Viabilización de proyectos por parte de los miembros del OCAD. Para el cumplimiento de la viabilidad a que se refiere el numeral 2° del artículo 23 de la Ley 1530 de 2012, bastará que los miembros de los OCAD constaten que se haya emitido el concepto de verificación de requisitos [...] el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS- realizará la verificación de requisitos para los proyectos a ser financiados con cargo al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 5 Decreto 1252 de 2013.

La verificación de requisitos incluirá el dictamen de una persona jurídica o natural con experiencia trayectoria e idoneidad, que emitirá concepto sobre la calidad científica y técnica del programa o proyecto previa solicitud de la Secretaría Técnica del OCAD.

Numeral 2° del Art. 8 Acuerdo 0015/13

Así, el primer criterio que se está utilizando en el OCAD para viabilizar y finalmente para priorizar y aprobar los proyectos a ser financiados con recursos del FCTel, es el dictamen que el panel de expertos facilitado por Colciencias da sobre los proyectos y la propia revisión de los criterios de formulación y presentación establecidos en la norma.

Entonces, Colciencias toma y envía otros expertos de otra universidad, un grupo de investigación, incluso expertos internacionales en ese tema, y es a partir de ese concepto que el OCAD aprueba o no una asignación de recursos para ese proyecto.

(Miembro OCAD CTel, Nivel universidades)

En la práctica hay varios aspectos que se distancian de la norma, y que constituyen interpretaciones particulares de la misma. Entre estos aspectos se encuentran el análisis financiero realizado también por Colciencias, y una puntuación de 0 a 100 a los proyectos, donde los únicos proyectos que pasan a consideración del OCAD son aquellos que tienen una puntuación de 80 a 100.

Los miembros del OCAD, al revisar los proyectos que se ubican dentro de esa puntuación, tienen como guía para viabilizar, priorizar y aprobar los Acuerdos 15 y 16 de la Comisión Rectora, cuyo contenido en un principio fue propuesto por Colciencias para ser ajustado por el OCAD. Con este propósito utilizan los criterios que aparecen allí utilizando una ponderación preestablecida. .

Son los mismos que utilizan los otros OCAD, más otros que se diseñaron para ciencia, tecnología e innovación [...] cuando en el OCAD de ciencia, tecnología e innovación se fueron a establecer los criterios para aprobación de proyectos, se tomaron, digamos los generales estaban en un acuerdo del consejo rector y a eso se les dio un peso y luego se miraron unos específicos para ciencia y tecnología.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Según una presentación publicada por Colciencias, los siguientes son los criterios de viabilización, priorización y aprobación y la forma como se ponderan.

Figura 4. Criterios de viabilización, priorización y aprobación OCAD CTel

Criterios de Viabilización, Priorización y Aprobación
<p>Requisitos indispensables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se basa en actividades de CTel • Se está acorde con el objetivo del FCTel-SGR <p>1. Pertinencia: La oportunidad y conveniencia acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales de la región. <i>Ponderación: 20/100</i></p> <p>2. Viabilidad: El cumplimiento de las condiciones y criterios normativos, jurídicos, técnicos, financieros, ambientales, culturales y sociales requeridos. Se identifican 6 subcategorías que evalúan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La contribución del proyecto a nivel científico y tecnológico. • La calidad del proyecto, si es claro en su presentación, formulación y si los participantes permiten desarrollar el proyecto de manera coherente. • Los productos acordes a la intención del FCTel-SGR • El presupuesto permite la realización del proyecto y garantiza su ejecución. • Los permisos y licencias necesarios. • Los resultados vinculan y fortalecen al sistema de CTel en la región. <p><i>Ponderación: 35/100</i></p> <p>3. Articulación: La articulación con planes y políticas nacionales, de las entidades territoriales y de las comunidades especiales de Colombia. <i>Ponderación: 25/100.</i></p> <p>4. Impacto: La contribución efectiva que realice al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del FCTel-SGR. <i>Ponderación: 20/100.</i></p>

Fuente: Colciencias, 2014. Diapositivas Proceso de Evaluación de los Proyectos de Inversión presentados a la ST FCTel-SGR

El primer criterio que se utiliza para viabilizar, priorizar y aprobar un proyecto a ser financiado por el FCTel es que éste efectivamente corresponda a un proyecto de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esto es importante ya que los entrevistados han identificado la presentación de algunos proyectos bien formulados a este OCAD pero que no corresponder a una actividad CTel.

Y estos otros no son de ciencia y tecnología, porque es que esa es otra curva que han querido hacer, meter por ciencia y tecnología proyectos que no son de tecnología e innovación, por ejemplo, y eso ha ocurrido en muchos departamentos, por ejemplo, cableado estructurado, llevar fibra óptica a todos los municipios del departamento, y en cada punto terminal poner una (...) informática, y eso es infraestructura, eso de ciencia y tecnología no tiene nada

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Colciencias siempre dice que lo primero que dice la ley es que sea de ciencia y tecnología, entonces si no lo es, se devuelve a la entidad. De pronto puede ser que pasen proyectos, porque eso es subjetivo. A veces pasan ese filtro, pero cuando nosotros nos damos cuenta le decimos que lo lleve al OCAD al que corresponde.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Uno se les devolvió porque no estábamos de acuerdo; era un proyecto donde tenía diez mil millones y pedían 40 mil millones más, pero cuando empezamos a mirar, esos 40 mil eran para comprar tabletas, eso no es ciencia y tecnología. Entonces se retiró, se votó negativo y los gobernadores enojados.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Los actores también hicieron especial énfasis en el criterio de pertinencia, cuya aplicación práctica tiene varios matices, pues algunos consideran como pertinente que sea viable, otros que no duplique esfuerzos al ser un proyecto que ya se esté realizando, otros que vaya de acuerdo con las particularidades regionales o que tenga impacto en la región y otros que involucre a los centros de investigación presentes en el territorio donde se va a ejecutar.

El segundo gran motivo para no aprobar proyectos, para no llevarlos al OCAD es porque no es pertinente, necesita ajustes, los ajustes son en dos dimensiones: la técnica, lo que se está proponiendo no es viable o lo que se está proponiendo o lo que se está proponiendo ya se hizo en alguna parte, consideramos que no es pertinente por tal razón

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Nosotros vemos la pertinencia del proyecto a nivel del departamento, y si ya los pasamos es porque fueron pertinentes, porque ahí están los gremios, las universidades, los investigadores, el gobierno, está Colciencias como tal, están todos.

(Miembro OCAD CTel, nivel departamental)

Existen otros criterios que al parecer son particulares a cada actor. Por ejemplo, algunos privilegian e incluso llegan a exigir que los proyectos tengan un componente de formación de capital humano. Otros prefieren aquellos proyectos que van en la línea de sus planes, que sean complementarios con otros proyectos existentes o que correspondan con lo que su entidad ha determinado como prioritario. Por supuesto también aparecen las consideraciones sobre sostenibilidad e impacto.

Uno empieza a ver si eso está hilado con las demás cosas (que estamos haciendo), para que todos empecemos a halar hacia un mismo lado.

(Miembro OCAD CTel)

Toca involucrar a las universidades, la articulación con las redes de investigación. Ojalá que los proyectos sean complementarios de otros

(Miembro OCAD CTel)

En los proyectos de ciencia, tecnología e innovación siempre tiene que haber un tema de capacidad instalada. Becas de maestría, becas de doctorado; si un proyecto no viene con eso, no es importante para la región, porque lo que se necesita con la región es que la gente se capacite, se quede en la región y pueda dar esa transformación a la ciencia y la tecnología en la región y eso lo hacen las personas que son investigadores de verdad. Entonces proyectos que sí tienen de ciencia y tecnología, pero no tienen capacitaciones, no. La idea es que siempre tuvieran un componente de capacitación y formación de alto nivel, becas de maestría y doctorado, siempre.

(Miembro OCAD CTel)

Sostenibilidad, impacto; pero en temas de innovación, también tiene que ser el tema de generación de nuevo conocimiento. No basta con hacer una infraestructura, también el tema de sostenibilidad, que sea pertinente, que tenga impacto en la región.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

1.1.5.3. OCADs de las Corporaciones Autónomas Regionales

Tal y como se mencionó en unos párrafos atrás, el Acuerdo 17 es la directriz central para establecer los criterios para viabilizar, priorizar, aprobar proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Lo anterior, se aclara en el artículo 5 de dicho acuerdo en el que delimita la capacidad de acción, para el caso particular de las Corporaciones Autónomas, a los planes de acción que éstas tengan. Adicionalmente se tendrán en cuenta los requisitos mencionados en el Título II de dicho acuerdo. En general, el Acuerdo 17 no brinda mayores diferencias sobre los criterios que deben aplicarse en el proceso de las distintas instancias de los OCAD (nacional, departamental, municipal, CTel y

CAR), salvo la aclaración referente a la ejecución y giro de recursos que se hace en el artículo 2, párrafo 3, y al enfoque estratégico arriba mencionado.

Habiéndose contextualizado bajo los anteriores parámetros, el equipo investigador de FEDESARROLLO, mediante las entrevistas realizadas a CORMAGDALENA, encontró que los municipios pequeños no tienen claro cómo está diseñado el tema de criterios para la viabilización, priorización y aprobación de proyectos. Asimismo, cuando se dan las condiciones óptimas y el cumplimiento de criterios, éstos no tienen la capacidad para cumplir con dichos requisitos. Por esta razón, la tasa de presentación de proyectos se ha estancado en niveles muy bajos, ya que las entidades ven la participación en estas instancias como un proceso costoso en términos de tiempo y capital.

El tema del gobierno nacional, digamos que las cosas se tienen claras; DNP y ministerios, los que participamos en el OCAD, se tiene claro el sistema. CORMAGDALENA como la entidad, que es la secretaría técnica del OCAD, también tiene claridad en el tema. Tiene funcionarios que estuvieron antes en el DNP y conocen las reglas de juego, de pronto, en el tema de los entes territoriales, puede que haya poca claridad en el tema de los recursos, de qué pueden presentar al OCAD y qué recursos pueden apropiar de ese OCAD. Yo creo que de pronto una claridad en los proyectos que pueden presentar, por eso se ha visto la baja presentación de proyectos en algunos de los sectores. O sea, nos hemos dado cuenta que en CORMAGDALENA está el alto, bajo y medio Magdalena y, el bajo son muy pocos los proyectos que han presentado. CORMAGDALENA hacía un análisis y veía que era porque de pronto no tenían claras las normas del acuerdo 17, algún inconveniente de esos. Pero falta un poco de conocimiento sobre el qué poder presentar y cómo hacerlo en algunas de las regiones.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

Asimismo, los involucrados argumentan que las entidades tienen mayores incentivos a presentar sus proyectos en los OCAD municipales o departamental, pues allí no encuentran las restricciones, en cuanto a criterios, que les significa presentarse ante una Corporación Autónoma. Sumado a lo anterior, en el caso de CORMAGDALENA, el interés por presentar proyectos relacionados con temas del río ha perdido fuerza, agravando más la situación.

Hay municipios rivereños que presentan proyectos no a CORMAGDALENA sino a sus OCAD departamentales y presentan proyectos de diferentes sectores y pasan. También puede pensarse que no ven dentro de sus planes apuntarle a un proyecto sobre el río que tenga recursos de CORMAGDALENA sino que se van por otros sectores; no sabemos cuál será la prioridad que tienen ellos. Porque sí hay muchos departamentos en la Costa que presentan proyectos de salud, de educación, de transporte, pero transporte de infraestructura vial, no fluvial. Lo mismo en el sector del Alto Magdalena hacia el Huila, los municipios de allá

también han presentad proyectos en CAD de diferentes sectores, pero la afluencia hacia CORMAGDALENA es lo que se nota que es un poco bajo.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

En cuanto al tema de criterios y condiciones para la presentación de proyectos, los entrevistados manifiestan que la mayor barrera se presenta en el componente de la alineación con los planes de acción de las CAR, pues muchas veces las prioridades de los municipios no encajan con las líneas estratégicas de las Corporaciones, y como resultado de esto se termina restringiendo la presentación de proyectos. Si bien la norma respalda esta situación, debería pensarse en la manera de estandarizar- o al menos- flexibilizar el componente de requisitos para que se pueda aumentar la base de participación de las entidades.

E: Con respecto a la capacidad de la secretaría técnica, ¿cuál es la percepción que tienen ustedes? -Exageran. A mí me mandaron el check list de ellos y es mucho más amplio que el acuerdo 13 o el 17. Ellos se basan en que como tienen que dar el concepto técnico, pues piden muchas más cosas de las que están en el acuerdo. El inconveniente que tienen es que ellos piden lo de su plan de acción y está basado en la ley que los rige a ellos. Entonces, por su constitución como corporación, de pronto necesitan hacer esas solicitudes, precisamente para poder certificar que eso está en planeación.

E: ¿Consideran que los conceptos que emiten son soportados técnicamente o hay alguna falencia en la capacidad técnica de la secretaría? - A nosotros no nos llega concepto de CORMAGDALENA como tal, nos llega un certificado que es un requisito parte del acuerdo. Ellos nos certifican que está cumpliendo con el acuerdo 17, en el sentido de documentación como lo hace DNP con los otros OCAD. Ellos revisan, tienen que certificar que eso está en el plan de acción; si ellos lo certifican, pues ya han revisado, ya han hecho muchas cosas, que es algo interno de ellos. Yo sé que ha habido inconvenientes con la parte recreativa de malecones porque muchas administraciones municipales toman la parte recreativa y ponen polideportivos, entonces yo sé que allá les dicen que lo quiten porque eso no es objeto de CORMAGDALENA. Cuando dimensionan un proyecto, le meten unas cosas que yo sé que en CORMAGDALENA, por plan de acción, por la constitución de la corporación les dicen que hay cosas que no pueden ir, porque por ley no lo pueden financiar.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

En el tema de priorización, se han presentado dos casos que vale la pena resaltar: El primero, se presentó cuando el número de proyectos superó el nivel de recursos. En ese caso, la entidad que se enfrentó a esa situación no tuvo una herramienta que le permitiese priorizar de manera oportuna.

Se dio una circunstancia especial con este segundo OCAD de Corpoguajira y fue que hubo muchos proyectos para una bolsa de recursos pequeña, muchos proyectos propendiendo por dinero, y era el momento oportuno y clave para establecer unos criterios de priorización de los mismos, y es algo que está establecido en el decreto 1949 donde el DNP manifiesta que va a apoyar a las entidades territoriales con unas herramientas que pudieran ayudar a esa tarea de priorización, eso no existe.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

El segundo caso, es el que guarda relación con cumplimiento de metas de las entidades territoriales. En este escenario los proyectos son evaluados por la CAR, y dependiendo de las metas que se hayan cumplido con base en su plan de acción, se irán asignando los recursos.

Digamos que la presencia de los representantes de los delegados es un comportamiento imparcial, imparcial en el sentido de que precisamente lo que ellos revisaban si de acuerdo a ellos no estaba bien o no estaba bien enfocado o faltaba por complementar, pues eso había que hacerlo, no hubo ningún tipo de sesgo en nuestro OCAD, sino que realmente le apuntaban a que los proyectos se ajustaran y quedaran como para ser priorizados, eso quedó ahí claro. Algunos proyectos que le apuntaban al tema específico de gaviones (rocas que se encierran en una malla y se colocan en los lados de un cauce para evitar que el agua entre), en el primer OCAD se aprobaron muchos proyectos con gaviones, y acá venían otros proyectos para solicitar recursos para construir gaviones, entonces, ya las metas de construir gaviones ya estaban establecidas, entonces, lógicamente todo eso ya no puede ser priorizado, de alguna manera el proponente revisando los planes de acción, los niveles de cumplimiento, acepta que ese proyecto debe quedar ahí para el banco de proyectos, más no continuar con la priorización.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

1.1.6. Eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad de los proyectos

Existen cuatro dimensiones claves que deben analizarse en el ciclo de proyectos tanto para dar luces sobre el proceso en sí, como para evaluar los riesgos a los que éste se enfrenta. De esta manera, en esta sección se analiza por un lado la eficacia y la eficiencia del ciclo de proyectos para determinar desde los datos disponibles de qué manera está operando el ciclo y cuáles son sus deficiencias. Por otro lado, se hace énfasis desde los resultados cualitativos en el análisis de la pertinencia de los proyectos aprobados y en los factores que pueden asegurar la sostenibilidad de los mismos, así como los principales riesgos que ya se evidencian.

1.1.6.1. Eficacia

En términos de eficacia, se exponen aquí tanto el uso de los recursos disponibles a partir de la aprobación de proyectos teniendo en cuenta los recursos a los cuales puede acceder cada ente territorial, como los niveles de ejecución de los recursos del SGR.

Para evidenciar el uso de los recursos disponibles a los cuales puede acceder una entidad territorial, en el Anexo se muestra el porcentaje de recursos aprobados cuyas fuentes de financiación provienen de regalías directas y regalías específicas (40% del FCR) por cada entidad territorial²².

La información sobre recursos aprobados provino de la base “SGR Proyectos Aprobados - Diciembre 23 2013 – BPIN” que fue brindada por el Grupo de Coordinación de Inversiones del SGR, mientras que la información sobre asignaciones provino de la base de datos publicada en la página web del SGR. Debe aclararse que existen inconsistencias en la información reportada, ya que existen varios casos en donde el porcentaje de aprobación supera el 200%, por lo que en un futuro cuando la información se depure, los resultados serán más concluyentes.

A continuación se presenta un análisis de la información agrupada de los porcentajes de aprobación de asignaciones específicas y directas de las vigencias 2012 y 2013-2014. La forma de agrupación se hizo por tipo de entidad territorial, categoría departamental y municipal según la ley 617 de 2000²³ y clasificación de los municipios según el puntaje obtenido en el Indicador de Capacidades de Desarrollo Endógeno –IENDOG-²⁴.

Todas estas clasificaciones dieron como resultado grupos con grandes varianzas, alcanzando coeficientes de variación (que miden la dispersión relativa de la muestra) cercanos a uno. Esto indica que aún después de clasificar de esta manera a las entidades territoriales estas siguen mostrando grandes niveles de heterogeneidad entre los mismos grupos.

²² Se utilizan sólo las asignaciones directas y específicas ya que éstas son cupos específicos a cada entidad territorial, por lo que la aprobación de las mismas sólo depende de ellas mismas.

²³ Esta categorización depende de la capacidad de gestión administrativa y fiscal y de la población e ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial. Entre mayor categoría menor población e ingresos de libre destinación.

²⁴ Este indicador clasifica a los municipios en los siguientes cuatro grupos: 1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%); 2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %); 3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %); 4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%).

Al analizar la importancia relativa promedio que tienen los recursos de regalías directas y específicas con respecto al total de ingresos tributarios de los municipios según su categoría, se encuentra que es para los municipios de categoría cuatro para quienes los recursos son más importantes (en especial tomando en cuenta las asignaciones directas), y también son estos municipios los que se encuentran entre los que tienen mejor desempeño a la hora de aprobar estos recursos. Por otro lado aunque para los municipios de categoría 1 estos recursos no representan un gran monto con respecto a sus ingresos tributarios, su nivel de aprobación de recursos de regalías específicas es bastante alto (Ver Tabla 12).

Tabla 12. Importancia relativa de las regalías y recursos aprobados (valores promedio de las entidades territoriales según categorías municipales)

Categorías municipales	Importancia relativa Directas 2012 (ing. trib)	Importancia relativa Específicas 2012 (ing. trib)	% aprobados Directas 2012	% aprobados Específicas 2012	% aprobados Específicas 2013-2014
1	2,4%	1,0%	24,0%	91,0%	39,8%
2	3,5%	1,1%	20,4%	79,6%	10,0%
3	15,2%	1,5%	25,3%	85,1%	25,3%
4	100,7%	38,8%	81,4%	73,8%	53,5%
5	20,6%	10,2%	46,9%	65,5%	59,3%
6	28,0%	67,1%	56,9%	62,7%	45,4%

Fuente: Cálculos propios basados en Distribuciones y SGR Proyectos Aprobados - Diciembre 23 2013

Al analizar el porcentaje promedio de recursos aprobados y la importancia relativa de las asignaciones con respecto al promedio de ingresos tributarios según la clasificación de municipios del IENDOG (Ver Tabla 13), se encuentra que aquellos municipios clasificados como “1. Por desarrollar”, tienen niveles altos de aprobación con respecto a los demás grupos de municipios, a la vez que para estos municipios los recursos de regalías son más importantes. Se destaca también el alto nivel de aprobación de regalías directas de los municipios del grupo 2 en la vigencia 2012, así como que para el caso de la aprobación de recursos de regalías específicas de 2013-2014, entre mayor desarrollo, menor nivel de aprobación.

Tabla 13. Importancia relativa de las regalías y recursos aprobados (valores promedio de las entidades territoriales según grupo IENDOG)

IENDOG municipios	Importancia relativa Directas 2012 (ing. trib)	Importancia relativa Específicas 2012 (ing. trib)	% aprobados Directas 2012	% aprobados Específicas 2012	% aprobados Específicas 2013-2014
1	64,3%	130,5%	57,3%	73,5%	49,1%
2	31,3%	59,3%	93,1%	59,2%	47,3%
3	9,9%	35,4%	23,1%	61,6%	44,3%
4	5,3%	10,5%	17,9%	59,2%	34,2%

Fuente: Cálculos propios basados en Distribuciones y SGR Proyectos Aprobados - Diciembre 23 2013

En el caso de los departamentos, resaltan aquellos de categoría 4 (Ver Tabla 14), que exhiben bajos porcentajes de aprobación de estos recursos tanto en la vigencia 2012 como en la 2013-2014 a pesar que la importancia relativa de estos ingresos no es tan baja. Esto contrasta con los departamentos de categoría 1 y especial para los que, a pesar que estos recursos no tienen una importancia relativa tan alta, sus porcentaje de aprobación se encuentran entre los más altos. Dado que muy pocos departamentos reciben regalías específicas, no se tienen en cuenta en este análisis.

Tabla 14. Importancia relativa de las regalías y recursos aprobados (valores promedio de las entidades territoriales según categorías departamentales)

Categorías departamentales	Importancia relativa Directas 2012 (ing. trib)	% aprobados Directas 2012	% aprobados Directas 2013-2014
1	12,1%	67,1%	70,4%
2	67,3%	69,4%	65,2%
3	16,4%	39,7%	87,5%
4	45,7%	18,7%	19,6%

Categorías departamentales	Importancia relativa Directas 2012 (ing. trib)	% aprobados Directas 2012	% aprobados Directas 2013-2014
ESPECIAL	1,8%	50,1%	136,4%

Fuente: Cálculos propios basados en Distribuciones y SGR Proyectos Aprobados - Diciembre 23 2013

La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP –DDTS- se encuentra trabajando en unas tipologías para categorizar a los departamentos y municipios según seis dimensiones (Dimensión Funcional, Dimensión Económica, Dimensión Calidad de Vida, Dimensión Ambiental, Dimensión Seguridad y Dimensión Institucional). Estas dimensiones son indicadores sintéticos contruidos a partir de componentes principales de múltiples variables. El promedio de estas dimensiones da un puntaje que inscribe a la entidad territorial en una de cinco categorías en el caso de los departamentos y en una de siete categorías en el caso de los municipios, siendo la tipología A aquella con mejores resultados en las distintas dimensiones²⁵.

Es importante resaltar que con esta forma de clasificación los datos resultaron con una menor desviación estándar que la obtenida por las demás clasificaciones en los ejercicios realizados de eficacia y eficiencia, por lo que estos grupos resultaron ser más homogéneos en su interior.

Al analizar los resultados obtenidos según tipologías municipales (Ver Tabla 15), se encuentra que es para los municipios de tipología F para los que las asignaciones directas son más importantes y así mismo son éstos los que tienen mayores niveles de aprobación de estos recursos. Por otro lado, en el caso de las asignaciones específicas, estas son más importantes a medida que la tipología es mayor, sin embargo los niveles de aprobación no siguen esta relación pues los niveles de aprobación son similares.

²⁵ Este ejercicio es aún preliminar pues no se ha concertado con todos los actores necesarios.

Tabla 15. Importancia relativa de las regalías y recursos aprobados (valores promedio de las entidades territoriales según tipologías municipales)

Tipologías municipales	Promedio de Importancia relativa directas 2012	Promedio de Importancia relativa específicas 2012 (ing. trib)	Promedio de % aprobados Directas 2012	Promedio de % aprobados Específicas 2012	Promedio de % aprobados Específicas 2013-2014
TIPOLOGIA A	1,5%	--	17,9%	--	--
TIPOLOGIA B	18,5%	6,6%	28,9%	62,7%	27,2%
TIPOLOGIA C	44,5%	24,5%	29,0%	63,6%	46,6%
TIPOLOGIA D	63,1%	44,1%	39,1%	61,5%	46,8%
TIPOLOGIA E	54,8%	71,5%	46,2%	59,7%	47,8%
TIPOLOGIA F	72,7%	99,3%	100%	66,5%	42,9%
TIPOLOGIA G	67,6%	113,1%	17,6%	69,4%	48,9%

Fuente: Cálculos propios basados en Distribuciones y SGR Proyectos Aprobados - Diciembre 23 2013

Con respecto a las tipologías departamentales se presenta una relación inversa entre la importancia relativa de los recursos y sus niveles de aprobación (Ver Tabla 16), así para los departamentos de Tipología A en los que en promedio los recursos de asignaciones directas representan menos del 1% sus niveles de aprobación son las más altos llegando casi al 100%, mientras que en los de tipología E en promedio los niveles son los más bajos.

Tabla 16. Importancia relativa de las regalías y recursos aprobados (resultados promedio de las entidades territoriales según tipologías departamentales)

Tipologías departamentales	Promedio de Importancia relativa directas 2012	Promedio de % aprobados Directas 2012	Promedio de % aprobados Directas 2013-2014
TIPOLOGIA A	0,6%	98,4%	80,0%
TIPOLOGIA B	40,7%	61,0%	76,9%
TIPOLOGIA C	94,0%	78,6%	64,7%

Tipologías departamentales	Promedio de Importancia relativa directas 2012	Promedio de % aprobados Directas 2012	Promedio de % aprobados Directas 2013-2014
TIPOLOGIA D	6,3%	32,3%	57,0%
TIPOLOGIA E	84,6%	36,6%	27,4%

Fuente: Cálculos propios basados en Distribuciones y SGR Proyectos Aprobados - Diciembre 23 2013

Así pues este primer ejercicio mostró consistentemente dos grandes resultados en todas las formas de clasificar a las entidades territoriales. En primer lugar, en el caso de los municipios aquellos para quienes son relativamente más importantes las regalías tienen mayores niveles de aprobación. En segundo lugar y contrastando con el comportamiento de los municipios, los departamentos en donde los recursos de regalías son relativamente más importantes tienen menores niveles de aprobación de los mismos. Dado que una mayor importancia relativa de las regalías con respecto a los ingresos tributarios se relacionó con menores niveles de desarrollo, capacidad administrativa y de gestión (por las categorías, tipologías y grupo IENDOG en donde se ubicaron) se pudo evidenciar que en el caso de los municipios estas deficiencias institucionales no impiden la aprobación de los recursos de regalías, mientras que en los departamentos sí parece existir una relación. Estos resultados serán probados a partir de los modelos de factores asociados.

Para analizar los niveles de ejecución (Ver Anexo 3) se presentan los pagos realizados (en términos de número de proyectos con pagos positivos, valor de estos pagos y el porcentaje que estos dos valores representan con respecto al número de proyectos aprobados) así como los proyectos que ya han sido contratados (incluyendo aquellos que están en ejecución y aquellos que ya han sido terminados y describiéndose en términos de número de proyectos contratados y valor aprobado de recursos del SGR que estos proyectos representan).

De nuevo, en el caso del análisis por entidades territoriales, estas fueron clasificadas por tipo, categoría, y en el caso de los municipios por su resultado en el IENDOG. En el caso del análisis por OCAD este se hizo por tipo (CTel, CAR, departamental, municipal y regional). Al analizar los promedios de las entidades territoriales agrupadas por departamentos y municipios (Ver Tabla 17) se encuentra que los departamentos en valores absolutos superan a los municipios en gran medida. Por ejemplo mientras los departamentos tienen en promedio 56 proyectos aprobados, los municipios 4 (sin olvidar que estos datos tienen una desviación estándar bastante alta).

Sin embargo, al tomar los datos relativos en función del número y valor de los proyectos aprobados, se encuentra que los resultados son muy similares, por lo que a pesar que los municipios parecen tener menores capacidades a la hora de aprobar, a la hora de gestionar la ejecución de los recursos de regalías se encuentran en las mismas condiciones que los departamentos.

**Tabla 17. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados
(resultados promedio de las entidades territoriales según tipo)**

Tipo de ET	No. de proy aprob.	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
Departamentos	56	\$ 257.960.550.944	15,8	24,9%	11,1%	48,2%	46,5%
Municipios	3,9	\$ 3.174.120.198	1,4	28,4%	17,9%	58,1%	57,2%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

Al agrupar a los departamentos por las categorías de la ley 617 de 2000 (Ver Tabla 18), se encuentra que los departamentos de categoría especial se encuentran muy rezagados tanto proyectos contratados como en pagos, mientras que los otras categorías de departamentos se encuentran a la par.

**Tabla 18. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados
(resultados promedio de las entidades territoriales según categoría departamental)**

Categoría departamental	Número de proyectos aprobados	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
1	71,8	\$ 238.810.689.740	15,5	21,7%	12,4%	50,9%	48,6%
2	80,0	\$ 410.238.729.880	22,2	25,6%	12,4%	47,4%	48,1%
3	45,7	\$ 289.750.610.808	10	25,4%	16,2%	56,7%	64,4%
4	31,2	\$ 111.051.884.285	11,8	23,0%	8,5%	47,1%	45,3%

Categoría departamental	Número de proyectos aprobados	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
ESPECIAL	27,0	\$ 157.896.760.696	2	7,4%	1,1%	11,1%	4,5%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

En el caso de los municipios (Ver Tabla 19), las categorías 3 y 4 presentan muy buenos resultados en cuanto a avances en la contratación y en los pagos en comparación con las demás categorías.

Tabla 19. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados (resultados promedio de las entidades territoriales según categoría municipal)

Categoría municipal	Número de proyectos aprobados	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
1	4,8	\$ 22.885.351.639	1,0	15,3%	6,9%	69,4%	64,7%
2	7,0	\$ 24.282.158.482	1,0	7,2%	7,6%	44,0%	52,4%
3	9,8	\$ 38.549.094.597	4,4	47,8%	24,4%	82,3%	86,0%
4	10,2	\$ 15.454.284.499	5,4	52,7%	34,1%	76,9%	73,9%
5	6,1	\$ 10.151.698.167	1,7	24,5%	18,5%	57,5%	56,3%
6	3,5	\$ 1.959.273.182	1,2	27,9%	17,4%	57,5%	56,6%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

Al analizar los municipios agrupados por IENDOG, se encuentran resultados muy similares entre las cuatro categorías, sin embargo aquellos municipios clasificados como “4. De más desarrollo”, teniendo un mayor monto de recursos aprobados, obtienen los resultados más bajos en comparación con los demás grupos de municipios (Ver Tabla 20).

**Tabla 20. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados
(resultados promedio de las entidades territoriales según grupos IENDOG)**

Grupo IENDOG municipios	Número de proyectos aprobados	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
1	4,3	\$ 2.956.981.230	1,6	32,2%	20,2%	64,6%	63,9%
2	4,3	\$ 3.671.432.700	1,7	29,9%	17,5%	57,4%	56,3%
3	3,3	\$ 2.167.312.460	1,0	25,6%	17,7%	55,7%	54,9%
4	3,4	\$ 6.218.334.914	0,8	21,3%	13,2%	51,5%	51,3%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

Agrupando los municipios por las tipologías departamentales de la DDTS, se encuentran unos resultados muy similares en términos porcentuales, obteniendo con poca diferencia mejores resultados los departamentos de la tipología A (Ver Tabla 21).

**Tabla 21. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados
(resultados promedio de las entidades territoriales según tipologías departamentales)**

Tipología DDTS departamentales	Número de proyectos aprobados	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
TIPOLOGIA A	54	\$ 199.005.802.187	18	33,3%	18,3%	55,6%	69,5%
TIPOLOGIA B	540	\$ 2.462.980.415.266	141	20,6%	10,6%	48,9%	41,2%
TIPOLOGIA C	651	\$ 2.497.844.279.825	168	26,4%	10,4%	49,7%	48,6%
TIPOLOGIA D	153	\$ 1.142.768.214.038	45	28,8%	12,9%	51,8%	50,4%
TIPOLOGIA E	226	\$ 1.178.257.266.050	87	24,8%	10,2%	40,9%	44,6%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

En el caso de los municipios agrupados por tipologías de la DDTS, también muestran resultados similares, apareciendo los municipios de Tipología A un poco más rezagados que los demás (Ver Tabla 22).

**Tabla 22. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados
(resultados promedio de las entidades territoriales según tipologías municipales)**

Tipología DDTS municipales	Número de proyectos aprobados	Valor SGR proyectos aprobados	Número de proyectos con pagos	% proyectos con pagos del total de aprobados	% valor con pagos del total de aprobados	% proyectos contratados del total de aprobados	% valor proyectos contratados del total de aprobados
TIPOLOGIA A	36	\$ 120.026.018.588	6	10,3%	12,0%	24,4%	38,9%
TIPOLOGIA B	138	\$ 299.444.555.016	37	22,7%	13,2%	66,9%	66,5%
TIPOLOGIA C	805	\$ 858.830.147.425	336	31,0%	20,8%	58,6%	57,4%
TIPOLOGIA D	854	\$ 595.216.565.095	312	30,9%	20,0%	58,4%	58,6%
TIPOLOGIA E	760	\$ 498.814.715.110	237	26,5%	16,6%	56,9%	56,1%
TIPOLOGIA F	516	\$ 226.275.089.289	176	27,8%	16,9%	56,5%	54,3%
TIPOLOGIA G	171	\$ 67.653.876.086	45	26,0%	14,8%	60,7%	59,6%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

De esta manera se encontró que los departamentos presentan desempeños bastantes similares en términos de ejecución, todos con resultados no muy altos en términos porcentuales. Destacan un poco los departamentos de Tipología A por sus mejores resultados, sin embargo aquellos clasificados en la categoría especial de la ley 617 de 2000 presentan un mayor rezago. En el caso de los municipios, aquellos clasificados en categorías intermedias presentan mejores resultados contrastando con los clasificados tanto en el grupo 4 de IENDOG y en la tipología A de la DDTS que muestran algunos rezagos.

Al analizar el avance en la ejecución según el OCAD al que fueron presentados los proyectos (Ver Tabla 23), se observa como los OCAD departamentales tienen en promedio un mayor número de proyectos aprobados con contratados y con pagos. A excepción de los OCAD CAR, en promedio más del 50% de proyectos aprobados de los distintos tipos de OCAD ya están contratados. Sin embargo en ninguno de los OCAD el porcentaje promedio de proyectos con pagos supera el 40%.

**Tabla 23. Proyectos contratados y con pagos del total de proyectos aprobados
(resultados promedio de las entidades territoriales según OCAD)**

Tipo de OCAD	Prom. de Número de proyectos aprobados	Prom. de Valor SGR proyectos aprobados	Prom. de Número de proyectos con pagos	Prom. de % proyectos con pagos del total de aprobados	Prom. de % valor con pagos del total de aprobados	Prom. de % proyectos contratados del total de aprobados	Prom. de % valor proyectos contratados del total de aprobados
CAR	8,0	\$ 37.427.862.181	0,8	12,5%	7,7%	37,5%	52,0%
CTel	204,0	\$ 1.504.991.637.954	46,0	22,5%	6,4%	64,7%	74,1%
DEPTOS	57,3	\$ 115.653.782.408	19,3	37,0%	23,9%	66,2%	66,0%
MUNCPLS	4,3	\$ 3.693.696.869	1,6	28,4%	17,5%	58,2%	57,8%
REGIONALS	99,4	\$ 670.149.494.794	29,4	28,7%	12,4%	50,4%	56,2%

Fuente: Cálculos propios basados en Informe cargue GESPROY abril 2014

1.1.6.2. Eficiencia

En la sección 1.1.3 se describieron de forma detallada las deficiencias en cada una de las etapas del ciclo de proyectos. Muchas de estas deficiencias tienen como consecuencia el retraso en los tiempos que transcurren entre etapa y etapa.

A partir de la Base de Proyectos realizada por la Dirección de Regalías a través del reporte hecho por las secretarías técnicas con el formato "Relación de proyectos aprobados por los OCAD" la cual presenta las fechas en las que un proyecto es recibido en una etapa y la fecha en la que este sale de la misma, se construyeron dos indicadores con el ánimo de ver las diferencias entre los tiempos promedio que toma cada etapa (medido en días calendario) según entidades territoriales y según OCAD.

Las etapas consideradas se describen en la Figura 5, sin embargo debe aclararse que dado que el ciclo de proyectos real no sigue de forma exacta el ciclo de proyectos esquematizado en la normatividad, en realidad cada proyecto tiene un flujo un poco diferente, por ejemplo, existiendo la posibilidad de que éste se verifique y viabilice antes de que sea presentado oficialmente al OCAD por cuenta de sea el mismo formulador el que actúa como secretaría técnica y por cuenta de los pre-OCAD. Por esto además de analizar las etapas de la Figura 5, también se tuvieron en cuenta algunos tiempos entre etapas claves, tales como: verificación hasta la votación de viabilización por parte del OCAD, presentación ante el OCAD hasta la recepción del DNP para viabilizar, aprobación

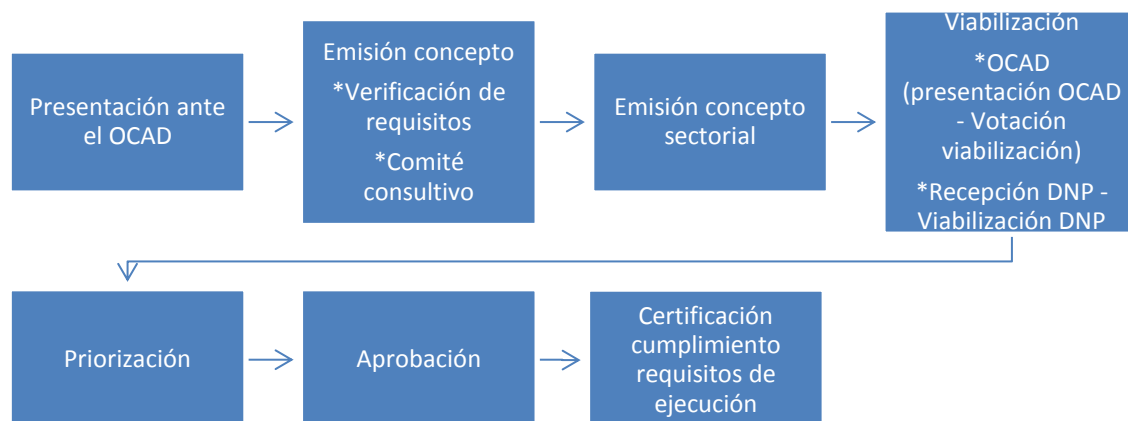
hasta la certificación de cumplimiento de los requisitos de ejecución, presentación ante el OCAD hasta la aprobación. Entre estas etapas podrían, o no, estar contenidas otras varias etapas de acuerdo al proyecto.

Por otro lado, para el cálculo de estos indicadores no se tomó en cuenta datos que resultaban inconsistentes tales como una fecha de recibido del proyecto posterior a la fecha de emisión del concepto de comité consultivo y viabilización DNP, así mismo se detectaron algunos errores de digitación como datos de columnas intercambiadas. También debe tenerse presente que para este cálculo la cantidad de información faltante era alta, por lo que una vez se cuente con información completa, los resultados podrían cambiar. Dadas estas restricciones de información los resultados aquí presentados se analizan de una forma descriptiva pues dar conclusiones definitivas resultaría prematuro.

En primer lugar se presenta un promedio de días calendario que tarda cada proyecto en atravesar cada etapa, ya sea por entidad territorial o por OCAD. Para este promedio se tomó toda la información disponible, por lo que cada entidad y cada OCAD tienen un número diferente de proyectos tomados en cuenta, e incluso una misma entidad u OCAD puede tener un número diferente de proyectos tomados en cuenta en cada etapa, ya que no se disponía información para todas las etapas de todos los proyectos y no todos los proyectos registrados han llegado hasta la etapa de ejecución.

En segundo lugar, dado que este promedio simple no tiene en cuenta el monto de cada proyecto se construyó un indicador que muestra el número de días necesario para que cada peso del valor total del proyecto atravesase cada una de las etapas. Por ejemplo, este indicador muestra cuántos días son necesarios para viabilizar un peso. Así, si un proyecto de 100 millones de pesos se aprueba en el mismo tiempo que un proyecto de 1.000 millones de pesos, el segundo habría tenido un proceso de aprobación más eficiente. Dado que el resultado de este segundo indicador resulta ser muy pequeño, se presenta como un ranking en donde el primer puesto lo obtiene la entidad territorial o el OCAD en el que en promedio cada peso se toma menos tiempo en cada etapa.

Figura 5. Etapas del análisis de eficiencia



Fuente: Elaboración propia

A modo de ilustración se presentan aquí los resultados por departamento para 4 de las etapas consideradas. En la sección de anexos se presentan todos los resultados obtenidos.

Tabla 24. Resultados de los indicadores de eficiencia por departamento.

Departamento	Presentación OCAD - Aprobación		Emisión concepto comité consultivo		Verificación de requisitos		Viabilización OCAD (presentación OCAD - Votación viabilización)	
	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)
BOGOTÁ D.C.	0	1	--	--	2	2	0	1
CAUCA	0	1	33	19	2	10	0	1
CUNDINAMARCA	0	1	7	6	4	16	0	1
NORTE DE SANTANDER	0	1	5	21	3	12	13	22
SANTANDER	0	1	31	20	0	4	2	3
MAGDALENA	56	2	22	3	17	8	28	2
RISARALDA	9	3	--	--	18	25	9	4

	Presentación OCAD - Aprobación		Emisión concepto comité consultivo		Verificación de requisitos		Viabilización OCAD (presentación OCAD - Votación viabilización)	
Departamento	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)
QUINDÍO	7	4	--	--	1	7	7	5
CALDAS	18	5	0	1	9	24	17	6
ANTIOQUIA	15	6	6	7	7	13	18	9
VALLE DEL CAUCA	12	7	10	8	0	3	12	8
ATLÁNTICO	33	8	7	9	3	11	33	10
LA GUAJIRA	8	9	11	10	9	21	12	11
CHOCÓ	52	10	13	4	29	20	52	13
CESAR	141	11	5	5	0	5	19	16
NARIÑO	50	12	--	--	26	23	50	14
CÓRDOBA	130	13	7	2	1	9	21	7
HUILA	141	14	12	13	13	19	55	17
SUCRE	54	15	7	11	5	17	49	18
BOYACÁ	33	16	6	15	10	26	30	20
CASANARE	141	17	8	12	2	15	24	15
BOLÍVAR	75	18	8	17	5	14	27	12
META	66	19	6	14	0	1	16	21
ARAUCA	175	20	10	18	22	27	20	19
AMAZONAS	--	--	--	--	6	22	--	--
GUAINÍA	--	--	--	--	--	--	--	--

	Presentación OCAD - Aprobación		Emisión concepto comité consultivo		Verificación de requisitos		Viabilización OCAD (presentación OCAD - Votación viabilización)	
Departamento	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)	Días promedio	Ranking promedio días X peso (\$)
GUAVIARE	--	--	--	--	--	--	--	--
PUTUMAYO	--	--	--	--	3	6	--	--
TOLIMA	--	--	9	16	20	18	--	--
VAUPÉS	--	--	--	--	--	--	--	--
VICHADA	--	--	--	--	--	--	--	--
Promedio departamentos	62	6,43E- 08	10	1,98E- 08	7	6,64E- 09	21	4,07E- 08

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

La información de días promedio se agrupó de acuerdo a las clasificaciones empleadas en el análisis de eficacia, es decir, por tipo de entidad territorial (departamento, municipio y se incluyó aquí CAR), por categoría departamental y municipal, y por grupo IENDOG. Para cada una de estas clasificaciones se tomó el promedio de días que tardaba cada etapa, y se organizaron de menor a mayor para así ver las diferencias entre cada grupo. No se tomó en cuenta la información registrada cuando sólo existía información para una entidad territorial pues resultaban ser datos que distorsionaban el análisis.

En primer lugar, al tomar los datos clasificados por CAR, departamentos y municipios (Ver Tabla 25), se encuentra que los tiempos promedio que transcurren entre la presentación del proyecto al OCAD y su aprobación son bastante similares, tardándose un promedio de 52,7 días. Sin embargo las razones que explican estos días no son iguales en los tres casos.

Para las CAR, el momento que toma más tiempo es aquel entre la presentación del proyecto al OCAD y cuando se realiza la sesión en la que se viabiliza. Este tiempo puede descomponerse entre el tiempo que toma la verificación de requisitos, y el momento desde que se emite este concepto de verificación y se realiza la sesión.

En el caso de los departamentos, el tiempo de aprobación se puede explicar de una mejor manera por la tardanza en la emisión del concepto sectorial y la viabilización que hace DNP cuando los proyectos tienen cofinanciación por PGN.

En los municipios, los factores determinantes son, la emisión del concepto sectorial (recuérdese que no todos los proyectos presentados por los municipios pasan por los OCAD municipales en donde los conceptos sectoriales son poco usuales), y por los tiempos que está tomando desde que se prioriza el proyecto hasta que se aprueba. Por otro lado, para los municipios está tomando casi dos meses la certificación de los requisitos de ejecución, siendo esta etapa la que en realidad está tomando el mayor tiempo en todo el ciclo de proyectos.

Tabla 25. Promedio de días por etapa según tipo de entidad territorial

	CAR		Departamentos		Municipios	
	Etapa	Promedio No. Días	Etapa	Promedio No. Días	Etapa	Promedio No. Días
1	Priorización-Aprobación	0,0 ¹	Aprobación-Certificación cumplimiento requisitos ejecución	0,0	Viabilización - Priorización	8,8
2	Emisión concepto comité consultivo	5,5	Verificación de requisitos	7,6	Emisión concepto comité consultivo	13,8
3	Verificación-Viabilización OCAD	18,7	Emisión concepto comité consultivo	10,8	Viabilización DNP	15,9
4	Verificación de requisitos	33,5	Priorización-Aprobación	13,9	Verificación de requisitos	18,6
5	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	59,9	Viabilización - Priorización	14,2	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	28,3
6	Certificación cumplimiento requisitos ejecución	-- ²	Certificación cumplimiento requisitos ejecución	15,0	Priorización-Aprobación	28,5
7	Aprobación-Certificación cumplimiento requisitos ejecución	--	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	21,4	Verificación-Viabilización OCAD	31,0

	CAR		Departamentos		Municipios	
	Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días
8	Emisión Concepto sectorial	3	Emisión Concepto sectorial	23,4	Emisión Concepto sectorial	32,8
9	Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP		Verificación-Viabilización OCAD	24,1	Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP	33,9
10	Viabilización DNP		Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP	34,5	Aprobación-Certificación cumplimiento requisitos ejecución	40,7
11	Viabilización - Priorización		Viabilización DNP	59,0	Certificación cumplimiento requisitos ejecución	55,6
	Presentación OCAD-Aprobación	59,6	Presentación OCAD-Aprobación	49,4	Presentación OCAD-Aprobación	49,2

¹ Cuando el resultado es 0, dado que la unidad de medida son días, indica que el proceso se realizó en el mismo día, probablemente registrándose una diferencia de horas que con estos datos no se puede evidenciar.

² No existen datos para más de una entidad territorial

³ Sin datos

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Al analizar los resultados de los departamentos por categorías (Ver Tabla 26), se evidencia que aquellos con menor población y menores recursos de libre destinación, tardan en promedio más días para lograr que uno de sus proyectos sea aprobado. A pesar que no se tienen datos para los departamentos de categoría 4, si se evidencia la diferencia entre los días que tarda la aprobación de un proyecto de un departamento de categoría 1 y especial en comparación con los días que toma en promedio un proyecto de un departamento de categoría 2 o 3.

En el caso de los departamentos de categoría 2, la etapa del ciclo de proyectos que más tiempo tarda es la viabilización por parte del DNP, sin embargo es necesario recordar que dado que no se cuenta con mucha información, este resultado se produce por el promedio de pocos proyectos.

En los departamentos de categoría 3 el momento que más tiempo está tomando es aquel entre la verificación de requisitos y la sesión de viabilización del OCAD.

Al analizar los municipios por categorías (Ver Tabla 27), se encuentra que el tiempo promedio de aprobación de un proyecto no tiene una relación directa con la población y los recursos de libre destinación, pues el menor tiempo registrado se ubica en los municipios de categoría 3 y el mayor en los municipios de categoría 4. En el caso de los municipios de categoría 4 la etapa que está tomando más tiempo es la de verificación de requisitos.

Tabla 26. Promedio de días por etapa según categoría departamental

Categoría 1			Categoría 2		Categoría 3		Categoría 4		Categoría especial	
Etapa			Etapa		Etapa		Etapa		Etapa	
1	Priorización-Aprobación	0	Emisión concepto comité consultivo	5,3	Verificación de requisitos	10,7	Verificación de requisitos	10,4	Priorización-Aprobación	0
2	Viabilización - Priorización	6,5	Verificación de requisitos	8,4	Emisión concepto comité consultivo	22,4	Verificación-Viabilización OCAD	20,4	Verificación de requisitos	3,7
3	Verificación de requisitos	9,7	Presentación-viabilización OCAD	15,3	Priorización-Aprobación	25,1	Priorización-Aprobación	27,8	Emisión concepto comité consultivo	7,8
4	Emisión concepto comité consultivo	14,9	Viabilización - Priorización	17,4	Presentación-viabilización OCAD	27,6	Emisión concepto comité consultivo	--	Presentación-viabilización OCAD	15,2
5	Verificación-Viabilización OCAD	19,1	Verificación-Viabilización OCAD	22,1	Verificación-Viabilización OCAD	29	Emisión Concepto sectorial	--	Verificación-Viabilización OCAD	19,4
6	Presentación-viabilización OCAD	28,8	Priorización-Aprobación	25,4	Emisión Concepto sectorial		Presentación-viabilización OCAD	--	Certificación requis. ejec.	--
7	Emisión Concepto sectorial		Viabilización DNP	96,4	Presentación-recepción viabilización DNP		Presentación-recepción viabilización DNP		Presentación-recepción viabilización DNP	--
8	Presentación-recepción viabilización DNP		Presentación-recepción viabilización DNP	--	Viabilización DNP		Viabilización DNP		Viabilización DNP	--
9	Viabilización DNP		Aprobación-Certificación requis. ejec.	--	Viabilización -Priorización		Viabilización -Priorización		Viabilización - Priorización	--

10	Certificación requis. ejec.		Emisión Concepto sectorial		Certificación requis. ejec.		Certificación requis. ejec.		Aprobación- Certificación req. Ejec	
11	Aprobación- Certificación requis. ejec.		Certificación requis. ejec.		Aprobación-Certificación requis. ejec.		Aprobación-Certificación cumplimiento requis. ejc		Emisión Concepto sectorial	
	Presentación OCAD-Aprobación	28,9	Presentación OCAD- Aprobación	44, 8	Presentación OCAD- Aprobación	65,6	Presentación OCAD- Aprobación	--	Presentación OCAD- Aprobación	13, 4

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Tabla 27. Promedio de días por etapa según categoría municipal

	Categoría 1		Categoría 2		Categoría 3	
	Etapa	Promedio No. Días	Etapa	Promedio No. Días	Etapa	Promedio No. Días
1	Priorización-Aprobación	0,0	Priorización-Aprobación	0,0	Priorización-Aprobación	2,2
2	Emisión concepto comité consultivo	6,8	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	17,0	Verificación de requisitos	2,8
3	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	15,1	Aprobación-Certificación cumplimiento requisitos ejecución	17,7	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	11,4
4	Verificación-Viabilización OCAD	40,6	Verificación-Viabilización OCAD	17,9	Verificación-Viabilización OCAD	17,5
5	Verificación de requisitos	--	Emisión concepto comité consultivo	--	Emisión concepto comité consultivo	--
6	Emisión Concepto sectorial		Verificación de requisitos	--	Aprobación-Certificación cumplimiento requisitos ejecución	--
7	Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP		Emisión Concepto sectorial		Emisión Concepto sectorial	
8	Viabilización DNP		Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP		Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP	
9	Viabilización - Priorización		Viabilización DNP		Viabilización DNP	
10	Certificación cumplimiento requisitos ejecución		Viabilización - Priorización		Viabilización - Priorización	

Categoría 1		Categoría 2		Categoría 3	
Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días
11 Aprobación- Certificación cumplimiento requisitos ejecución		Certificación cumplimiento requisitos ejecución		Certificación cumplimiento requisitos ejecución	
Presentación OCAD- Aprobación	--	Presentación OCAD- Aprobación	16,1	Presentación OCAD- Aprobación	9,3

Categoría 4		Categoría 5		Categoría 6	
Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días
1 Emisión concepto comité consultivo	5,5	Presentación ante el OCAD- viabilización OCAD	17,1	Viabilización - Priorización	9,1
2 Aprobación- Certificación cumplimiento requisitos ejecución	17,7	Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP	34,5	Viabilización DNP	9,5
3 Verificación- Viabilización OCAD	18,7	Priorización- Aprobación	35,6	Emisión concepto comité consultivo	13,2
4 Priorización- Aprobación	19,6	Verificación de requisitos	40,6	Verificación de requisitos	16,7
5 Presentación ante el OCAD- viabilización OCAD	31,9	Emisión concepto comité consultivo	45,5	Priorización- Aprobación	28,2
6 Verificación de requisitos	53,7	Verificación- Viabilización OCAD	67,1	Presentación ante el OCAD- viabilización OCAD	28,6
7 Presentación ante el OCAD-recepción viabilización DNP	--	Certificación cumplimiento requisitos ejecución	109,5	Verificación- Viabilización OCAD	30,9
8 Viabilización -	--	Emisión Concepto	--	Presentación ante el OCAD-recepción	31,9

Categoría 4		Categoría 5		Categoría 6	
	Etapas	Promedio No. Días		Etapas	Promedio No. Días
9	Priorización		sectorial	viabilización DNP	
	Certificación cumplimiento requisitos ejecución	--	Viabilización DNP	Emisión Concepto sectorial	33,4
10	Emisión Concepto sectorial		Aprobación- Certificación cumplimiento requisitos ejecución	Aprobación- Certificación cumplimiento requisitos ejecución	43,6
11	Viabilización DNP		Viabilización - Priorización	Certificación cumplimiento requisitos ejecución	51,6
	Presentación OCAD-Aprobación	66,9	Presentación OCAD-Aprobación	Presentación OCAD-Aprobación	48,6

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Al agrupar los datos de los proyectos de los municipios por grupo de IENDOG se encuentra que los municipios clasificados como “4.De más desarrollo”, son el grupo de municipios que más tardan en ver aprobados sus proyectos, lo que puede estar relacionado con un gran retraso en la etapa de verificación de requisitos y el envío del proyecto a DNP para que lo viabilice en los casos donde se presenta cofinanciación con PGN (Ver Tabla 28).

Tabla 28. Promedio de días por etapa según grupo IENDOG municipal

	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Etapas		Etapas		Etapas		Etapas	
1	Viabilización DNP	2,3	Viabilización - Priorización	0,1	Viabilización DNP	2,3	Viabilización - Priorización	0
2	Viabilización - Priorización	16,3	Emisión concepto comité consultivo	11,3	Emisión concepto comité consultivo	9,3	Aprobación- Certificación req. ejec	21,2
3	Emisión concepto comité consultivo	17,3	Presentación-recepción viabilización DNP	15,8	Verificación de requisitos	10,1	Priorización- Aprobación	23,8
4	Verificación de requisitos	17,8	Verificación de requisitos	21,4	Emisión Concepto sectorial	11,1	Verificación- Viabilización OCAD	28,2
5	Presentación- viabilización OCAD	27,2	Viabilización DNP	25	Viabilización - Priorización	14,1	Emisión concepto comité consultivo	34,3
6	Verificación-Viabilización OCAD	29,2	Certificación req. ejec	27,8	Priorización-Aprobación	23,1	Presentación- viabilización OCAD	39,6
7	Priorización-Aprobación	33,1	Verificación- Viabilización OCAD	27,9	Presentación-recepción viabilización DNP	25,2	Verificación de requisitos	62
8	Aprobación-Certificación req. ejec	49,8	Presentación- viabilización OCAD	29	Presentación- viabilización OCAD	26,5	Presentación- recepción viabilización DNP	70
9	Presentación-recepción viabilización DNP	52,6	Priorización-Aprobación	31,1	Verificación- Viabilización OCAD	35,6	Viabilización DNP	--
10	Certificación req. ejec	74,2	Aprobación-	40,9	Aprobación-	36,3	Certificación req. ejec	--

			Certificación req. ejec		Certificación req. ejec			
11	Emisión Concepto sectorial	--	Emisión Concepto sectorial	65	Certificación req. ejec	52,3	Emisión Concepto sectorial	
	Presentación OCAD-Aprobación	51,3	Presentación OCAD-Aprobación	48,7	Presentación OCAD-Aprobación	41,2	Presentación OCAD-Aprobación	78,2

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Tabla 29. Promedio de días por etapa según tipologías departamentales

Tipología A			Tipología B		Tipología C		Tipología D		Tipología E	
Etapa			Etapa		Etapa		Etapa		Etapa	
1	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	0,0	Verificación de requisitos	4,6	Emisión concepto comité consultivo	6,9	Priorización-Aprobación	0,0	Emisión concepto comité consultivo	11,2
2	Viabilización -Priorización	0,0	Emisión concepto comité consultivo	11,2	Verificación de requisitos	8,9	Verificación de requisitos	6,7	Verificación de requisitos	15,7
3	Priorización-Aprobación	0,0	Priorización-Aprobación	12,3	Priorización-Aprobación	21,3	Emisión concepto comité consultivo	16,7	Verificación-Viabilización OCAD	20,7
4	Verificación de requisitos	2,6	Viabilización - Priorización	14,4	Verificación-Viabilización OCAD	26,6	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	22,6	Priorización-Aprobación	23,2
5	Verificación-Viabilización OCAD	33,7	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	17,4	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	31,1	Verificación-Viabilización OCAD	24,3	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	28,3
6	Emisión concepto comité consultivo	--	Verificación-Viabilización OCAD	21,3	Emisión Concepto sectorial	--	Viabilización - Priorización	--	Emisión Concepto sectorial	--
7	Emisión Concepto sectorial		Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	36,0	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	--	Emisión Concepto sectorial		Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	
8	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP		Viabilización DNP	61,4	Viabilización DNP	--	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP		Viabilización DNP	
9	Viabilización DNP		Certificación de cumplimiento	--	Viabilización - Priorización	--	Viabilización DNP		Viabilización - Priorización	
10	Certificación de cumplimiento		Emisión Concepto sectorial		Certificación de cumplimiento	--	Certificación de cumplimiento		Certificación de cumplimiento	

11	Aprobación-Certificación cumplimiento ejec.		Aprobación-Certificación cumplimiento ejec.		Aprobación-Certificación cumplimiento ejec.	--	Aprobación-Certificación cumplimiento ejec.		Aprobación-Certificación cumplimiento ejec.	
	Presentación OCAD-Aprobación	0,0	Presentación OCAD-Aprobación	26,9	Presentación OCAD-Aprobación	103,5	Presentación OCAD-Aprobación	27,4	Presentación OCAD-Aprobación	78,4

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Al tomar los tiempos promedios de los proyectos según los departamentos que los presentan, que a su vez se clasifican por las tipologías departamentales (Ver Tabla 29), resalta el alto número de días que toma la viabilización por parte del DNP de los proyectos de los departamentos de Tipología B, así como la diferencia de días que en promedio toma un proyecto de un departamento de tipología C desde que es presentado hasta que es aprobado con respecto a lo que toma un proyecto de tipología B o D.

En el caso de los tiempos según tipologías municipales (Ver Tabla 30), resaltan los días que en promedio toma un proyecto presentado por un municipio de tipología A desde que se prioriza hasta que se aprueba, así como el tiempo que toma la verificación de requisitos de los proyectos de los municipios de Tipología B. En el caso de los municipios de tipología D y E se destaca el tiempo que tarda la certificación de cumplimiento de requisitos de ejecución por parte del ejecutor.

Así, los resultados variaron mucho dependiendo de la clasificación utilizada y entre los diferentes grupos de cada clasificación. Sin embargo fue frecuente encontrar que las etapas que más tiempo toman son la verificación de requisitos por parte del OCAD y del DNP, la emisión de conceptos sectoriales, el tiempo transcurrido entre la priorización y la aprobación, y la certificación de requisitos de ejecución.

Finalmente al analizar los datos de los tiempos que tardan los proyectos en las etapas, esta vez agrupados por OCAD al que fueron presentados se obtuvo que en promedio en los OCAD regionales, es donde menos tarda un proyecto en ser aprobado (Ver Tabla 31), mientras que en los OCAD departamentales es donde más tardan.

En el caso de los OCAD departamentales, en promedio los momentos que más días toman son el comprendido entre la priorización y la misma aprobación y el comprendido entre la presentación al OCAD y la efectiva viabilización del proyecto. Llama la atención que los ejecutores de los proyectos de este OCAD tardan más de 30 días en certificar el cumplimiento de los requisitos de ejecución, siendo también esta una de las etapas que más tardan del ciclo de proyectos de este OCAD.

Tabla 30. Promedio de días por etapa según tipologías municipales

	Tipología A		Tipología B		Tipología C		Tipología D	
	Etapas		Etapas		Etapas		Etapas	
1	Verificación de requisitos	7,6	Viabilización -Priorización	0,0	Viabilización -Priorización	0,0	Emisión concepto comité consultivo	8,6
2	Emisión concepto comité consultivo	18,1	Priorización-Aprobación	1,9	Verificación de requisitos	14,8	Verificación de requisitos	13,8
3	Verificación-Viabilización OCAD	33,6	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	11,9	Certificación de cumplimiento	15,8	Viabilización DNP	18,8
4	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	58,7	Emisión concepto comité consultivo	15,9	Emisión concepto comité consultivo	17,6	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	24,3
5	Priorización-Aprobación	145,5	Verificación-Viabilización OCAD	33,3	Priorización-Aprobación	18,9	Viabilización -Priorización	29,5
6	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	--	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	39,9	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	22,6	Verificación-Viabilización OCAD	30,1
7	Emisión Concepto sectorial		Verificación de requisitos	83,8	Verificación-Viabilización OCAD	31,6	Priorización-Aprobación	40,0
8	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP		Emisión Concepto sectorial	--	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	33,0	Certificación de cumplimiento	62,8
9	Viabilización DNP		Certificación de cumplimiento	--	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	35,5	Emisión Concepto sectorial	65,0

10	Viabilización -Priorización		Presentación ante el OCAD- recibo viabilización DNP		Viabilización DNP	51,7	Presentación ante el OCAD- recibo viabilización DNP	68,1
11	Certificación de cumplimiento		Viabilización DNP		Emisión Concepto sectorial	--	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	72,7
	Presentación OCAD- Aprobación	194, 5	Presentación OCAD- Aprobación	60,7	Presentación OCAD- Aprobación	35,6	Presentación OCAD-Aprobación	44,5

Tipología E			Tipología F		Tipología G	
	Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días	Etapas	Promedio No. Días
1	Viabilización -Priorización	0,9	Viabilización -Priorización	0,0	Viabilización -Priorización	0,0
2	Emisión Concepto sectorial	4,2	Certificación de cumplimiento	0,0	Viabilización DNP	0,2
3	Viabilización DNP	5,0	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	5,5	Certificación de cumplimiento	1,4
4	Emisión concepto comité consultivo	17,1	Emisión concepto comité consultivo	14,6	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	3,0
5	Verificación de requisitos	17,8	Presentación ante el OCAD- recibo viabilización DNP	15,5	Priorización-Aprobación	7,5
6	Priorización-Aprobación	27,8	Verificación de requisitos	17,7	Emisión concepto comité consultivo	8,0
7	Presentación ante el OCAD- recibo viabilización DNP	30,6	Verificación-Viabilización OCAD	25,8	Presentación ante el OCAD- viabilización OCAD	13,4
8	Presentación ante el OCAD-	37,1	Presentación ante el OCAD-	27,5	Verificación de requisitos	14,9

	viabilización OCAD		viabilización OCAD			
9	Verificación-Viabilización OCAD	37,7	Priorización-Aprobación	31,3	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	20,3
10	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	54,7	Emisión Concepto sectorial	--	Verificación-Viabilización OCAD	20,9
11	Certificación de cumplimiento	86,6	Viabilización DNP	--	Emisión Concepto sectorial	
	Presentación OCAD-Aprobación	61,6	Presentación OCAD-Aprobación	48,5	Presentación OCAD-Aprobación	23,3

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Tabla 31. Promedio de días por etapa según tipo de OCAD

	CARs		DEPARTAMENTALES		MUNICIPALES		REGIONALES	
	Etapa		Etapa		Etapa		Etapa	
1	Priorización-Aprobación	0	Viabilización -Priorización	0	Priorización-Aprobación	7,7	Priorización-Aprobación	0,2
2	Certificación de requisitos de ejecución	0	Emisión concepto comité consultivo	9,8	Viabilización -Priorización	10,5	Verificación de requisitos	7,6
3	Emisión concepto comité consultivo	5,5	Verificación de requisitos	12,7	Emisión concepto comité consultivo	13,8	Emisión concepto comité consultivo	10,2
4	Verificación-	18,7	Emisión Concepto sectorial	23,4	Viabilización DNP	15,9	Presentación ante el OCAD-	20

	Viabilización OCAD						viabilización OCAD	
5	Verificación de requisitos	33,5	Verificación-Viabilización OCAD	23,5	Verificación de requisitos	23,1	Viabilización -Priorización	20,9
6	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	59,9	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	29,3	Presentación ante el OCAD-viabilización OCAD	29,9	Verificación-Viabilización OCAD	27,6
7	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	--	Certificación de cumplimiento requisitos de ejecución	41,7	Emisión Concepto sectorial	32,8	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	--
8	Emisión Concepto sectorial		Priorización-Aprobación	106,9	Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP	33,9	Viabilización DNP	--
9	Presentación -recibo viabilización DNP		Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	--	Verificación-Viabilización OCAD	34,9	Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	--
10	Viabilización DNP		Presentación ante el OCAD-recibo viabilización DNP		Aprobación-Certificación cumplimiento ejecución	42	Emisión Concepto sectorial	
11	Viabilización -Priorización		Viabilización DNP		Certificación de cumplimiento requisitos de ejecución	54,1	Certificación requisitos de ejecución	
	Presentación OCAD-Aprobación	59,6	Presentación OCAD-Aprobación	115	Presentación OCAD-Aprobación	37,2	Presentación OCAD-Aprobación	20,7

Fuente: Cálculos propios basados en Base proyectos Dirección de Regalías

Tomando los días que el decreto 1949 de 2012 establece que debe tomar cada una de las etapas del ciclo de proyectos, un proyecto que cumpla con todos los requisitos debería ser aprobado en, máximo, alrededor de 32 días hábiles²⁶ desde que es presentado ante la secretaría de planeación o a los representantes de comunidades minoritarias hasta que llega al OCAD y se realiza la votación²⁷, lo que serían 49 días calendario aproximadamente. En el decreto no se establece cuántos días deberían tardar las etapas de priorización y aprobación, por lo que éstos 32 días hábiles corresponderían a aquellos proyectos que son viabilizados, priorizados y aprobados en una misma sesión del OCAD. A pesar de esto, los 32 días hábiles mencionados sirven como punto de referencia para analizar si se están cumpliendo estos tiempos.

Tal como lo muestran los datos anteriormente expuestos, muchos de los proyectos se alejan bastante de este punto de referencia, y esto puede explicarse por los tiempos que está tomando la emisión del concepto sectorial, el tiempo entre la viabilización y la priorización, y la priorización y la aprobación, que son precisamente los tiempos que no están definidos en el decreto.

1.1.6.3. Pertinencia

Una de las características que debe tener un proyecto susceptible de ser financiado con recursos del SGR es la pertinencia, “entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales”. (L.1530/2012)

En primer lugar, una manera de evaluar la coherencia existente entre la asignación de los recursos que hace el sistema con relación a las necesidades reales de los territorios es comprobar su alineación con los planes de desarrollo nacionales y territoriales. Tomando en cuenta que los planes de desarrollo se elaboran conforme al programa de gobierno presentado por el candidato ganador, en teoría estos reflejan lo que la mayoría de la población consideró como los aspectos prioritarios cuyo desarrollo es fundamental para responder a las necesidades y metas de su territorio.

²⁶ Según el Decreto 1949 de 2012, la secretaría de planeación o las comunidades minoritarias deberían remitir a la secretaría técnica del OCAD en no más de 5 días hábiles el proyecto que cumple con los requisitos; la secretaría técnica del OCAD debería remitir en no más de 5 días hábiles el proyecto al comité consultivo y a la instancia de verificación; el comité consultivo y la instancia de verificación deberían emitir su concepto en no más de 5 días hábiles; la secretaría técnica del OCAD debería enviar los documentos soporte del proyecto no antes de 7 días de la citación del OCAD y el DNP no debería tomar más de 10 días hábiles para emitir su concepto de viabilidad.

²⁷ Esto si la secretaría técnica del OCAD cita al OCAD 7 días hábiles después de que envía los documentos soporte, y a su vez envía los documentos soporte el mismo día que recibe el concepto de verificación de requisitos.

Con respecto a este primer acercamiento, efectivamente se encontró que tanto las entidades territoriales en su papel de formuladoras de proyectos, como los miembros del OCAD se basan en los planes de desarrollo para definir los proyectos a presentar y a aprobar respectivamente.

Ellos establecen su plan de desarrollo, porque eso fue lo que el pueblo, por decirlo así, le apoyó y le encomendó que lo dirigiera para que cumpliera eso que está establecido ahí, entonces, si un proyecto no le apunta a una de esas metas, el proyecto no puede ser tenido en cuenta, incluso el proyecto puede ser bueno, pero si no le apunta a la meta no va, hasta que realmente pueda en otro plan de desarrollo ser establecido como prioritario y se tenga en cuenta.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Digamos eso como debe ir enmarcado en el plan de ordenamiento y en la planeación del municipio, es un proyecto que va dentro de la propuesta de la alcaldía, si los votantes de su momento votaron por ese alcalde, conocían su plan de gobierno, y él está priorizando sobre esos temas, entonces, sí le debe servir a la comunidad.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

De hecho las entidades territoriales encontraron en los recursos de regalías una forma de terminar de cumplir su plan de desarrollo cuando otros recursos ya se han agotado o destinado a otros proyectos.

Que existan esos proyectos permiten que la calidad del municipio o que el cumplimiento a su plan de desarrollo sea cada vez más próspero y que se cumpla con lo que se prometió durante el gobierno.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Por otro lado, se encontró que el nuevo sistema ha hecho que todas las entidades territoriales tengan la necesidad de desarrollar capacidades en formulación de proyectos, lo cual a su vez requiere mejores capacidades para diagnosticar problemas adecuadamente, analizar sus causas y encontrar las mejores soluciones. Aunque este desarrollo en las capacidades aún es muy heterogéneo y probablemente los recursos de fortalecimiento aún puedan invertirse de mejor manera con este fin, se espera que a la larga se observen resultados, lo cual contribuirá a que las entidades territoriales puedan formular proyectos pertinentes.

El regalo más grande que le puede dejar el sistema al territorio es eso, es la capacidad de planear, porque es que tú estás aprendiendo a planear, y estás aprendiendo a formular proyectos no solo para ser financiados por regalías, tú dejas una capacidad instalada para formulación de proyectos que la puedes emplear en cualquier otro ámbito

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Otra ventaja que ofrece este sistema y que contribuye a la pertinencia de los proyectos es la oportunidad de presentar proyectos de impacto regional, los cuales permiten identificar necesidades regionales y financiar proyectos que de otra manera, una sola entidad territorial con sus propios recursos no estaría dispuesta a financiar.

Salieron proyectos de impacto subregional, por decirle algo, vías, salud, educación, todos son proyectos de impacto subregional, y eso nos ha permitido que los alcaldes dialoguen con el territorio o con el departamento de manera subregional y no de manera individual.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Por ahora hay algunos actores que creen que dadas las deficiencias en capacidades institucionales, se están aprobando proyectos que aunque cumplen con los requisitos, en realidad no responden a las necesidades prioritarias del territorio. Sin embargo no se sienten en la capacidad de juzgar qué si es pertinente ya que desconocen las realidades locales.

Veo muchos proyectos de cubiertas de polideportivos, entonces, yo digo, será que realmente esa es la necesidad número uno del municipio que sea, del departamento que sea, yo tengo mis dudas, yo tengo mis inquietudes, desde luego hay personas que me dicen, usted qué sabe, hay niños que necesitan dónde jugar, y eso es lo que necesitan; pero sí que se concienticen ellos de realmente cuáles son sus necesidades.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

El sistema también presenta riesgos que impactan el logro de proyectos pertinentes. En el trabajo cualitativo se pudieron encontrar el desconocimiento de realidades locales por parte de actores que tienen injerencia en la aprobación de proyectos y un posible sesgo hacia proyectos de infraestructura.

El desconocimiento de las realidades locales, en especial por parte de los delegados del gobierno nacional y los ministerios sectoriales a los que acuden por un concepto técnico, es una queja recurrente entre los municipios y departamentos. Así pues, mientras se identifica una deficiencia en la capacidad institucional de algunas de estas entidades territoriales, también se identifica que los actores del nivel nacional, que aunque cuentan con mayores capacidades, carecen de un entendimiento de las particularidades de la región en términos de necesidades y soluciones viables en territorio.

Por esto proyectos que pueden ser totalmente pertinentes para la región, terminan siendo rechazados por no tener en consideración condiciones que aumentan los costos de los insumos de los proyectos o que hacen imposible adoptar rigurosamente las recomendaciones técnicas aplicables a escenarios óptimos.

De pronto quienes revisan los proyectos en Bogotá no tienen la visión rural y exigen requisitos insalvables por parte de los municipios que presentan el proyecto. Son cuestiones insalvables de una persona que no conoce la realidad de los municipios, que trabaja detrás de un escritorio, aunque nosotros no pensamos en transgredir la ley, pero son cosas que es necesario mirar técnicamente. Pero estos requisitos son los que hacen que los gerentes de proyecto tiren la toalla, porque son imposibles.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

Es necesario aclarar que esta percepción de desconocimiento de las realidades locales no es tan pronunciada en el caso de los asesores regionales del DNP, ya que este equipo está distribuido por grupos de municipios, se desplaza continuamente a territorio y puede apoyar la idea incluso desde que esta era sólo una idea.

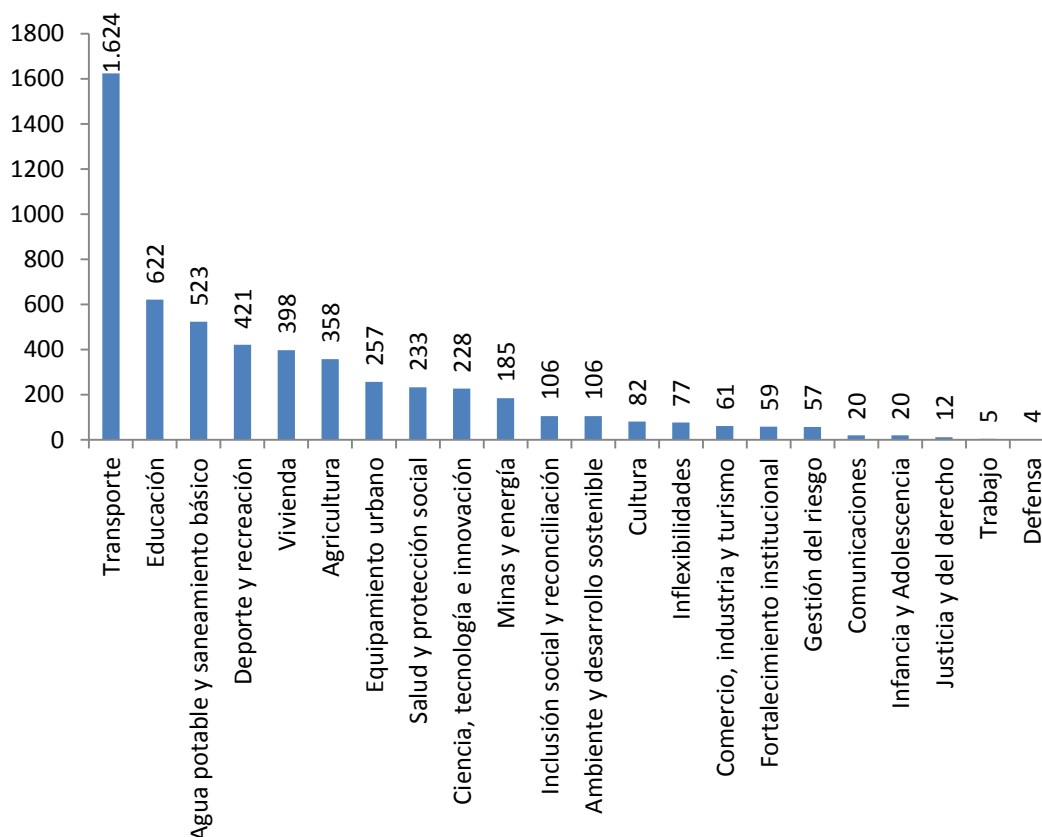
Con respecto a un posible sesgo hacia proyectos de infraestructura, este se refiere a que, debido a que las entidades territoriales tienen libertad en formular los proyectos de los sectores que elijan y debido a que estas tienen un incentivo para que la ejecución de sus proyectos sea visible a la comunidad, han optado por proyectos cuya formulación y aprobación no requiera tanto tiempo y cuyos resultados sean tangibles, por lo que se puede pensar que proyectos pertinentes para la región no están siendo formulados dada su complejidad e intangibilidad.

Por un lado nos parece que los recursos de regalías tiene que ser una inversión que se note, que se vea, eso qué quiere decir, infraestructura, y que la gente de verdad sienta que esos recursos les están beneficiando [...] un proyecto de caracterización de las minorías étnicas en el departamento, un proyecto de caracterización, que la gente no va a ver absolutamente nada, entonces, nosotros hemos apostado a que los recursos de regalías sean tangibles y se puedan ver, por eso hemos apuntado a proyectos de infraestructura vial, mejoramiento vial, infraestructura educativa, vivienda rural y vivienda urbana, agua y saneamiento básico, como cosas que la gente verdad lo puedan ver.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En el Gráfico 20 se muestra ésta clara tendencia en donde los proyectos aprobados corresponden sólo a ciertos sectores.

Gráfico 20. Número de proyectos aprobados por sector a 2013



Fuente: Elaboración propia basada en reporte de proyectos aprobados a diciembre de 2013 del Grupo de Coordinación de Inversiones del SGR

1.1.6.4. Sostenibilidad

La sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes, es otra de las características que deben cumplir los proyectos de inversión a ser financiados con recursos de regalías (L1530/2011). Debe aclararse que en este caso se pretendió realizar un análisis que identificara los principales riesgos y factores que van a influir en la sostenibilidad de los bienes y servicios adquiridos por medio de regalías.

En primer lugar, no hay consenso sobre la forma como debe evaluarse esta característica de los proyectos. Algunos actores revisan que en el proyecto se explique de qué manera se van a mantener los resultados del mismo en el tiempo, verifican que se identifiquen las

fuentes y partidas destinadas a esto o incluso flujos de caja que garanticen su sostenibilidad, todo esto con el fin de determinar si la entidad territorial va ser capaz de mantener el proyecto una vez este deje de recibir recursos de regalías. Otros actores se limitan a verificar que el representante de la entidad territorial envíe la carta garantizando la sostenibilidad del proyecto, y esperan que sea después de la ejecución de los proyectos que se visibilice si estos son sostenibles o no.

La sostenibilidad es una cuestión clave para cuando se presentan estos proyectos, y uno siempre se pregunta [...] y cómo se va a manejar esto del mantenimiento hacia el futuro, y ellos son conscientes de que las partidas de mantenimiento deben estar, y eso lo hacen explícito en el proyecto.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

En realidad nosotros para revisar la sostenibilidad actuamos de la buena fe de lo que nos presentan, si dentro de uno de los requisitos está una certificación por parte del alcalde de que el proyecto va a ser sostenible, y ahí muestra por qué va a ser sostenible [...] el señor alcalde o alcaldesa certificó que era un proyecto sostenible, lo pasamos; porque es muy difícil, ya ahí sí tendría que entrar uno directamente hasta la entidad territorial para saber si sí es sostenible o no.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

En segundo lugar, se identificaron varios factores de riesgo para la sostenibilidad de los proyectos, estos tienen que ver con una adecuada formulación, la consideración de sostenibilidad dependiendo del tipo de proyecto y el cambio de administraciones.

Se espera que una adecuada formulación implique que los proyectos extiendan su horizonte de tiempo incluso después del tiempo de ejecución, permitiéndoles así considerar de qué manera podrán financiarse con el fin de seguir en operación. Esto permite que se redimensionen los proyectos de acuerdo a la capacidad del municipio o los actores que hayan decidido participar y se diseñen tomando en cuenta el nivel de mantenimiento que se espera requiera.

Esperamos es que la sostenibilidad sea garantizada por la estructura organizacional que plantea el proyecto, y la sostenibilidad que se ha planteado desde la formulación y el proyecto que se ha aprobado.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

A la hora de construir vías tratamos de que las vías que se estén haciendo entre municipios sean en concreto, porque entre el concreto y el asfalto pues van a demorar entre 15 y 20 años para poderle hacer un mantenimiento [...] la idea es hacer cosas que así en el momento nos parezcan muy costosas, pero que son de calidad y durabilidad.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Por ejemplo, se encontraron varios casos en donde desde un principio se buscaron actores que estuvieran interesados en la sostenibilidad del proyecto siendo ellos los operadores una vez se acabara la ejecución.

La sostenibilidad de los centros sí puede estar a cargo del ICBF, no van a ser edificios abandonados, todo ya está pensando.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Ahora, digamos que también en el caso de este tipo de proyectos, como generalmente son formulados por grupos, por centros de investigación dentro de la universidad, la sostenibilidad está garantizada en la medida en que son actividades que todos los días se hacen en la universidad, entonces, usted encontrará que para investigación en el presupuesto del año entrante y en el siguiente y en el siguiente, pues la universidad aportará sus partidas.

(Miembro OCAD CTel, nivel universidades)

Es que la sostenibilidad es excelente en este tipo de proyectos de acueducto y alcantarillado, porque serán entregados, los cinco municipios se encargan de un operador, y ese operador tiene que sostenerlos durante el tiempo.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

También se encontraron varios casos en donde, a pesar que los proyectos ya estaban aprobados, sólo hasta ahora se estaban empezando a hacer consideraciones sobre cómo se iba a garantizar el funcionamiento del proyecto cuando se terminara de ejecutar.

Apenas estamos empezando, te digo la verdad. Pero qué hemos pensado nosotros, lo queremos trabajar con las asociaciones, con juntas de acción comunales, queremos más relación entre ellos y la oficina de deportes, que hay una coordinación como tal de todo este tipo de situaciones. Porque es que si nosotros dejamos eso a libre albedrío, no hay nada.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Tenemos que hablar primero con los beneficiarios per cápita se tiene que tener, no sé si bimensual, trimestral o semestral, tengamos una cuota de afuera y lógicamente otra cuota de aquí del municipio para entrar a subsidiarlos a quienes están focalizados dentro del programa)

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Por otro lado, se considera que si el proyecto realmente era pertinente y respondía a una necesidad de la población, este debe sostenerse en el tiempo dado esta misma necesidad y por la presión que ejerza la ciudadanía dado el beneficio que les está generando.

Como son proyectos de obra, la sostenibilidad se da en la misma necesidad de tenerla. Por ejemplo, pavimentación de vías, si se daña, en algún momento alguien tiene que arreglarla y la comunidad va a insistir en el tema.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Con respecto al tipo de proyecto, de una adecuada identificación del mismo va a depender que se estructuren los planes que van a lograr la sostenibilidad del mismo. Así, por un lado existen los proyectos cuyo funcionamiento sólo se puede garantizar si la entidad territorial destina recursos de su presupuesto para esto, mientras que existen otros que deben por definición deben ser auto sostenibles requiriendo planes de negocio que contemple posibles pérdidas iniciales mientras el proyecto se consolida, actores que van a dinamizar el proyecto y el potencial mercado objetivo. También se encuentran aquellos que están formulados para no requerir intervenciones en largos periodos de tiempo (el caso de vías pavimentadas), y aquellos que una vez ejecutados se convierten en una responsabilidad única de sus beneficiarios una vez se aseguran condiciones básicas (caso de vivienda)

Sobre todo en el tema de agricultura o centros de acopio, como que no funcionan como deben ser, se tienen planes de negocio, pero siento que los alcaldes, sobre todo no son conscientes de los procesos productivos, no tienen definido como será el mercadeo o el costo de los procesos, no están claros y los problemas pueden ser posteriores.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Ya los proyectos que son de mejoramiento de vivienda, nosotros no podemos hacer nada, nosotros damos un apoyo de que la cocina, pero nosotros no podemos estar pendiente de que si en la cocina se cayó un ladrillo.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Finalmente el riesgo para la sostenibilidad que los actores identifican como el más problemático es el cambio de administración, ya que actualmente no hay ningún mecanismo que asegure que los proyectos financiados con regalías ya ejecutados o en ese proceso, sean continuados sin importar quién haya sido elegido como alcalde o gobernador. De esta manera, se corre el riesgo que si es elegida una administración de una corriente política opuesta a su antecesor, se decida deliberadamente no mantener los proyectos ya iniciados ya que sus prioridades son diferentes.

Si de pronto en la nueva elección gana un contradictor político del que estaba, entonces, hay que darles duro, dejar dañar las obras para poderle dar duro al que salió, entonces, ahí es donde ha habido un cuello, porque ninguna normatividad dice que el gobernante entrante o elegido para el nuevo periodo deba garantizar la sostenibilidad del proyecto.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Por otra parte, puede que las administraciones actuales no tengan incentivos para hacer consideraciones sobre la sostenibilidad de sus proyectos, ya que en su periodo de gobierno no será necesario destinar más recursos de los que fueron aprobados y no puede comprometer recursos de vigencias futuras con este fin.

E: ¿Ustedes tienen planeados recursos del presupuesto del municipio para mantener esas obras de infraestructura? - Pero ya no nos toca a nosotros. Le tocaría a la administración. Porque nosotros la terminamos y no necesitará mantenimiento por ahí hasta dentro de cuatro años.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

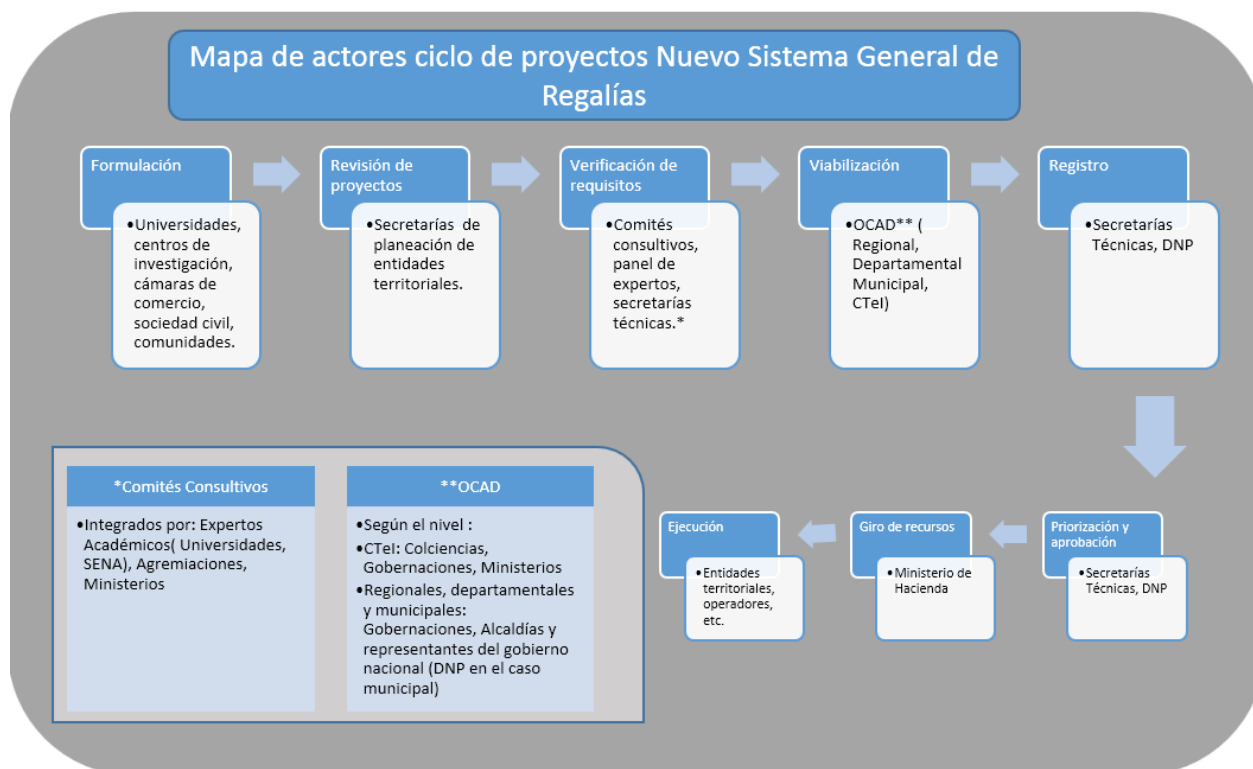
Un alcalde no puede comprometerse con el mantenimiento, porque él está por cuatro años, y un proyecto puede estar a 10, 12, 15 años, entonces, no puede dejarle ese compromiso al alcalde que viene.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

1.2. Actores del sistema

A lo largo de su ejecución, el ciclo de proyectos del Nuevo Sistema General de Regalías cuenta con la participación de actores de varios de niveles de gobierno. A continuación, a modo de contexto, se presenta un mapa de actores participantes por cada etapa del ciclo:

Figura 6. Mapa de Actores



Fuente: Elaboración propia

1.2.1. Participación activa de los tres niveles de gobierno

Como columna vertebral del Sistema se han creado los triángulos de buen gobierno denominados Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) con el fin de que a través de éstos se asegure la correcta inversión de los recursos y se promueva la participación activa de los tres niveles de gobierno (Nación – Departamento –Municipio) en los ejercicios de planeación y su articulación para el desarrollo.

Uno de los aspectos institucionales fundamentales de su creación en el SGR es la oportunidad que ofrece para que cada nivel de gobierno tenga una participación en el Sistema, a través de su voto en el OCAD. Mecanismo cuyo normal cumplimiento es reportado por la serie de actores entrevistados. No obstante, se reportaron algunas particularidades de interés para el reconocimiento de las dinámicas de funcionamiento del sistema. Al respecto se presentan: primeramente, la pertinencia de la participación activa por parte del nivel nacional, seguido de las preocupaciones y recomendaciones transmitidas. En segundo lugar un diagnóstico de la oportunidad que tiene el nivel departamental en asumir un rol más central y estructural en las regiones. Para finalizar los desincentivos a presentar proyectos por parte del nivel municipal, y algunas reflexiones al

respecto. En los tres casos, se establecen las bondades del esquema, asimismo, se señalan las problemáticas identificadas.

En lo que tiene que ver con el nivel nacional, dentro del cual se ubican el DNP y los ministerios líderes, se identifica la pertinencia de la participación eminentemente activa de las delegaciones en los espacios de Pre-OCAD siendo que éstos ofrecen oportunidades de interlocución directa entre instancias formuladoras y de aprobación, lo que en ocasiones facilita la interpretación de los proyectos y los objetivos finales del mismo. En este sentido, las delegaciones ministeriales expresan que deja de ser la revisión de un proyecto en papel para entender mejor las necesidades de la región y la naturaleza misma del proyecto. Conllevando una importancia fundamental para formar la decisión última del orden nacional.

Desde una comprensión sistémica, la instancia provee la oportunidad de cambio en la dinámica de emisión del voto del nivel nacional (de arriba a abajo) al introducir la posibilidad de que el formulador transmita (de abajo a arriba) el sentido de necesidad y oportunidad del proyecto en la particular realidad regional, por una parte; y da oportunidad al voto con enfoque territorial y a la autonomía regional mediante la participación activa de los niveles territoriales en la concertación, por el otro. La pertinencia, no obstante, encuentra una tensión en la medida en que impone una recarga adicional, en tiempos y responsabilidad, para las instancias nacionales que encuentran dificultades en asumir una participación activa en el proceso de valoración de un proyecto.

En la misma línea, los actores nacionales -incluyendo los participantes de los OCADs de las CAR y CTel- enfatizan la importancia de una participación activa por parte de los ministerios sectoriales y privilegian el recurso en un esfuerzo por robustecer el proceso de toma de decisión incorporando los requerimientos técnicos, así como en un interés por respaldar la responsabilidad imputada en el voto. No obstante, el procedimiento que introduce un intermediario adicional, también incorpora un subproceso dentro del OCAD y la intrusión de criterios externos a los previstos por la normativa del SGR. Por lo que la narrativa de las entidades territoriales toma distancia de la anterior, para señalar retrasos, que conllevan la falta de oportunidad de conceptos tardíos y la emisión de conceptos negativos, por una parte, y una ruptura en la cadena de comunicación entre los actores formuladores y las instancias evaluadoras durante el proceso de aprobación, por el otro. Conllevando desgastes adicionales dentro de las labores administrativas de las secretarías técnicas. Lo anterior puede explicar, en mayor o menor medida, el que un 21,37%²⁸ de los representantes de las entidades territoriales asociaran el rol del representante del

²⁸ Ver Anexo 3.

Gobierno nacional en el OCAD a los problemas centrales del ciclo de proyectos. Razón misma que explica que el departamento de Nariño haya solicitado la modificación de la figura de ministerio líder. En resumidas cuentas, los niveles nacionales encuentran en la participación de los ministerios sectoriales garantías para la emisión del voto, mientras que las instancias regionales señalan que ello añade dificultades al proceso y reduce la oportunidad del voto.

(...) lo que pasa es que qué hemos visto allá en el trasegar en estos dos años y pico en el sistema...la otra gran falencia es que se suponía que los miembros del OCAD ahorita son los viabilizadores de los proyectos, pero entonces ellos son miembros, pero gran parte de ellos son administrativos, no conocen o no hacen una viabilización técnica del proyecto, aunque por ley ellos tengan que viabilizarlo, entonces, lo que hace el orden nacional es simplemente remitirlo a los ministerios sectoriales (...) pero entonces aquí el trámite lo veo tan engorroso, que primero acá al miembro del OCAD lo manda al viceministerio, el viceministerio otra vez vuelve al miembro del OCAD y luego nos lo mandan a nosotros, ahí de una vez están formando unos cortocircuitos que hemos tenido, por ejemplo, con el Viceministerio de Aguas, en el Viceministerio de Aguas casi todos los proyectos que hemos presentado a ellos tienen conceptos negativos, no ha pasado (...) y los que han pasado, han pasado después de cuatro o cinco revisiones con ellos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En línea con la pertinencia de la participación activa de las delegaciones nacionales en las instancias de concertación, se recoge entre las entrevistas concedidas la conveniencia de consolidar flujos de comunicación directa entre instancias de formulación y de evaluación, que a manera de mesa de trabajo, incorporen de forma más oportuna las observaciones y recomendaciones, para que cumplan un carácter de retroalimentación durante el proceso y no al cabo de éste en la última instancia de viabilización, en la que ya se han hecho notables esfuerzos en el ajuste de los proyectos. Por lo que vale la pena traer a colación que a la pregunta “¿Existe comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno durante el ciclo del proyecto a ser financiado con recursos de Regalías directas o específicas?” un 29,15% de las respuestas indicaron no estar enteramente de acuerdo, a saber: no está de acuerdo ni en desacuerdo (15,24%), en desacuerdo (11,5%), totalmente en desacuerdo (2,41%)²⁹.

A todo lo anterior es importante añadir además, que la información recabada mediante entrevistas demostró la importancia asociada que demostraron tener las funciones del OCAD en la serie de procesos del ciclo. A su vez, la incidencia que ello tiene en la calidad de los proyectos (ver figura 1). Encuadrado por la perspectiva sistémica arriba señalada,

²⁹ Ver Anexo 3.

un flujo de información más directo y en doble vía otorga una horizontalidad a la relación instancia regional - nacional y evita sintetizarla en la emisión de un concepto, desde la noción de experticias nacionales y la subalternización de los niveles regionales; percepción que se recogió de manera generalizada con respecto a las distintas figuras con poder de decisión, incluyendo los paneles de expertos.

El papel del panel de expertos fue más o menos como la inquisición, yo pienso que en esto es muy importante que si bien uno va a evaluar un proyecto, uno también dé soluciones, y eso mismo se lo aplica a los proyectos que son evaluados por los ministerios, nosotros no necesitamos aquí que un ministerio nos venga a desbaratar un proyecto, sino que un ministerio haga una evaluación sectorial muy responsable, pero que nos diga, mire, si yo fuera ustedes haría esto; o sea, una cosa mucho más constructiva y menos, cómo se llamará, porque es que en los paneles de expertos la gente vino angustiada ...

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Para resumir, y dando respuesta a una de las preguntas que orientó la presente sección, referida a la manera en la que se relacionan y articulan los actores y órganos que hacen parte de los triángulos de buen gobierno, es importante señalar, que el sistema ha incorporado una horizontalización de la relación entre actores y órganos del nivel nacional, gracias a la cual, hay un canal de comunicación de abajo hacia arriba, no obstante, en términos de articulación, ésta merece mayor oportunidad para constituir y facilitar las labores de los actores, tanto como nutrir los proyectos de manera idónea durante sus ciclos.

De otro lado, la participación del nivel departamental se caracteriza en su oportunidad para incidir en la participación de las instancias municipales, ya sea privilegiando los intereses de la entidad en la gestión de los recursos, o valiéndose de su propia capacidad instalada en la transferencia de oportunidades a las segundas. En otras palabras, mientras reportes indican la incidencia de gobernaciones que anteponen su propia priorización, otros casos toman distancia al dar ejemplos del acompañamiento asumido por éstas en un rol más activo. Aspecto que puede explicar, en alguna medida el que un 26,5% de las encuestas se reportara el rol de la gobernación como un factor asociado a los problemas centrales del ciclo, mientras que un 73,5%³⁰ no lo asocian a ello.

En este contexto, vale la pena mencionar a la Gobernación de Santander, por ser un buen ejemplo del papel clave que tienen las gobernaciones en aspectos como la asociatividad y articulación. Caso similar el del departamento de Tolima, que cuenta con un Plan Padrino creado por la Secretaria del Planeación, que asigna a cada uno de los municipios o sus

³⁰ Ídem.

proyectos a una persona desde la gobernación. Finalmente, la estrategia de la Gobernación de Antioquia busca facilitar el acceso municipal a los recursos provenientes del Fondo de Compensación y Desarrollo Regional, junto con una agenda de trabajo concertada para facilitar el trabajo conjunto con los municipios.

Estructurador-municipio-alcalde-departamento, es una línea muy grande, nosotros les decimos, simplemente cuando traigan el proyecto denos el contacto de la persona que técnicamente lo está apoyando en el proceso para nosotros poder hablar con él directamente, porque imagínate, si nosotros le damos un diagnostico técnico al asesor del alcalde, que se lo da al secretario, que el secretario se lo da, ahí se perdió la información, entonces, intentamos hacer en comunicaciones crear una línea directa con la gente que en el momento está al frente de los proyectos, obviamente con el acompañamiento del municipio.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Pero no es que nosotros tengamos un mecanismo específico; lo tenemos, pero no para las directas sino para la compensación regional y desarrollo regional. Para que ellos pudieran acceder a esos recursos, lo que se hizo aquí en el departamento fue coger ese monto, dividirlo por unos índices de necesidades básicas satisfechas por las nueve regiones, llamar a los alcaldes de cada región y que ellos concertaran qué tipos de proyectos, de los de impacto regional, iban a presentar para el OCAD regional.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Finalmente, con respecto a la participación del nivel municipal, los hallazgos muestran que en algunos casos éste reduce sus oportunidades de presentación de proyectos ante el OCAD en la medida en que adelanta una priorización, previa a la formulación, fundamentándose, en un ejercicio interno que busca optimizar la inversión de los recursos en la formulación de proyectos, atendiendo entre otros, el monto de los recursos disponibles; que a la vez introduce una recarga al poder de determinación de la propia instancia municipal.

El esquema también se ve reforzado por la filosofía de no llevar al OCAD proyectos que no cumplan con los requisitos y la recomendación que suele darse a manos de la Secretaría Técnica conjuntamente con la asesoría del DNP durante la evaluación adelantado por estas instancias, de manera preparatoria a la citación al OCAD, justificado en un interés por no perjudicar en su oportunidad a proyectos que no cumplen con los requerimientos básicos.

E: ¿Pero son coherentes, estarían de acuerdo con estos siendo más pertinentes? - Pues uno no puede opinar, uno sabe que queda mejor formulado pero es mucho más trabajo y son solicitudes excesivas, si sabemos que el nivel nacional va a votar negativo, preferimos retirar el proyecto e invitamos a todos los alcaldes a votar de forma coordinada, nunca se ha presentado un voto negativo, siempre son positivos los 3 niveles y si hay problemas preferimos retirarlo.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal y departamental)

No obstante, parece revertir entonces en que las entidades municipales no aprovechan a cabalidad las oportunidades que ofrecen las distintas instancias del OCAD, e inversamente, se limita la participación activa por parte de las diferentes instancias de gobierno. Asimismo, deja de lado, entre otras, las oportunidades de que actores externos, como la sociedad civil, asuman un rol activo o de veeduría, aspecto que se desarrollará más adelante (1.2.2).

E: Y anteriormente usted me mencionaba que el valor que usted encontraba en la participación de los comités consultivos era más bien la posibilidad de mostrar lo que se estaba haciendo en el municipio, y no necesariamente del concepto. - Sí, correcto, porque aparte de los consejos comunales, que es un acercamiento con la comunidad donde uno va y le dice a la gente, hemos desarrollado tales y tales proyectos, así mismo recogemos la información para futuros proyectos para ejecutar. Estos comités consultivos en cierta forma reúnen los representantes de toda la comunidad del municipio, comunidades afrodescendientes, indígenas, los comerciantes, los profesionales, esos representantes casi que están hablando por su comunidad; entonces, cuando uno presenta los proyectos, me imagino que ellos van a estar muy de acuerdo con el tema.....es muy importante por ese lado, pero insisto, no le veo la necesidad de que sea vinculante.

E: Juan de Dios, ¿me recuerda quiénes hacen parte de esos comités consultivos? - Están los gremios, los comerciantes, los profesionales y la comunidad afrodescendiente, comunidades negras, indígenas y raizales.

(Miembro OCAD Municipal, nivel municipal)

Antes de proseguir y recogiendo la profunda comprensión del funcionamiento del SGR que se logra con la información recabada, aunada a varios de los aspectos señalados anteriormente, se insiste en la pertinencia que, para la descentralización y horizontalización del sistema, pueden tener tres estrategias identificadas, primeramente, la participación activa de los departamentos en esquemas como el padrinazgo a entidades municipales de menor envergadura o proyectos; inversamente, la asignación de un representante de los proyectos, que a manera de padrino, asuma la responsabilidad de la defensa de los proyectos en los espacios de discusión, concertación y seguimiento, o bien,

la designación, por parte de alcaldías, de una personas que desde el nivel central realice seguimiento al proyecto.

(...) un poco lo que se busca es tener un proceso de doble vía, más allá de dar instrucciones también se pueda como retroalimentar y llevar a sectores acá sin que la necesidad territorial tenga que como en el mar de la cosa ir al ministerio, que seamos como coordinadores de la relación entre el gobierno nacional y las entidades.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Por último, además de los triángulos de buen gobierno, el SGR cuenta con un funcionamiento interno de carácter lineal y vertical de comunicación entre los niveles local y nacional del DNP. El modelo, por una parte sirve para la labor de comunicación del funcionamiento de las entidades territoriales hacia los niveles nacionales y la Comisión Rectora para su atención a los requerimientos de adecuación de los Acuerdos.

El esquema, que busca transmitir las consideraciones del nivel local en la toma de decisiones informadas, y en el ajuste del sistema, podría también estar permeando algunas de las falencias que se han señalado a lo largo de la sección y del informe. De particular importancia, la estrategia levanta el interrogante acerca de su idoneidad de fundamentar un enfoque territorial en la medida en que los actores e inputs locales reciben reducida oportunidad y protagonismo en el flujo de información, en otras palabras, las diferencias regionales tienen limitada oportunidad de lograr un impacto en el ajuste estructural del SGR. En esa línea, este esquema se podría también nutrir de la incorporación de la serie de recomendaciones hechas en torno a un funcionamiento regional y más horizontal.

E: ¿Cómo a una necesidad identificada en un municipio, cómo empieza a fluir hacia arriba, hasta llegar acá, o a la comisión rectora para hacer el ajuste de la normativa, cómo es ese proceso de comunicación de esa necesidad?- En los casos municipales están los asesores en el terreno revisando, ellos son lo que escalan la cosa a sus enlaces regionales, que son como sus jefes allá, o al director de inversiones en regalías o incluso a las personas que estamos apoyando. Muchas veces ese reconocimiento de las necesidades surge de los ministerios, y hay mesas de trabajo donde los equipos de regalías se sientan aquí con planeación Nacional para evaluar eso, y a partir de eso se intentan sacar las disposiciones normativas que apliquen.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

En esa línea, este último aspecto señalado conlleva una excepción a la consideración acerca de la horizontalización en la relación de los actores y órganos que hacen parte del SGR, por cuanto, el flujo de información referido al funcionamiento del SGR no articula actores y órganos diferentes a los representantes del DNP.

1.2.2. Capacidad institucional y técnica de las entidades territoriales y los actores

El arreglo institucional diseñado para el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR) involucra a una buena cantidad de actores que desempeñan una variedad de roles en el marco del ciclo de proyectos del SGR. Una de las condiciones para que estos actores puedan adelantar exitosamente las tareas que tienen asignadas es que cuenten con la capacidad institucional necesaria, entendiendo este concepto como “la capacidad del Estado para ejecutar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién las tome” (Mann, 1993 citado en (García Villegas & Espinosa, 2013. P 3)). Teniendo en cuenta la importancia de este aspecto, en esta sección se desarrolla lo referente a la capacidad institucional y técnica tanto de las entidades territoriales como de otros actores del SGR, como DNP, Ministerios y Colciencias.

En lo que tiene que ver con las entidades territoriales, se encontró que la capacidad institucional de los municipios es baja, caracterizada por limitaciones en insumos y en recurso humano calificado. En este sentido, se encontró que pese a las transferencias de fortalecimiento institucional que realiza DNP, muchas entidades no se están fortaleciendo y que el porcentaje de personal de planta que maneja procesos del SGR es bajo. Ambas situaciones inciden de manera negativa en diferentes fases del proceso como formulación y ejecución. Respecto a los departamentos, se encontró que aunque tienen limitaciones, estos tienen un mayor nivel de capacidad institucional que los municipios. En general, también se destaca que las capacidades municipales han venido mejorando, lo que se explica, en parte, por la asistencia técnica que brindan tanto los departamentos como el DNP y los ministerios.

Por su parte, las entidades del orden nacional también enfrentan limitaciones, siendo una de las más recurrentes el desconocimiento de la realidad territorial y la sobrecarga de funciones y el déficit de recurso humano y físico que enfrentan algunas entidades como el DNP, tras la entrada en vigencia del SGR.

○ Entidades territoriales

En detalle, se encontró que la capacidad institucional de los municipios es precaria debido a razones diversas, lo que se refleja en la falta de recurso humano capacitado y la escasez

de insumos (computadores, impresoras, *software* e internet) para adelantar de manera adecuada el trabajo asignado. Otra de las características relacionadas con el bajo nivel de capacidad institucional de los municipios tiene que ver con la distancia entre estos y la capital del departamento, que en algunos casos puede superar las 12 horas, lo que tienen múltiples consecuencias y dificulta la interacción entre ambas entidades territoriales.

E: ¿Ustedes han tenido algún inconveniente respecto a la normativa para llevar a cabo el proceso, o no? -Sabe qué problema tengo yo, y creo que todo viene por un mismo lado, porque uno no tiene suficiente tiempo para estar entrando a internet, y además aquí el internet hay veces que trabaja por la mañana, por la tarde es malo. Ese es otro factor, en dónde conseguir, cuánto son los recursos, dónde están desglosados los recursos del municipio, o sea de fortalecimiento, y me meto a una página, de qué parte, no sé, todavía no sé cuánto tiene Táchira, lo otro sí conseguí por ahí, estuvimos entrando por los mapas y conseguí los recursos 2014 que son cinco mil y tanto de millones de pesos, lo tengo por aquí anotado, pero la parte de fortalecimiento no sé, hasta este momento no sé.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

El análisis de la información arrojó dos rasgos recurrentes que, como se verá más adelante, dependen del nivel de capacidad institucional en el que se encuentre la entidad territorial. El primero es que, pese a las transferencias por concepto de fortalecimiento institucional realizadas por el Departamento Nacional de Planeación en el marco del Sistema General de Regalías, los municipios no se están fortaleciendo, pues las entidades territoriales más pequeñas no cuentan con las herramientas para aprovechar estratégicamente estos recursos, razón por la cual no pueden incorporar a la entidad a profesionales que adelanten los estudios requeridos para formular un proyecto.

Ante esta situación, recurren a formuladores externos que aunque les solucionan el cuello de botella de corto plazo, han hecho que no exista un verdadero fortalecimiento de las entidades territoriales, pues ninguna de estas capacidades está quedando instalada en los municipios. Este fenómeno se presenta sobre todo en las entidades territoriales más pequeñas, pues las entidades con un mayor nivel de capacidad institucional pueden explotar mejor los recursos de fortalecimiento, razón por la cual sus capacidades han mejorado.

Porque lo que uno ve es que han proliferado una cantidad de consultores que van a los municipios, porque los municipios no saben nada de regalías, no saben nada de proyectos ni de desarrollo y van a cobrarles un poco de plata para nada; para que formulen un proyecto mal formulado o les ayuden a manejar un MGA que eso no es formular el proyecto, es manejar la herramienta. Entonces, ahí yo creo que podría mejorarse mucho más esa participación para el proceso de formulación. Eso implica un impacto en la calidad de los proyectos que va a haber a largo plazo en el sistema.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

El segundo rasgo que caracteriza la capacidad institucional alrededor del Sistema General de Regalías es que el porcentaje de personal de planta contratado es muy bajo. Casi todo el recurso humano que ha entrado a reforzar las Secretarías es contratista, lo que genera que haya alta rotación, por lo que hay que capacitar permanentemente al nuevo personal que llega, lo que representa un desgaste para el proceso. Igualmente, este fenómeno afecta la sostenibilidad del ciclo de proyectos, pues en muchos casos este se soporta sobre una o dos personas de la entidad territorial, que no tienen los incentivos adecuados para permanecer mucho tiempo en el cargo.

E: ¿Creen que esas capacidades quedaron instaladas? - Los procesos lastimosamente recaen sobre personas, no sobre las instituciones y la organización. Son cosas que uno no podría determinar. Es posible que cuando haya cambio de administración todo el proceso deba volver a aprenderse.

E: ¿Qué solución podría tener este problema? - Que los procesos se realicen con personas no de contrato sino de planta. Que tenga que haber un responsable de planta. Por ejemplo, todos los involucrados de aquí somos contratistas.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Lo anterior tiene diversas consecuencias a lo largo del ciclo de proyectos del SGR, pues debido a las limitaciones informáticas hay problemas relacionados con la falta de acceso a la información publicada en la página de regalías (www.sgr.gov.co) y a cambios en los acuerdos y normatividad, fechas límites de entregas, nuevos procedimientos, ayudas, tutoriales, entre otros. Adicionalmente, las restricciones descritas afectan el número y la calidad de los proyectos presentados, lo que se refleja en la eficiencia del ciclo y en los impactos que este pueda tener a mediano y largo plazo.

Por ejemplo, se encontró que en muchos casos la capacidad técnica de los municipios para adelantar labores asociadas a la parte inicial del ciclo de proyectos del SGR –estudios técnicos, formulación de proyectos- es aún incipiente. Entretanto, hay municipios que ya han superado las trabas iniciales, que han ganado gran capacidad en esta fase, por lo que utilizan con pericia los recursos asociados al ciclo de proyectos (por ejemplo, los sistemas de información) y se encuentran con que algunas características de su capacidad institucional limitan la fase final del ciclo de proyectos, es decir, la ejecución.

¿Qué dificultades técnicas han tenido ustedes con eso requerimientos, con el MGA, con los documentos de soporte, han tenido dificultades técnicas? - No, lo más difícil es contratar a la gente, los formatos son sencillos, es simplemente organizarlos, lo que sí me parece es el tema de los estudios, que es lo más difícil de ver en el proceso, nada más con el tema

contractual uno tiene para demorarse, porque la contratación en Colombia es bastante técnica.

(Miembro OCAD municipal, Secretaría Técnica)

Creo que el fondo de esto es como la capacidad técnica de formular los proyectos desde los entes territoriales y la información que ellos requieren, ese es como el fondo del tema, ellos son los que deben fortalecerse.

(Miembro OCAD Municipios Ribereños del Río Magdalena, Secretaría Técnica)

En relación con lo anterior, la fase del ciclo de proyectos en la que los municipios tienen más inconvenientes tiene que ver con su nivel inicial de capacidad institucional, pues quienes ya tenían capacidades instaladas han ido aprendiendo y han superado las dificultades en la fase inicial y ahora tienen más dificultades en la ejecución. En contraste, los municipios que siempre han contado con baja capacidad, que son la mayoría de los municipios del país, pues de acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios (2010) el 90% de estos son categoría 6, han encontrado trabas más difíciles de superar en la formulación de los proyectos.

Uno de los factores que explica la diferencia en cuanto a capacidades en el marco de este sistema es la recepción previa de regalías. En el trabajo de campo se encontró que los municipios y departamentos productores traían una dinámica de formulación de proyectos y una infraestructura para el aprovechamiento de estos recursos montada, por lo que se han adaptado más rápidamente al nuevo sistema.

Implementarse el sistema, como siempre hemos tenido regalías, este departamento siempre ha sido de los departamentos más productores, los que más han tenido regalías, pues eso en el pasado se fue subsanando poco a poco, y la capacidad administrativa que tenía la secretaría de planeación en su banco de proyectos era muy fuerte, ese modelo que teníamos del banco de proyectos departamental, básicamente se copió al modelo del banco de regalías

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Esto conduce a la reflexión de que las entidades territoriales con mayor capacidad institucional terminan aprovechando mejor los recursos del SGR, pues formulan más rápido mejores proyectos y pasan a otras fases del ciclo, por lo que disfrutan pronto los beneficios del Sistema. Entretanto, las entidades territoriales con menores capacidades van quedando rezagadas, lo cual no implica que no tengan o no vayan a tener proyectos en ejecución y que no estén percibiendo o no vayan a percibir los beneficios del SGR, sino que este proceso es más lento.

Finalmente, vale la pena discutir que estas diferencias institucionales trascienden el Sistema General de Regalías, pues como lo explican Cortés & Vargas (2012), son diferencias institucionales de largo plazo, que se manifiestan en la presencia y capacidad del estado y gobernabilidad, divergencias institucionales que terminan explicando las inequidades regionales (Cortés & Vargas, 2012. P 5).

De otro lado, en lo que tiene que ver con los departamentos, indudablemente la capacidad institucional de estas entidades territoriales es mayor, pues son entidades más fuertes, con más y mejor personal –en términos de formación y capacitación- y con mayores recursos para conformar equipos de regalías con la capacidad para formular proyectos.

E: ¿No sé si cuando estaban en el OCAD departamental vieron cómo estaba funcionando el tema de ejecución en otros municipios y en la misma gobernación, ahí usted considera que se tiene la capacidad para ejecutar todos estos nuevos proyectos que están llegando con estos recursos? - Sí, el departamento tiene muchas más ventajas, porque tiene muchos más cargos, más profesionales, y no solo profesionales del área técnica, sino del área jurídica, entonces, los procesos cuentan con todo el apoyo administrativo y financiero, técnico y profesional, para desarrollar cualquier tipo de proceso, cualquier ejecución, no importa el tamaño de la obra;

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Como experiencia positiva, vale la pena destacar las experiencias exitosas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional que se brinda desde los departamentos de Córdoba, Antioquia, Nariño, Santander y Tolima, donde se han conformado equipos interdisciplinarios que apadrinan a los municipios y que dependiendo de las condiciones geográficas hacen giras de capacitación por los mismos o reúnen a los representantes en alguno de los municipios.

E: Respecto a los OCAD municipales, ¿cómo es la dinámica? -Yo como no tengo tiempo para revisar el detalle de cada cosa, yo me apoyo en mi equipo, entonces, yo lo que le digo a los secretarios municipales, señores secretarios, dependiendo el tipo de proyecto que usted va a presentar, por favor interactúe con esta persona o con esta persona, para que revise técnica y metodológicamente el proyecto, hago mucho énfasis, como el DNP apoya mucho en lo metodológico, en MGA hay requisitos, entonces, yo acá hago mucho énfasis en lo presupuestal y técnico, de hecho tengo un profesor universitario especialista que me apoya aquí, ingeniero, que es el que me revisa todos los presupuestos de los proyectos, hace la revisión APU, programación de obra, presupuesto de cada proyecto, y es el que me conceptúa frente a eso, yo soy ingeniero civil, y yo en algunos casos conozco y hago observaciones, pero no tengo el tiempo suficiente para hacerlo, entonces, me concentro

más en la parte técnica presupuestal para tipificar valores, para que sean proyectos lo más fuertes presupuestalmente, y DNP se enfoca mucho en, como las líneas que trabaja

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Otra experiencia exitosa en torno a la capacidad institucional y a la relación departamento/municipio es la de Nariño. Bajo ciertas condiciones, entre las que se encuentran la existencia de cofinanciación y la formulación del proyecto por parte del municipio, el departamento le permite a sus municipios ejecutar los proyectos del OCAD regional. Esto es una muestra de confianza y se traduce en el fortalecimiento de las entidades territoriales más pequeñas y en la creación de incentivos para la formulación y presentación de proyectos, pues la ejecución representa un ingreso adicional para el municipio por concepto de impuestos asociados a las estampillas.

y entonces, de 96 proyectos, 63 son con ejecución del departamento y los otros les hemos permitido la ejecución a los municipios, porque creamos una regla del juego, y es que el municipio que los recursos del fondo de compensación regional o de los propios que les pertenecen, ponen el 10%, pero además formulan el proyecto, lo ejecutan, sabe qué significa eso, es decirle al municipio, porque a través de eso hay unos impuestos que le entran al municipio, es decirle, municipio fortalezcase, hágalo, pero haga un proceso de selección de la contratación asentado a la norma, pero hágalo municipio y no lo concentramos nosotros.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Pese a lo resaltado a nivel departamental, se encontró que los departamentos enfrentan limitaciones similares a las de los municipios, aunque éstas los afectan en menor medida. Por ejemplo, en los departamentos también hay alta rotación del recurso humano y hay limitaciones respecto al tiempo y al dinero que se le pueden invertir a los proyectos. A esto se suma que los departamentos enfrentan una carga adicional por cuenta del SGR cuando tienen municipios adheridos a sus OCAD departamentales pues, como mínimo, las tareas de revisión, presentación y gestión se multiplican por el número de municipios que se adhieran al OCAD.

Aquí a mí en particular me tocó formar más de cuatro funcionarios que después se me fueron, se los llevó la USAID, incluso el DNP se llevó uno, pero igual hace parte del relevo generacional, ir formando los nuevos que van llegando, entonces, la estrategia fue empezar a formar y a transferir conocimiento y apropiación o uso de la metodología, y luego de eso ya simplemente la práctica de poderlo hacer cada vez más rápido, cada vez más versátilmente, eso funcionó mucho

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: Actualmente como ese papel del departamento que apoya a los municipios no está como tan formalizado, por ejemplo, en Santander es obvio, pero en otros departamentos sí hemos visto que no pasa eso, el departamento se desentiende de los municipios. Pensando ya en generalizarlo, ¿cuál debería ser el papel de la gobernación en este sistema? -Lo que te contaba es que acá nosotros todavía tenemos muchos municipios adheridos al OCAD departamental, entonces, por un lado si tú lo piensas, tú dices, bueno, listo, si los municipios no tienen capacidad ni conocimiento, ni nada, pues se adhieren al OCAD departamental, y el departamento se encarga de hacer todo el tema de gestión, de citar, de revisar los proyectos y todo esto.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

A pesar de algunos aspectos negativos que se han venido discutiendo en esta sección, vale la pena destacar que se encontró que las entidades territoriales han venido mejorando su capacidad institucional por cuenta del Sistema General de Regalías. En este sentido, es innegable que uno de los grandes aciertos del SGR fue reconocer desde su inicio que para que los municipios pudieran aprovechar el arreglo institucional del esquema era necesario que estos fortalecieran sus capacidades. Sin duda alguna, este aprendizaje ha hecho que muchas entidades hayan mejorado sus procesos y que ahora estos sean más ágiles.

Y tal, y luego todo mundo tomó la palabra para decir cómo este sistema de regalías era una fuente de inversión que él realmente les había dado unas capacidades que no tenían, y todos los alcaldes dijeron lo mismo

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

○ Asistencia técnica

La mejora en las capacidades de los municipios y los departamentos podría explicarse por diferentes motivos, siendo uno de los principales la asistencia técnica que ha brindado el Departamento Nacional de Planeación. En el trabajo de campo realizado por Fedesarrollo, se encontró que las capacitaciones brindadas fueron clave para entender los aspectos más importantes del Sistema y para superar las dificultades presentadas. En el mismo sentido, se resaltó ampliamente el papel de los enlaces designados por DNP, quienes en su mayoría resolvieron dudas e impulsaron la presentación de proyectos por parte de los municipios.

Yo tengo entendido que es con las personas que se contratan en el SGR para hacer eso, entonces, cada municipio tiene como una persona que los acompaña, cada departamento, entonces, él va y les dice cómo deben formular las cosas, qué documentos les hacen falta, están en permanente comunicación diciéndoles, esto está bien, esto está mal, esto no tienen que presentarlo así; de esa forma es que fluye. Y ellos tienen contacto con los

alcaldes y secretarios de planeación de cada municipio, y de esa forma tienen contacto directo con ellos.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Qué tan buenos fueron esos seminarios? -Digamos que sí, cuando estuvo la doctora Sagrario, ella es excelente para la explicación de esos temas, luego vinieron los que elaboraron el MGA, pero tocaba ser como práctico.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Mirando hacia el futuro, se recomienda que las capacitaciones se ajusten al nivel o grado de avance que presente el municipio o el departamento. Particularmente, durante el levantamiento de la información se sintió la necesidad de hacer más énfasis en lo referente al GESPROY. Adicionalmente, con el fin de lograr una mayor efectividad en la asistencia técnica brindada por el DNP, es importante que se capacite a otras Secretarías de las entidades territoriales y no solo a la Secretaría de Planeación. En particular, es clave que se fortalezcan las capacidades de la Secretaría de Hacienda, pues muchas entidades están enfrentando retos asociados a la ejecución. Finalmente, se sugiere que las capacitaciones tengan un enfoque más práctico y menos teórico.

E: Pero en términos generales el apoyo del DNP en eso ha sido diligente. -Sí, claro. Con GESPROY falta como más capacitación, porque nada más nos dieron una, no nos mostraron el aplicativo, fue mucho más como teórica, entonces, sí falta más capacitación en GESPROY.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Otra de las razones que explica el aumento en las capacidades de los municipios es el trabajo de asistencia técnica que se ha venido brindando desde los departamentos, que en muchos casos es financiado parcialmente con recursos propios del departamento, ante la importancia estratégica que tiene conformar los equipos de regalías que puedan asesorar a los municipios.

Como ya se destacó, hay experiencias positivas en este sentido en varias partes del país, por lo que es muy importante que a corto plazo no se disminuyan los recursos de fortalecimiento que permiten brindar esa asistencia, pues es la forma en que estos procesos pueden hacerse sostenibles en el tiempo. Adicionalmente, se encontró que los departamentos no tienen claro el horizonte de duración de esta política de fortalecimiento institucional, lo que les impide hacer una planeación de más largo plazo y ante esta incertidumbre, es probable que se realicen malas inversiones. En virtud de lo

anterior, es importante aclarar tanto como sea posible qué duración y monto van a tener estos recursos.

Pero por ejemplo para el año entrante no sabemos si la comisión rectora siga haciendo esa repartición y dándole a cada municipio y a cada departamento ese apoyo técnico a las secretarías técnicas, no sabemos, ahorita estamos medianamente bien, pero a futuro no sabemos cómo vayamos a estar, porque no hay certeza de esos recursos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Lo que le ha dado el éxito a Nariño es el equipo de regalías, es el que le ha dado la directriz, ha fortalecido, y nos convertimos como en el centro de dudas acá, todos los municipios vienen acá, de hecho si no sabemos tratamos de llamar al DNP, pero con todas las indicaciones que les doy solucionan algunas dificultades; ha sido interesante ver que sí se puede desde la región fortalecer y avanzar en la ejecución.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

De otro lado, como se afirmó al inicio de esta sección, las entidades territoriales no son los únicos actores que deben tener capacidad institucional y técnica para engranar adecuadamente en el ciclo de proyectos del SGR. Por ejemplo, los ministerios también brindan asistencia técnica para la formulación de proyectos y son entidades que han visto incrementada de manera notable su actividad con la entrada en funcionamiento del SGR. Uno de los roles que desempeñan es ser vértice de los OCAD departamental, regional y nacional y la correspondiente emisión de criterios, por lo que el Sistema les ha exigido acomodarse a los nuevos requerimientos con más personal que responda a este arreglo institucional.

Un poco lo que hemos tratado de hacer con Nariño, es que prioricen proyectos de salud en cada uno de los OCAD a los que hacen parte, entonces con la gobernación actualmente estamos trabajando 3 proyectos que es uno de telesalud, la iniciativa con nosotros como líderes es acercarnos al gobernador y decirle que estamos ahí y no que no se le olvide que el tema de salud es un tema importante y les estamos ayudando en la formulación de proyectos

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

Por ejemplo el ministerio de transporte ha mejorado un montón su sistema de respuesta ya hay personas asignadas para los departamento y uno llama y tiene la disponibilidad, lo mismo nos ha pasado con educación, un poco con el que tenemos problema si es con vivienda y hemos recurrido en llamar a altos cargos y nos responden.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

E: ¿Qué tan rápido responden los otros delegados de orden nacional a la solicitud de los conceptos técnicos? - Tenemos siete días y ellos se toman nueve; ahora, creo que fue muy importante este nuevo presupuesto que les dieron para funcionamiento en tema de regalías y hay unos grupos que están fortalecidos. Los ministerios tampoco sabían cuántos proyectos iban a llegar. Entonces tienen a una persona que toda la vida ha hecho lo mismo y ahora le cayó regalías. Yo creo que este año los tiempos han mejorado mucho, han sido más conscientes de su rol y como también son parte del OCAD, conocen la dinámica y saben que necesitan el apoyo entre otros ministerios. Tienen gente capacitada para el tema, y las respuestas son más eficientes y se reducen a cinco, cuatro días, que es mucho tiempo si uno ve el tiempo de la citación. Yo creo que entre los diálogos y los enlaces ministeriales como que tenemos más conciencia de la necesidad y la oportunidad de dar una respuesta sobre los temas.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

○ Actores del nivel nacional

En adición a lo planteado anteriormente sobre los ministerios, el análisis de la información recabada por Fedesarrollo en el trabajo de campo reveló que una de las características de las entidades del orden nacional (DNP, Ministerios, Colciencias) que más afecta la capacidad institucional es el desconocimiento de la realidad local de las entidades territoriales. Este desconocimiento afecta la capacidad institucional y entorpece el ciclo del proyectos del SGR, pues en ocasiones las entidades no reconocen que a nivel local la realidad es distinta, lo que incide en temas como los criterios de evaluación de los proyectos, proceso que se hace más lento, pues los municipios y departamentos deben iniciar la sensibilización de estas entidades hacia las condiciones particulares del territorio.

En particular, desde algunas instancias de DNP se reconoce que esta es una debilidad y que es un reto para el mejor funcionamiento del ciclo de proyectos del SGR. Al mismo tiempo, esta circunstancia afecta la capacidad técnica de los ministerios, pues aunque sectorialmente los ministerios son muy fuertes, desde las regiones se percibe que les falta aterrizar sus conceptos a las realidades territoriales. Un ejemplo de esto es el análisis de los precios unitarios (APU), aspecto que fue mencionado en múltiples entrevistas como problemático, pues según se afirmó, desde Bogotá no se entiende cómo ciertas actividades (por ejemplo, el transporte de algunos materiales) puede ser tan costoso. En el mismo sentido, en el OCAD de Ciencia Tecnología e Innovación se encontró que en las regiones se siente que se desconoce su realidad.

Por último, esta reflexión, que sin duda trasciende la esfera del Sistema General de Regalías, no solo afecta la capacidad de las entidades a nivel nacional, sino que también afecta la capacidad de las entidades departamentales (por ejemplo, universidades) que

tienen dificultad para acercarse a los municipios y a la parte rural de los departamentos. En síntesis, podría afirmarse que el desconocimiento de la realidad local, que afecta la capacidad institucional para la interacción entre los actores en el marco del ciclo de proyectos del SGR, permea un buen número de entidades en diferentes niveles de gobierno.

Eso se desconoce en los ministerios, además que las personas que participan lo hacen desde Bogotá y son personas que desconocen las realidades de los territorios y no tienen en cuenta las particularidades de estos, sino que esto dice la norma y se debe cumplir.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Eso para mucho con el tema de transporte, eso lo cuestionan mucho, como que siempre cuestionan porque es tan costoso, devuelven el proyecto pro costos sin ponerse a ver si es real o no ese presupuesto, porque a uno le toca coger varios medios de transporte para llegar a algún lugar implicado en el proyecto.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Colciencias y la secretaría técnica plantean que para evaluar la pertinencia de un proyecto debe existir un experto regional, pero, normalmente, ha pasado que es difícil desde Bogotá, por ejemplo, decir que el cultivo de la granadilla en Nariño es pertinente o no. O sea, eso muchas veces se sale de lo que nosotros en el contexto centra lo podemos definir. Contratan un experto en granadilla, pero muchas veces no es de allá de la región, entonces hay, de cierta manera, una pérdida de su poder de convencimiento. En los paneles de expertos viene el gobernador o alguien y expone su proyecto y un concepto que estaba completamente desvirtuado se vuelve importante en ese momento porque ahí se dan cuenta de que el proyecto sí es pertinente. Ahí el llamado sería a que la persona que se contrata para que haga la evaluación de la región, sea la persona que tiene que ser.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Además del análisis general del papel que juegan diferentes entidades del nivel nacional, es importante dedicar un aparte al Departamento Nacional de Planeación y a su capacidad institucional para asumir las responsabilidades en el marco del nuevo sistema. El DNP es el brazo técnico que ha apoyado la implementación del SGR desde la Subdirección Territorial y de Inversión Pública, soportado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y la Dirección de Regalías y desde las otras subdirecciones y direcciones de la entidad.

Sin duda, esta labor ha sido muy importante y es clave que sea desempeñada por una entidad técnica como el DNP, con direcciones que manejan temas estratégicos para el país. Sin embargo, se encontró que la entidad enfrenta fuertes limitaciones para llevar a

cabo todas las responsabilidades adquiridas con la entrada en vigencia del SGR. Dentro de estas limitaciones se encuentra que funcionarios de planta entre el grado 9 y 15 son nombrados como delegados del nivel nacional en los OCAD municipales. Estos funcionarios deben apoyar el cumplimiento de varias responsabilidades misionales naturales del DNP, además de las correspondientes al Sistema General de Regalías. Por ejemplo, como se menciona en el informe de la Contraloría General, además de cerrar el Fondo Nacional de Regalías y la puesta en marcha del SGR, el DNP tiene como función coordinar y diseñar políticas, articular la planeación entre diferentes niveles de gobierno, proponer estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico y social, entre otras funciones misionales (Contraloría General de la República, 2013).

A estas funciones misionales se suman todas las relacionadas con el SGR como la revisión de los proyectos (por ejemplo, revisión de requisitos y revisión de pertinencia técnica) para preparar el sentido del voto que debe emitir el DNP en los OCAD municipales y tiempo de asistencia a los OCAD. Este es un proceso que requiere de mucho tiempo y de herramientas técnicas que, si bien están al interior de DNP, están siendo afectadas por falta de recurso humano y de tiempo.

En resumen, los delegados nacionales ante los OCAD municipales deben seguir cumpliendo con sus funciones en el DNP y, adicionalmente, cumplir con sus responsabilidades en el OCAD. Estos procesos exigen un tiempo con el que los delegados no cuentan, lo que además de sobrecarga laboral implica que, en ocasiones, no se pueda hacer un estudio juicioso de cada propuesta. Eventualmente, esto puede afectar de manera negativa la calidad de los proyectos aprobados. Esto se relaciona con lo mencionado en el informe de la Contraloría General, que señala que, en virtud de todas estas responsabilidades, es necesario revisar la estructura actual y la capacidad de respuesta del DNP.

En adición a lo anterior, las decisiones tomadas por los delegados tienen implicaciones fiscales lo que si bien incentiva a que cada decisión sea emitida de manera muy cuidadosa, también hace que en ciertas circunstancias, el voto sea emitido con temor. Por último, la carga adicional que ha implicado el tema de regalías en el DNP no se refleja solo sobre el recurso humano, sino sobre la infraestructura física, que se ha visto desbordada, lo que puede afectar negativamente las condiciones en las que laboran los funcionarios.

El tema de ser delegado no implica que tu cargo cambie, es una actividad más que se te pone a tu contrato, es decir, los funcionarios de planta del DNP tienen dentro de sus responsabilidades ser delegados cuando la directora lo diga, es decir, la directora mediante una resolución delega a funcionarios desde el grado nueve hasta el grado quince, asesores

de planta para ser delegados ante diferentes municipios, esto con el fin de que se pueda brindar una cobertura a todo el país con delegados que puedan hacer parte de ese voto del gobierno nacional ante el OCAD. Qué quiere decir eso, que tu cargo por ser delegado no cambia, es decir, yo he sido contratada para trabajar en el despacho de Javier Villareal desde septiembre del año pasado, pero estaba bajo modalidad de contrato, era contratista, al ser contratista tú no puedes ser delegado, tienes que ser de planta. Entonces, en enero entro a ser planta del DNP como asesora grado 11, entonces, tengo que esperar la designación de la directora para ver qué municipios me quedan, la semana pasada me dicen que tengo seis municipios, de los cuales tres están en Pasto y tres están en el Chocó, entonces, hasta ahorita me voy a aproximar a mi rol de delegada, mis otros roles no han cambiado, lo que tengo es una tarea más dentro de mis funciones.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Ah, pero usted está en la DDT, está acá es por cuestión de espacio? - De espacio, es que Regalías ha desbordado al DNP a nivel de espacio de personas, estamos regados. Delegado de aproximadamente 19 municipios, de los cuales 9 tienen OCAD municipal, y el resto OCAD departamental.

E: Están adheridos, no tienen. -Sí, de la resolución de hace ocho días me dejaron seis, tenía mucha carga laboral a nivel de asesor acá del DNP, por ese tema de las regalías.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

De otro lado, en lo que tiene que ver con Ciencia, Tecnología e Innovación, se percibe que, en general, la institucionalidad del sector es débil pues en otros ámbitos ya hay un camino recorrido, pero en este sector no. Un ejemplo de esto es la dificultad para materializar la política pública de ciencia y tecnología que articula y representa a los actores del sector. Esto es un problema de fondo, que va más allá del Sistema General de Regalías, pero que termina afectando la eficiencia del OCAD nacional.

En Boyacá nunca le responden a uno y a los tres meses le responden a uno un mail así todo escueto diciendo que les gusta más otro proceso, citamos a otra reunión donde convocan a todos los expertos de seguridad alimentaria y al llegar allá les dicen que lo que a ellos le interesa es una investigación en seguridad alimentaria desde el punto de vista de ellos y ahí hay muchas confusiones, no hay institucionalidad, hay que hacer una serie de aprendizajes en los departamentos, en las universidades, en el OCAD, Colciencias ha estado desbordado y ha jugado un rol donde ha logrado avanzar y superar muchos cuellos de botella

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

E: ¿Cómo podría ser ese fortalecimiento de Colciencias? - Primero están desbordados, no tienen la gente que deben tener, tienen mucha gente buena, hay personas en la parte directiva que es muy buena, pero hay gente que no tiene al país científico hay una subvaloración en Colciencias de este país que se demuestra en los directores de ciencia y tecnología, la respetabilidad de Colciencias solo está en las universidades, porque están desbordados, pero Colciencias no tiene recursos.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Perfil de la Secretaría Técnica

A través del análisis cualitativo, se ha evidenciado que las secretarías técnicas, dependiendo del nivel del OCAD, cuentan con un perfil diferente. En ese orden de ideas, a continuación se presenta un esquema que identifica a nivel general cada uno de estos perfiles.

Nombre y Nivel	Funciones Generales	Funciones específicas	Requerimientos Mínimos del cargo
Secretaría técnica para OCAD del orden Nacional (CTel). Colciencias	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento OCAD	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento OCAD	Experiencia, conocimiento y equipo de trabajo: Cumple
Secretaría técnica para OCAD del orden Regional	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento o OCAD	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento OCAD	Experiencia, conocimiento y equipo de trabajo: Cumple
Secretaría técnica para OCAD del orden departamental	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento o OCAD	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento OCAD	Experiencia, conocimiento y equipo de trabajo: Cumple

Secretaría técnica para OCAD del orden Municipal	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento o OCAD	Consignadas en Acuerdo 004 de 2012 de la Comisión Rectora. Decreto 0932 de 2012 pautas del funcionamiento OCAD	Experiencia, conocimiento y equipo de trabajo: No cumple
---	--	--	--

Por lo anterior, y según la evidencia que arrojaron las entrevistas realizadas a los diferentes niveles de gobierno, las secretarías del orden regional, departamental y nacional, no presentan mayores percances en el perfil y diseño del cargo. En el caso de las secretarías técnicas municipales, la situación parece ser distinta pues al parecer los encargados muchas veces no cuentan con el perfil técnico y profesional que este cargo demanda. En la sección 1.1.2 de este documento, Recursos humanos, se logra evidenciar que se han presentado problemas con el perfil profesional de dichos cargos. La razón principal de esta falla obedece a la contratación de personal falto de experiencia y con bajo nivel técnico para la formulación y puesta en marcha de proyectos. En ese sentido, es importante que desde las mismas entidades territoriales se dé un proceso capacitación y robustecimiento de capacidades de los funcionarios en estos aspectos.

Por lo demás, en cuanto a perfiles de secretarías técnicas la misma norma (Decreto 0932 de 2012) dictamina cuales deben ser los perfiles y obligaciones que las secretarías técnicas deben cumplir. Por último, para responder a las preguntas orientadoras de la evaluación, entre los insumos que se necesitan para tener un proyecto aprobado se encuentra la capacidad institucional de las entidades territoriales. En general, se encontró que esta capacidad es baja, lo que se refleja en la falta de recurso humano capacitado y la escasez de insumos (computadores, impresoras, *software* e internet) para adelantar de manera adecuada el trabajo asignado. En tanto esta capacidad sea baja, se dificulta acceder a los recursos, pues los procesos se hacen menos eficaces, ya que las entidades con menos capacidades institucionales se insertan de manera más lenta (lo cual no significa que no se inserten) en el ciclo de proyectos del SGR.

Finalmente, sobre la capacidad operativa e institucional de otros actores y órganos del SGR las entidades del orden nacional también enfrentan limitaciones, siendo una de las más recurrentes el desconocimiento de la realidad territorial y la sobrecarga de funciones y el déficit de recurso humano y físico que enfrentan algunas entidades como el DNP, tras la entrada en vigencia del SGR.

1.2.3. Incentivos para agruparse

Uno de los objetivos primordiales del nuevo Sistema General de Regalías ha sido impulsar la integración territorial y proveer los instrumentos para un desarrollo regional equitativo. Mediante la creación del Fondo de Desarrollo Regional se buscó establecer en sí las condiciones propicias para fomentar el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, particularmente mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional.³¹

En particular, con la nueva naturaleza del Fondo de Desarrollo Regional, al brindar la posibilidad de acceder a recursos para financiar proyectos de inversión regionales de gran envergadura, se generaron los incentivos para fomentar una mayor agrupación e integración de las Entidades Territoriales. En efecto, la suma de esfuerzos y la agrupación de varias entidades en proyectos regionales son premiadas al permitir acceder a un mayor cúmulo de recursos.

E: ¿El SGR ha impactado la vinculación entre los municipios? ¿Ha logrado una dinámica de articulación entre los municipios o no? - Sí, pienso que es una de las virtudes más bonitas del sistema, porque hay una bolsa regional que ellos tienen que gastarse. Entonces, los obliga de alguna manera a sentarse y a decir: bueno, qué vamos a hacer (...) pienso que es la virtud más grande que tiene el sistema, es regionalizar la inversión.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

No obstante, a pesar de los incentivos inmersos en la nueva distribución de los recursos, el trabajo de campo ha permitido percibir que en la práctica la integración territorial y la agrupación de las Entidades Territoriales son aún incipientes. En particular, se han podido identificar una serie de factores que dificultan la agrupación de distintos actores y que contrarrestan de alguna manera los incentivos a formular de manera conjunta proyectos de inversión regionales.

E: ¿Se han asociado con otros departamentos o municipios para presentar proyectos? - Es difícil este tema de trabajo en conjunto, esa es la idea del sistema, generar proyectos de impacto regional pero esto es difícil (...) no se piensan en proyectos de impacto regional, pero el mismo interés regional se da de esta forma.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Quizás el primer factor que se deba resaltar es la baja capacidad institucional de algunos municipios y departamentos. El desbordamiento de las capacidades es un elemento que impide pensar en la asociatividad y agrupación con otras entidades. En este sentido, la

³¹ Ver artículo 33, Ley 1530 de 2012.

diferencia en tamaño y recursos de los municipios es un factor decisivo en los procesos de integración y agrupación. En la práctica, la asociatividad municipio-departamento se lleva a cabo únicamente con los municipios que tienen mayor capacidad institucional y mayores recursos, dejando relegados a los municipios de menor de capacidad.

E: Con respecto a los incentivos que hay para articularse a nivel territorial, o sea, entre los diferentes municipios y la gobernación, ¿cómo funciona esa dinámica en el caso de Santander? ¿Los municipios sí se están asociando para presentar proyectos y la gobernación también está propiciando esos procesos de integración entre municipios y entre departamentos? - No lo he visto. Ahí es como, usted está interesado en su proyecto, tráigalo y lo presenta, nosotros secretaría técnica lo revisa. Y más como usted corrija lo suyo y hágale; pero que uno vea como esa integración entre municipios o con el departamento, no, no lo veo como mucho.

(Miembro OCAD Departamental, nivel nacional)

El tema es, vamos a coger el tema Caucasia–Nechí. Caucasia está muy desarrollado referente a Nechí y obviamente a Caucasia le llegan muchas más regalías que a Nechí. Entonces, ¿usted cree que Caucasia como entidad va a designar las regalías de ellos para beneficiar a Nechí? Entonces, Nechí tiene que coger sus poquitas regalías que tenga y empezar a crecer él a ese paso de tortuga, pero ir creciendo".

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Además de lo anterior, la baja agrupación y asociatividad entre entidades pareciera ser respuesta a una cuestión de voluntad y autonomía de los gobernantes. En particular, los actores entrevistados señalaron que en el mediano y corto plazo difícilmente podrán surgir estos procesos, en cuanto los alcaldes y gobernadores no tienen la cultura de la integración en su imaginario. Éstos prefieren dar una mayor prelación a cumplir las metas del plan de desarrollo y a solucionar necesidades específicas de su población y su territorio.

"La otra parte es la decisión de las entidades territoriales de apostarle a un proyecto común; o sea, ahí tiene que haber es un proceso de concertación muy bien realizado que finalmente permita que los proyectos se identifiquen, se estructuren, y que no haya conflicto en el proceso de designación del ejecutor".

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: En caso de existir necesidades comunes a la región, ¿qué mecanismos existen para articular a las entidades? ¿De qué otra manera se podría lograr este propósito? - Ahí hay un problema porque este tema no está en la cabeza de nadie. Lo de las regalías se volvió como una bolsa grande, pero no se está pensando en las prioridades del departamento. De alguna

forma comienzan a inventar algunos argumentos pero sin dar mucha relevancia al tema regional. Es muy complicado entrar a cambiar esa cultura a los alcaldes.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

(...) el tema es un tema cultural de los alcaldes porque no ven el tema regional, sólo cuando se habla de proyectos que tienen plata. Ahí sí se interesan, pero siempre mirándolo hacia adentro, no hacia fuera. Entonces, en ese sentido, hay que revisar el tema porque ya se han identificado proyectos regionales, el tema es que a veces no son de interés del que está al frente del municipio

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: Otro de los objetivos de este nuevo sistema es garantizar la integración regional y subregional tanto entre municipios como entre departamentos y entre regiones. ¿Ustedes cómo han visto eso en la práctica, por ejemplo, en los OCAD regionales? ¿Y eventualmente creen que este sistema sí propende por eso, o qué le faltaría? - Sabes qué hace falta, liderazgo, hace falta visión de región, porque todos los departamentos miran para adentro. Por ejemplo, no hay el gobernador que diga, vamos a hacer una transversal que comunique a todos los departamentos, eso nadie lo ha dicho; o vamos a construir un aeropuerto internacional grande, no lo han hecho.

(Miembro OCAD CAR, nivel departamental)

Agregando a lo anterior, se debe tener en cuenta la incidencia del factor geográfico en los procesos de integración territorial. En numerosas ocasiones se ha podido percibir que las características geográficas de algunas regiones desincentiva la asociación entre municipios. Las grandes distancias y ausencia de elementos en común impiden que ciertas entidades se agrupen para presentar proyectos de impacto regional.

Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de La Dorada, Caldas. Dicho municipio colinda con municipios que pertenecen a otro departamento u otra región, razón por la cual no participan en el mismo OCAD. Además, dado que se encuentra lejos de la capital departamental, es poco probable que sea tenida en cuenta por el departamento.

En este sentido, la ubicación geográfica de La Dorada es un factor que actúa en contra de los incentivos para agruparse y presentar proyectos de carácter regional. Esto sugiere de alguna manera que para impulsar los procesos de integración habrá que recurrir a estrategias alternativas como la consolidación de microrregiones o subregiones que compartan intereses comunes y el diseño de incentivos económicos que premien la asociatividad.

¿Y cómo ha sido el tema de articulación, para hacer proyectos más grandes, tienen alguna estrategia con otros municipios? -Sí, lo hemos intentado desde el 2012 pero no lo hemos podido constituir. Lo intentamos con Puerto Salgar, que es un municipio de otro departamento y otro distrito de regalías. El otro es Honda que es lo mismo, los tres municipios que son vecinos son de tres regiones diferentes y son municipios con dinámicas comunes que facilitan la formulación de los proyectos. Con ellos no podemos porque son de otra región y tienen otro OCAD.

(Miembro OCAD CAR, nivel departamental)

E: ¿Qué consejo le darían a un departamento como casi todos los del país que son muy fraccionados y que cada uno hace su proyecto? ¿Cómo hacen ustedes para coordinar y articularse con Guaitarilla y con Túquerres? ¿Qué han hecho? ¿Cómo fue ese proceso para que el proyecto fuera conjunto? - La situación para que tengamos en cuenta los proyectos subregionales, si los municipios chicos no nos unimos tenemos un problema grave. Si no soy económicamente autosuficiente, de pronto corro un riesgo. Entonces, las necesidades de los municipios vecinos casi son parecidas, entonces, aquí lo que tiene que ver es la capacidad de los alcaldes para convencer a sus homólogos para decir trabajemos esto (...) es mucho más fácil asignar una cantidad para una subregión, que para una región, porque tenemos focalizados un número mayor de ciudadanos. Tenemos en el caso de Paz Verde muchas más hectáreas por irrigar y los beneficios que vamos a ver mañana o pasado son supremamente mayores. Entonces, depende de la capacidad de los alcaldes para que con sus homólogos hacer ver que las necesidades es al unísono interesante para estas municipalidades.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Finalmente, vale la pena señalar que uno de los factores que desincentiva la agrupación y la integración de los territorios es la ausencia de agendas conjuntas de desarrollo en las cuales se tracen objetivos, metas e intereses comunes. En la medida en que no se den espacios amplios y suficientes para la concertación y la construcción de una visión común en las regiones, será difícil ver mayor progreso en los procesos de integración entre los territorios. En este sentido, promover la identificación de objetivos y metas comunes en las regiones, podría ayudar a reforzar los incentivos a agruparse y presentar proyectos de impacto regional.

E: ¿Qué faltaría? - Un proceso de concertación, un proceso de visión común, de proyección estratégica a nivel regional, lo que estamos viendo y lo que hemos visto es que todavía somos muy departamentales.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: ¿Qué crees tú que se necesita para incentivar a los municipios para que empiecen a hacer proyectos? ¿Qué podría ayudar a ese fortalecimiento de la asociación? - Desde luego que le apunten a un bien común, en ese sentido sí, desde los alcaldes llegar a hablarles y hacerles ver los beneficios de esa unión.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

1.2.4. Inclusión de comunidades

Uno de sus objetivos del SGR es el fortalecimiento de la participación ciudadana, empoderando su participación como mecanismo de desarrollo, aspecto que se ve reflejado en el artículo 58/Ley 1530 que consagra la participación ciudadana y el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR 2012.

La participación de comunidades en procesos de concertación política, interlocución con la territorialidad, diagnóstico de necesidades y generación de soluciones, para incluir también procesos de veeduría ciudadana, hace parte integral del desarrollo territorial que en la conceptualización del Banco Mundial indica que se trata de “poner a las personas en primer lugar” en los procesos para promover la inclusión, la cohesión, la capacidad de adaptación y la rendición de cuentas.

En sincronía con lo anterior, el análisis de la información de carácter cualitativo permitió identificar la asociación entre la inclusión de comunidades y la inclusión social, y a su vez, la relación de causalidad de ésta última con los objetivos de convergencia y desarrollo regional, aspecto que se puede apreciar en la gráfica araña 1. En esa línea, el Sistema prevé la participación de la población civil al menos en dos momentos, uno inicial, con la normativa que estipula la posibilidad que cualquier actor participe en calidad de formulador, y uno posterior a la aprobación, en el que indica la obligatoriedad de socializar con las comunidades de manera previa a la ejecución de los proyectos.

Mediante el trabajo cualitativo se documentaron experiencias que incorporan, de manera previa a la formulación, una instancia previa que cuenta con la participación de la comunidad de manera conjunta con la administración municipal en el diagnóstico de las necesidades más urgentes y los proyectos a ser presentados, entre ellas, la Gobernación de Risaralda como lo indica el siguiente fragmento:

En los planes de desarrollo uno hace una serie de acciones para escuchar a la comunidad, y de ahí es que surgen éstos del plan de desarrollo, a esto le faltaría ese componente de participación social previo a la formulación de los proyectos.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Buen ejemplo del mecanismo, que no necesariamente es propio del SGR, se adelanta también en el municipio de Nechí – Antioquia en el que los Consejos Comunes reúnen a los líderes comunitarios y atienden las necesidades más urgentes de la gente, que posteriormente son direccionadas hacia regalías y recursos propios del municipio. Resulta interesante evaluar qué tanto valdría la pena institucionalizar estos espacios dentro del ciclo de proyectos, como espacios que convocan a la comunidad en la expresión de sus inquietudes y el planteamiento de sus necesidades, que no quede subvencionado a la mera iniciativa de las administraciones públicas.

El caso de Nariño, que cuenta con una trayectoria de concertación de un plan de desarrollo participativo, expresa la oportunidad que tiene el SGR en insertarse y coadyuvar procesos de largo aliento de entidades bien estructuradas. La cita de la Alcaldía de Imués expresa el aprovechamiento de los recursos de regalías en los programas de gobierno previamente contruados con las comunidades.

E: ¿Cuáles son las estrategias que ustedes han empleado para socializar esos proyectos, digamos que sea una práctica participativa entre las comunidades y la alcaldía para la inversión de los recursos de regalías? - Los proyectos fueron socializados en el plan de gobierno, en el programa de gobierno de cada alcalde; en el caso mío se hizo un programa de gobierno que se lo concertó con la comunidad conocedores de todas las necesidades y de la problemática del municipio, se elaboró el programa de gobierno y con base en eso se implementaron los proyectos o se elaboraron los proyectos para cumplir ese programa de gobierno.

E: Sabemos que el Departamento de Nariño tiene una tradición muy importante respecto a la participación de la ciudadanía, ha sido un caso muy exitoso en cuanto a la concertación con la ciudadanía, ¿qué estrategias utilizaron ustedes específicamente para concertar esos proyectos con la ciudadanía y para socializarlos, qué actividades específicas llevaron a cabo ustedes? - Simplemente se tomaron las metas y los proyectos que estaban en el programa de gobierno, y se están dando cumplimiento; cuando se elabora el programa de gobierno, ese programa de gobierno se lo concertó con cada una de las veredas, y ahorita simplemente lo que estamos haciendo es ejecutando lo que nosotros habíamos plasmado en ese programa de gobierno.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Mientras que en el caso del requerimiento de socialización, los resultados descriptivos de la encuesta web acerca del conocimiento –por parte de la ciudadanía- de los proyectos que han sido financiados con recursos del Sistema General de Regalías, reportan:

totalmente de acuerdo 42,25%; de acuerdo 47,06%; ni de acuerdo o desacuerdo 6,42%; en desacuerdo 2,67%; y finalmente, totalmente en desacuerdo 1,6%³².

No obstante, tomando distancia de lo anterior, debe señalarse que, pese al lineamiento establecido en la normatividad, el sistema no contempla estrategias específicas que propendan por la efectiva participación de las poblaciones en la formulación, ni por procesos de concertación por parte de las entidades territoriales. Por otra parte, pese a los reportes a la encuesta web que indican que un 27,66%³³ de los casos las comunidades étnicas minoritarias han presentado proyectos para ser financiados con recursos de regalías³⁴ (ver Gráfico 15), un análisis comprensivo de la información de carácter cualitativo permitió establecer que no se identifican procedimientos, familiaridad de los actores con las cuotas, ni un estricto énfasis en su cumplimiento por parte de los enlaces regionales, ni indicadores detallados. A ello se suma, en concepto de las personas entrevistadas, la falta de familiaridad del sistema por parte de la ciudadanía en el proceso de formulación.

Por otra parte, más allá de las experiencias arriba presentadas el proceso de inclusión de las comunidades no se transmite de manera clara al momento de formular los proyectos, particularmente referido a la captura de las necesidades de las poblaciones los reportes oscilan en el procedimiento. Resulta importante también señalar que en las entrevistas no surgieron referencias específicas a la consideración por el enfoque de equidad de género. En otras palabras, pese a los reportes de las estrategias particulares para la inclusión de las comunidades y la identificación de sus necesidades, los mismos no ofrecen evidencias de que se trate un proceso enteramente definido y que se presta para interpretaciones y contradicciones entre la postura de la institucionalidad y la comunidad, como fuera transmitido por actores del nivel nacional.

En la misma línea, se identificaron casos en los que la participación está siendo considerada no como una obligatoriedad del proceso de formulación, sino como un factor externo subvencionado a la determinación de entidades territoriales. Por otra parte, se identifican una resistencia de adelantar procesos de consulta, por la dificultad de concertar y las restricciones en tiempo que impone el ciclo de proyectos.

Sí, de lejos pero eso dé prioridad a comunidades más vulnerables no, usted se acuerda que en la 1530 hay un artículo que habla de que el 2% de la regalías de cada uno de los fondos tendrían que entregarse a comunidades negras e indígenas, pero no se sabe cómo se verifica eso, en que proyecto lo pueden verificar, nunca se hace, nosotros hemos sido súper

³² Ver Anexo 3.

³³ Ver Anexo 3.

³⁴ Ídem.

cuidadosos con eso pero ni siquiera en los OCAD ni en ninguna parte, hay muchas cosas de la ley, con unos objetivos muy bonitos que en la práctica no se dan. El impacto regional es por lo que ahora decíamos que las gobernaciones presionamos para que así sea, pero si fuera por los alcaldes no sería así.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Según lo perciben algunas entidades, como es el caso de actores departamentales en el OCAD regional del eje cafetero, el sistema se quedó corto en las herramientas para la inclusión de las comunidades y la participación de la ciudadanía. Señalan que pese a la disposición que estipula la posibilidad de formulación para cualquier persona, finalmente la decisión de presentar el proyecto y darle el aval pasando por la administración pública, los pone en directa competencia con proyectos y agendas provenientes de éstas y reduciendo la oportunidad para los primeros.

En este sentido, el canal de participación de la ciudadanía potencialmente queda truncado. El sistema requiere de la incorporación de un mecanismo que garantice que sean tenidos en cuenta, al igual que los proyectos propuesto por la administración municipal, y transmita mayor horizontalidad en la comprensión de la pertenencia de los recursos a las regiones, para atender tanto los requerimientos directos de la ciudadanía, como los que son representados a través de sus alcaldías y gobernaciones. Considere por ejemplo la siguiente cita:

E: En cuanto a la participación de la ciudadanía en estos procesos de proyectos de regalías, ¿algún actor diferente a la administración pública ha presentado proyectos o iniciativas? - Actualmente existe una persona como tal que tiene la idea de presentarnos un proyecto o un anteproyectos sobre cultivos de riego, sin embargo en la actual bianualidad no se puede como tal proyectar o visionar, porque actualmente ya se llegó a un tope del 80% que es lo aprobable, y se tiene que esperar hasta 30 de junio para que se haga el reembolso del 20%, sin embargo ese 20% de una u otra manera ya aquí internamente por parte del municipio hemos determinado o detectado unas necesidades que son de mayor importancia, pero son proyectos que si la ciudadanía los presenta van a quedar en la lista de espera, y tarde o temprano van a ser tenidos en cuenta.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Por otra parte, se evidencia una confusión generalizada entre lo que significa una "socialización" de un proyecto y lo que implica la "inclusión de la comunidad" en los lineamientos del sistema. Fueron comunes las alusiones que referían el proceso de socialización como correspondiente a la inclusión de la comunidad, sin incorporar una efectiva participación por parte de ésta, y una errónea interpretación de inclusión referida únicamente a diseños que surjan de las necesidades diagnosticadas acerca de las

necesidades de las poblaciones, pero que no trasciende en el proceso para que éstas provengan de la consulta y participación. Debe señalarse, además, que estos procesos no se ven incorporados en el diseño del sistema, es decir, éste no prevé espacios destinados a socializar e incluir a la comunidad en los proyectos de regalías.

Como generalidad, se identificó que si bien algunas entidades territoriales incorporan en procesos de consulta, el requerimiento está siendo relegado como proceso lateral en el diseño, implementación y ejecución del SGR, del que no se tiene absoluta claridad (requerimientos, indicadores, recursos de verificación). La falencia se acrecienta cuando en instancias del OCAD se asume que el lineamiento de inclusión se ha surtido. También es importante señalar que entre las personas que fueron entrevistadas no se identifica la transferencia de capacidad instalada específica para asumir las labores de concertación con poblaciones.

En línea con lo anterior, el DNP tiene una oportunidad coadyuvando los procesos de inclusión con la introducción de correctivos a los aspectos arriba señalados y en particular, incorporando estrategias que incidan en la participación ciudadana. Garantizar la inclusión de las comunidades o la participación ciudadana debería responder a compromisos por parte de todos los niveles de gobierno para incluir a la comunidad y socializar ante ésta todo lo concerniente al SGR, por lo que se recomienda la incorporación de un componente transversal de sensibilización hacia las diferentes instancias.

Se recomienda la incorporación de garantías en los procesos y mecanismos específicos. Primeramente, la consideración de los requerimientos y procesos de concertación en los insumos provistos para la concertación –incluyendo herramientas para la concertación- y los cronogramas. Asimismo, la incorporación de indicadores específicos. Se recomienda además estudiar la pertinencia de incorporar cuotas de discriminación positiva, y un posible rol con incidencia en los procesos de aprobación. Por otra parte, la capacitación a las comunidades en asociatividad, diagnóstico de necesidades y formulación de soluciones, interlocución y gestión ante la institucionalidad local, y procesos de veeduría, que faciliten el proceso y la representatividad.

1.2.5. Factores externos que afectan el proceso y externalidades del mismo

La presente sección señala aquellos aspectos externos que hacen parte de una cadena de valor ampliada que enmarca la evaluación para atender el funcionamiento del ciclo de proyectos en cada contexto, asimismo, recupera la incidencia que éste pueda tener externamente. La información recabada mediante entrevistas evidencia de manera particular la incidencia que los aspectos políticos pueden llegar a tener en las dinámicas internas de funcionamiento de los OCADS, como se señala a continuación.

Los factores políticos que sin duda son un aspecto que afecta al funcionamiento al sistema y a la interacción entre los municipios y departamentos. Si bien no fueron numerosos los reportes que de manera consistente indiquen el impacto que logran las dinámicas propias del sector público en los procesos de presentación y aprobación, sí se reportó el tema como uno que indudablemente puede llegar a tener incidencia truncando los procesos de los proyectos. Así, juegos de poder se imbrican en las relaciones, para dilatar los procesos de concertación y tienen efectos en el esfuerzo que pueden llegar a requerir los proyectos, y en últimas el mismo resultado final. Al respecto, el DNP parece jugar un rol importante, en la medida en que el voto con requerimientos técnicos lo permite, instando por la equidad.

E: ¿No sé si ha habido problemas políticos en el sentido de que por la afiliación política del alcalde haya algún problema en los OCAD? - Con la gobernación sí ha habido como unos choques de trenes, porque la gobernación no es de la misma afiliación política del alcalde. A nivel operativo nos ha ido bien, como uno no trabaja directamente con el gobernador.

E: ¿Eso no ha representado problemas? - De pronto unas demoras. Pero todo es normal, uno se acostumbra a trabajar en una dinámica así.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: ¿Ha percibido usted de pronto que haya factores políticos que inciden hacia un lado o el otro el voto, pues en particular de la gobernación?- En el OCAD municipal, no, ahí no veo; en OCAD departamentales he escuchado, no me consta, que sí, porque ya influye, por lo menos el caso de Antioquia que quieren vincular más proyectos del plan de desarrollo departamental, pues es la queja de los alcaldes; pero que yo lo tenga verificado, no, es más como un comentario aquí suelto dentro de la entrevista.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Hay diferencias, por supuesto, hay casos que votamos diferentes, por una decisión nacional, que fue por un tema electoral, en épocas electorales no es conveniente sino ciertos tipos de obras físicas.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: Y en cuanto a factores políticos, ¿tú has sentido que de pronto la afiliación del partido político que tiene el alcalde, la que tiene el gobernador, ha influenciado un poco el proceso de decisión? - La política es política, y pues algunas veces no existen políticos, sino politiqueros, entonces, pues, sin embargo yo no he visto ninguna situación en la que por ser de diferentes corrientes políticas nos desapruében un proyecto, no, no ha pasado

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

De manera particular vale la pena diferenciar el caso del OCAD de CTel, en el que se encontraron reportes que indican la tensión al interior del OCAD de CTel entre los vértices académicos y aquellos propios del sector público, conllevando incluso, a la exclusión de proyectos a manos de gobernaciones para introducir los suyos propios. Al respecto, demuestra tener importante incidencia, la disputa por la ejecución.

E: ¿Qué opinan sobre que los proyectos puedan llegar a funcionar o no? - En los otros proyectos es fácil porque se hace el cobro político y ya. En ciencia y tecnología es a largo plazo, políticamente una inversión en este campo no es tan atractiva, pero pues están nuestros recursos para favorecer ese desarrollo.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

La cita, que encuentra explicación en dinámicas políticas, también podría hallar parte de su interpretación en las diferentes consideraciones conceptuales que hacen cada vértice para emitir el voto. Por otra parte, interpretaciones añaden en expresar que la dificultad en la articulación radica en consideraciones en torno a la capacidad del vértice académico en generar confianza.

(...) al punto que los gobernadores dijeron, si no podemos antes de la ley de garantía sacar la contratación directa de estos proyectos que están aprobados, esperamos hasta junio del otro año, pero bajo ninguna circunstancia en el afán de mostrar resultados vamos a entregarle la ejecución a las universidades y a los centros de investigación, porque perderíamos el control sobre los resultados de esa investigación, obviamente lo que dicen los centros de investigación es, esto es de medios, no es de resultados, es una investigación, yo no puedo garantizarle que voy a encontrar la vacuna, que voy a encontrar el aguacate, y los gobernadores dicen, yo entiendo eso, pero la plata no te la voy a entregar así. Ese tiene una dinámica bien exótica dentro del sistema, y nosotros allí llegamos hasta la aprobación de los proyectos y el seguimiento en términos de ejecución es números, pero no tenemos la capacidad de ir a decirle no contrate o contrate, o lo asesoro en la contratación, no.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

A lo anterior se suman algunas dinámicas como el ciclo político. En el sistema tiene incidencia no solo consideraciones como el carácter cíclico de los planes de desarrollo, sino los ciclos propios del sistema político, conllevando a una afectación tanto en los criterios del voto como en el proceso mismo. Por esta razón, una preocupación es cómo va a afectar el cambio de administración y de planes de desarrollo al SGR y a la capacidad del marco rector de garantizar la sostenibilidad de proyectos aprobados. Este ciclo también podría influir sobre el aprovechamiento de los recursos de proyectos de fase I y II de administraciones pasadas y sobre la desaprobación de proyectos con base en los ciclos

de gobierno y no en criterios técnicos. Por otra parte, la ejecución queda afectada por los tiempos de la normativa para adelantar nuevos procesos de contratación mientras esté en vigencia la Ley de Garantías Electorales (Ley 996 de 2005).

E: Sabemos que en la Guajira ocurrió un incidente particular, y quisiéramos saber si el cambio de la institución del gobernador generó algún retraso en los procesos. - Por supuesto, cuando entra un periodo de gobierno se establece qué es lo que se va a manejar, el plan de desarrollo es el norte, desde un principio el representante del ente territorial sabe a qué le apunta, estos proyectos al requerir varias certificaciones que deban ser soportadas por el representante legal muchas de ellas, cuando el que inició su periodo de gobierno no está, pero lo debe firmar el representante legal, pues esa persona no va a dar una firma no conociendo la génesis del tema.

(Miembro OCAD CAR, nivel departamental)

Una de las observaciones más evidentes fue la preexistencia de una capacidad instalada en las regiones, como indicador de su desempeño y su capacidad de gestión de recursos. De manera particular, vale la pena señalar la incidencia que aspectos culturales tienen en las buenas prácticas en torno a los objetivos más loables de la articulación e inclusión, ejemplo de ello se identificó en Antioquia, que reporta adelantar procesos de sensibilización de las comunidades para incentivar su participación y la preexistencia de un banco de proyectos.

Finalmente, una externalidad que merece atención es la generación en las regiones de una demanda de servicios de asesoría en la formulación y generación de estudios técnicos. La situación que representa una debilidad del SGR, es a su vez una oportunidad para activación de los mercados locales en la medida en que el sistema introduzca correctivos que propendan por la pertenencia y permanencia de la oferta en los territorios en el marco de las recomendaciones del estudio.

Para resumir, pueden contarse entre los aspectos externos de mayor importancia en la cadena de valor ampliada del SGR, primeramente, los juegos de poder que se imbrican en los diferentes procesos del ciclo de proyectos. En segundo lugar, dinámicas del ciclo político con potencial incidencia en los ciclos del sistema, la sostenibilidad de los proyectos, el aprovechamiento de recursos previamente aprobados y la ejecución. En tercer lugar, se señala la preexistencia de la capacidad instalada en las regiones y aspectos culturales como indicadores del desempeño, buenas prácticas y la capacidad de gestión de recursos.

1.3. Logros del sistema

En esta sección de la evaluación se describen los logros que ha alcanzado el Sistema General de Regalías, que no son pocos, si se tiene en cuenta el corto tiempo que ha pasado desde la implementación y la complejidad que entrañó la puesta en marcha del sistema. Tras destacar los logros, en cada sub-sección se señalan algunos riesgos que pueden afectar el alcance a cabalidad de los mismos.

1.3.1. Articulación con el plan de desarrollo, planes sectoriales y territoriales

El artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 establece que una de las características que deben cumplir los proyectos de inversión que se financien con recursos del Sistema General de Regalías es la articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales y con planes sectoriales y territoriales. Asimismo, la Ley especifica que para viabilizar y aprobar un proyecto los OCAD deben considerar que este cumpla con las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales (L1530/12, Artículo 27). En virtud de lo anterior, esta sección del informe da cuenta de los avances que ha tenido el Sistema General de Regalías en cuanto al logro de la articulación con los mencionados planes.

Como se verá a continuación, los principales hallazgos en este tema tienen que ver con que la articulación entre los proyectos presentados y los planes territoriales y sectoriales sí se está dando, tanto así que muchas veces los recursos del SGR son utilizados para cumplir las metas planteadas en los planes de desarrollo. Esto se da tanto en los OCAD municipales, departamentales y regionales como en los de las CAR, destacándose que por tratarse de temas específicos, en este último OCAD los planes sectoriales funcionan mejor para filtrar proyectos que no son pertinentes.

En general, como se destacó en el apartado *criterios generales* del numeral 1.1.5.1 y en la sección 0, se encuentra que las entidades territoriales han utilizado los planes de desarrollo como guía para escoger qué proyectos presentar ante el OCAD, pues además de ser un requerimiento de la Ley, estos planes recogen los ejercicios de planeación llevados a cabo al inicio de cada periodo de gobierno y responden a cierta lógica de priorización, pues se supone que en los planes territoriales de desarrollo se lleva a cabo un trabajo para identificar las principales necesidades de la población, al tiempo que se plantean estrategias para responder a estas necesidades. En este sentido, ante la ausencia en la actualidad de una herramienta que permita priorizar los proyectos, los planes de desarrollo suplen, en parte, esta falencia.

Pero esas prioridades no eran a la loca, estaban en función del diagnóstico del plan de desarrollo que concertamos con ellos y luego ordenamos las prioridades.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿Cuáles son los aspectos que tienen ustedes en cuenta para aprobar un proyecto? - Pues los que están en los acuerdos, si el proyecto está definido entre los que pueden ser financiados en el acuerdo y hacen parte de lo que el alcalde planteaba en su plan de desarrollo.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

De otro lado, tal como se mencionó anteriormente los recursos del Sistema General de Regalías están siendo usados para cumplir las metas planteadas en los planes territoriales, lo que garantiza la articulación entre ambas herramientas, pues se financian proyectos que están en los planes de desarrollo. En este proceso también resalta que, posiblemente, de no ser por los recursos de regalías, los alcaldes o gobernadores no tendrían otra fuente para cumplir, así sea parcialmente, su plan de desarrollo.

Ha sido una situación totalmente difícil, lógicamente con esto nos ha ayudado, porque nosotros tenemos que incorporar los recursos de regalías al presupuesto municipal, y eso nos sirve a nosotros para cubrir las metas, nosotros decíamos en el año 2013, vamos a mejorar la calidad de vida en los aspectos de medio ambiente, en los aspectos de vivienda, ya cumplimos una meta, con el distrito de riego una vez arranquemos cumplimos una meta de las que están establecidas dentro del plan de desarrollo.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

De otro lado, en los OCAD donde se tratan temas específicos, como el OCAD de los Municipios Ribereños del Río Magdalena o los OCAD de las Corporaciones Autónomas Regionales, los proyectos presentados deben ir en línea con los planes sectoriales, tal como se explicó en la sección 1.1.5.3. Así, por ejemplo, los proyectos presentados ante el OCAD de los Municipios Ribereños deben concordar con el Plan de Acción de Cormagdalena, que plantea cuatro programas misionales y ciertas estrategias para alcanzar dichos programas (Cormagdalena, 2012). Igualmente, los proyectos presentados ante Corpoguajira deben ir en línea con el direccionamiento estratégico del Plan de Acción de la entidad. En este sentido, se observa que las Secretarías Técnicas de estos OCAD son cuidadosas al procurar que exista articulación entre los proyectos presentados y el Plan de Acción de las entidades, momento en el que se filtran proyectos que no responden a los objetivos de mediano plazo del sector.

De hecho la ley 1530 dice de unos criterios para que los proyectos se puedan presentar, y a nosotros como Cormagdalena todos los proyectos tienen que estar acordes con el plan de acción de Cormagdalena; digamos que a diferencia de los demás eso es lo que hace que los proyectos sean tan particulares en este caso, acá no nos pueden presentar una cancha de fútbol o una escuela.

(OCAD Municipios Ribereños del Río Magdalena, Secretaría Técnica)

Como aspecto negativo se encontró que tanto gobernaciones como municipios tienen todos los incentivos para utilizar los recursos del SGR para lograr las metas consignadas en sus planes de desarrollo. Esto no sería un problema de no ser porque en ocasiones el departamento se ubica en una escala jerárquica más alta que el municipio y tiene cierto poder pues es el que presenta los proyectos en el OCAD regional. Si bien es cierto que el Departamento Nacional de Planeación detectó este fenómeno y diseñó la ventanilla única para superar este escollo cuando se van a presentar proyectos al Fondo de Desarrollo Regional y al Fondo de Compensación Regional, aún hay casos de departamentos que frenan los procesos y utilizan los recursos para cumplir sus metas, relegando las metas planteadas en los planes de desarrollo municipales.

E: ¿Caucasia se ha integrado, se ha articulado con otros municipios para llevar proyectos al OCAD departamental? - Sí, pero políticamente no ha tenido la viabilidad, el gobernador ha priorizado el plan departamental, ellos le exigieron prácticamente, denos una obra, es decir, le dijeron, denos el aeropuerto regional, se cansaron con eso, la gobernación les dijo, no, yo les voy a dar a ustedes educación, les voy a dar unas vías y les voy a dar unos proyectos productivos, entonces, ellos dicen, vienen a darnos, no me acuerdo el nombre del producto, pero como decir, vienen a darnos cacao donde no se produce cacao, eso corresponde a las metas del plan de desarrollo departamental; ellos abiertamente sí me lo han manifestado, que el OCAD departamental corresponde a los objetivos de política departamental, ellos solo dijeron, no le vamos a pedir nada, denos el aeropuerto regional, no más, y no, eso no se dio.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Riesgos

En esta sección se señalan algunos riesgos enfrentados por la articulación con el plan de desarrollo para que se puedan alcanzar los objetivos del SGR. Por ejemplo, es necesario tener en cuenta que para que los recursos de regalías puedan ser usados de manera estratégica para cumplir algunas de las metas más importantes planteadas en los planes de desarrollo, es necesario que las entidades territoriales se preparen y cuenten con un equipo adecuado. Teniendo en cuenta que las necesidades son prácticamente ilimitadas, mientras que los recursos son limitados, tener un equipo capacitado permitirá identificar

en qué proyectos o metas del plan de desarrollo es clave contar con recursos del SGR y permitirá formular y estructurar adecuadamente y en los plazos establecidos estos proyectos.

Lo primero es que toca ser lo más inteligentes posibles en la asignación de recursos de acuerdo a los planes de desarrollo, con las necesidades del gobierno, los compromisos del gobierno y de las necesidades de inversión de las diferentes zonas del departamento

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Este es un cargo nuevo que se creó en el departamento, nosotros cuando llegamos en este gobierno, yo era asesor del despacho del gobernador, y cuando llegó este gobierno nos dimos cuenta que había una oportunidad ahí importante en materia no solamente de desarrollo de proyectos estratégicos, sino en materia presupuestal a través de los fondos de inversión de regalías con la ley 1530, y nos preparamos para el plan de desarrollo también en una reorganización estructural, organizacional, se reajustaron algunas secretarías y algunas direcciones de la gobernación, y se crearon tres nuevas direcciones en el marco de las leyes que estaban en su momento en efervescencia, que era la ley de víctimas, se creó la dirección de víctimas, una dirección de seguridad alimentaria que no existía, porque ya había una política específica, y la de regalías que está colgada o depende de la secretaría de planeación departamental, entonces, el cargo mío es director departamental de regalías.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Así mismo, es necesario reconocer que los planes territoriales de desarrollo –no tanto así los planes sectoriales- son una herramienta muy amplia, en la que se incluyen ejes estratégicos, programas y subprogramas y en la que caben prácticamente todos los temas relacionados de una u otra forma con el desarrollo de la entidad territorial. Esto sumado a que, como se mostró en el numeral 1.1.5.1, no hay una forma clara para verificar la conformidad de los proyectos con los planes de desarrollo, lleva a que en la práctica casi cualquier proyecto presentado se ubique dentro de las líneas estratégicas de los planes. Por esto, cumplir con los criterios del artículo 23 y el artículo 27 de la Ley 1530 de 2012 no se constituye en un filtro real para aprobar proyectos pertinentes. Esto puede ser una falla estructural que limita el cumplimiento de los objetivos previstos por el SGR, toda vez que permite que entren todo tipo de proyectos.

Igualmente, para apuntarle más directamente a los objetivos del Sistema General de Regalías, la figura de los planes de desarrollo debe ser complementada con otros mecanismos como la herramienta de priorización y visiones regionales de desarrollo –la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible debe hacer un esfuerzo en esta línea-. Esto pues los planes tienen todavía una visión muy local (municipal o departamental), que poco

propende por la asociatividad entre regiones. Igualmente, la visión de estos planes es de cuatro años, lo cual en un horizonte de planeación es de corto plazo.

Conclusiones

En respuesta a las preguntas orientadoras de la evaluación, en especial a si los proyectos aprobados han podido identificar sus necesidades y problemáticas, es posible afirmar que sí hay articulación entre los proyectos presentados y los planes territoriales y sectoriales. Esto sugiere que los proyectos presentados responden a las necesidades y problemáticas de la población. Sin embargo, no es claro si los proyectos aprobados están apuntando a las *principales* necesidades de los territorios, pues la herramienta de priorización aún no está en funcionamiento y los planes de desarrollo de las entidades territoriales no filtran proyectos realmente importantes, pues en estos hay lugar para *casi* todas las necesidades de estas entidades.

1.3.2. Viabilidad técnica y financiera de los proyectos

Para examinar los resultados que hasta ahora se han alcanzado gracias al SGR es necesario entenderlo como un sistema en el que se articulan procesos, actores, herramientas y capacidades de las distintas entidades que lo integran; todos ellos muy diversos. Por lo anterior, el análisis de sus logros, específicamente relacionados con la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, implica reconocer su complejidad e indagar sobre diferentes elementos interconectados.

Para comenzar hay que recordar que uno de los principales objetivos del nuevo sistema, además de redistribuir de manera más equitativa los recursos de las regalías fue encontrar mecanismos por medio de los cuales los proyectos en los que se invierten los dineros de las regalías sean de mayor calidad. Con esta intención, nacieron los Órganos Colegiados de Administración y Decisión; el objetivo de estos es entonces garantizar la calidad de los proyectos que se aprueben. Ahora bien, bajo la política de “buen gobierno” de la actual administración, los OCAD están integrados por representantes del nivel nacional, departamental y municipal, todo esto con el objetivo de lograr un diálogo entre diferentes instancias que, eventualmente enriquezca técnicamente los proyectos allí presentados. A pesar de que se han presentado polémicas en lo concerniente a la autonomía regional, en muchos departamentos y municipios reconocen el OCAD como una instancia democrática que ha garantizado la calidad de los proyectos

E: ¿Cuáles son las bondades o los inconvenientes que tiene la toma de decisiones a través del OCAD? - Las bondades es que es más democrática la decisión del proyecto que va a beneficiar a esa población. Es mucho más claro. No es unilateral como era antes, donde no siempre se hacían cosas que beneficiaban ni tenían gran impacto. Ahora se hacen cosas

que tienen que justificar muy bien y se están recibiendo mejores proyectos que tienen mejor impacto

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Ahora bien, otro elemento fundamental en la descripción de las razones por las cuales este nuevo sistema ha redundado en la calidad de los proyectos de inversión de regalías, se refiere a reconocer la relación directa que hay entre la calidad de los proyectos y las capacidades de las entidades territoriales para formularlos.

Luego de indagar sobre razones por las que el SGR ha favorecido una mayor calidad –viabilidad técnica y financiera– de los proyectos, los entrevistados explicaron que las exigencias del sistema y de los órganos que viabilizan exhortan al desarrollo de la capacidad de formular; básicamente argumentan que entendieron que si ellos no formulan bien no podrán tener inversión para sus regiones, así como no podrán presentar resultados de su administración. De alguna manera, entienden este proceso como un espacio en el que hay que trabajar duro, pero también reconocen las recompensas que eso trae.

Lo que pasa es que con este nuevo sistema cualquier proyecto.....exige que el personal que esté presentando el proyecto sea un proyecto de calidad, que tenga impacto, que sea viable, entonces, este sistema lo que hizo fue exigirnos a los municipios, y a las personas encargadas, bueno, se tiene que pellizcar, porque cualquier cosa no va a pasar; incluso hay muchos municipios que no les han aprobado ningún proyecto.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Durante las entrevistas también hubo casos en los que las entidades consideraron que ni los OCAD, ni el nuevo sistema garantizan la calidad de un proyecto; también vale recordar que hay entidades que optan por contratar empresas de consultoría para que formulen sus proyectos; no obstante, la gran mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en durante estos años de implementación del SGR la calidad de los proyectos ha ido incrementando constantemente.

En suma, un aumento en la calidad de los proyectos también implica un mejoramiento en las capacidades de las entidades territoriales para formular. Lo anterior supone que este es un proceso de largo aliento si se considera que el aumento en las capacidades institucionales implica trabajo e inversión constante.

Por otra parte, los funcionarios de las entidades territoriales comienzan a reconocer que un mayor esfuerzo y rigurosidad durante la formulación de los proyectos favorecen el impacto que éstos puedan tener sobre la población. Es decir, una mayor calidad de los

proyectos redunda directamente en el bienestar de la población y eventualmente también en los resultados de la administración local. Este también ha sido un factor motivante y una estrategia utilizada por los departamentos sobre los municipios a la hora de solicitar correcciones o hacer sugerencias, explicar cómo las modificaciones solicitadas impactarán a la población y los resultados de la administración.

Otro aspecto fundamental que ha sido reconocido y valorado por los entrevistados es que hay un interés de todos los actores por garantizar la calidad de los proyectos. Es decir, todos los esfuerzos de los involucrados están enfocados en mejorar las capacidades de las instituciones, garantizar el impacto y los resultados positivos de los proyectos. De alguna manera, las entidades territoriales se han sentido respaldadas en este proceso, no sólo por DNP sino por los ministerios sectoriales, otras entidades y administraciones. Incluso, a pesar de que ha habido inconvenientes en lo concerniente a los criterios de viabilización de los proyectos –se utilizan criterios adicionales que no están contemplados en la ley, no se reconocen realidades locales, etc. – (ver sección 1.1.5.1) la viabilidad de los ministerios sectoriales le da confianza a las entidades territoriales respecto a la calidad y pertinencia de los proyectos que ellos mismos formulan.

E: Y cuáles son las bondades más grandes y los inconvenientes más grandes de que los dineros de regalías tengan que pasar por todo este proceso y por el OCAD.

-Las bondades en el sentido de que los proyectos logran realmente estar maduros en el momento de la aprobación, logran realmente pasar ese filtro, no tanto lo metodológico, porque es que lo metodológico es una ruta para poder entender el proyecto, que queden unos indicadores, unas metas, unos productos, pero más en la parte técnica y presupuestal; uno pensaría que si hacemos el ejercicio como lo hacemos nosotros acá en el municipal, el papel que está cumpliendo los sectores, los ministerios sectoriales de revisar en cada proyecto su estructura presupuestal y todas las observaciones técnicas, pues uno diría, definitivamente son proyectos que van a ser proyectos coherentes y van a ser una buena ejecución.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Así mismo, han valorado las capacitaciones y los diplomados que les ha brindado el DNP; según explican, el acompañamiento que han recibido por parte de esta entidad ha resultado fundamental para conseguir la aprobación de sus proyectos, pero sobre todo, para que estos tengan la calidad que se espera.

Inicialmente hemos contado con la fortuna de que por toda la parte de asistencia que nos ha dado el DNP, hasta el momento no hemos tenido ningún proyecto rechazado, todos han sido aprobados.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

En resumen, durante la implementación del SGR, la calidad de los proyectos presentados ante el OCAD ha ido mejorando constantemente; esto se ha debido en parte al interés de todos los actores e instituciones al proceso. Las entidades territoriales han sentido que sus capacidades para formular han mejorado y que esto se ha visto reflejado en los proyectos y en las aprobaciones de los mismos; por su parte, las instancias viabilizadoras y funcionarios del DNP también han reconocido que a lo largo del proceso se ha notado una transformación positiva en la cultura de formulación de las regiones. Finalmente, se ha visto que el objetivo de formular proyectos de calidad ha convergido los intereses y acciones de actores muy diversos del proceso que eventualmente favorecerá la consolidación del SGR como un sistema.

1.3.3. Impacto territorial (económico, social, cultural y ambiental)

Uno de los objetivos centrales del Sistema General de Regalías ha sido promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las regiones del país. Sin lugar a dudas, dos elementos fundamentales para el logro de estos objetivos han sido la redistribución de los recursos de regalías y el nuevo esquema para la presentación y aprobación de los proyectos de inversión.

Por un lado, la nueva distribución de las regalías con base en el criterio de equidad propende la democratización de los recursos y la consolidación de un sistema más incluyente. En particular, la redistribución de los recursos ha permitido de alguna manera nivelar el campo de juego para todos los municipios y departamentos de país, brindando una oportunidad para el desarrollo única y por igual para todas las regiones del país.

Por otra parte, los nuevos requisitos para la presentación de los proyectos de inversión, así como la participación de los tres niveles de gobierno en la instancia de decisión y aprobación, constituye una formula exitosa para producir proyectos de mayor calidad e impacto. Esto a su vez se ha visto revertido en mayor bienestar y calidad de vida para la población beneficiaria de los recursos y proyectos de regalías.

E: ¿Y cómo ven este sistema con respecto al anterior? -No son comparables. Este es mucho más equitativo porque distribuye los ingresos generados por regalías. Antes teníamos 13 municipios que recibían regalías y ahora son más de 100 lo que reciben. En este sentido,

indudablemente es más equitativo. Los OCAD tienen un sentido claro, que es buscar que los proyectos sean viables y tengan un impacto regional y en eso la ley es clara. Antes cada uno aprobaba sin ningún criterio.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: ¿Cuáles son las bondades o los inconvenientes que tiene la toma de decisiones a través del OCAD?- Las bondades es que es más democrática la decisión del proyecto que va a beneficiar a esa población. Es mucho más claro. No es unilateral como era antes, donde no siempre se hacían cosas que beneficiaban ni tenían gran impacto. Ahora se hacen cosas que tienen que justificar muy bien y se están recibiendo mejores proyectos que tienen mejor impacto.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Antes en las regiones no había proyectos. Ahora piden un filtro que es el OCAD y hay muchos ojos que están mirando la calidad del proyecto, hay un sistema de monitoreo que los obliga a cumplir con lo que están planteando en el proyecto. Eso obviamente mejora la calidad. Al principio tocó devolver muchos porque la gente estaba empezando, pero ya se ha fortalecido, se ha generado la capacidad y se ha mejorado bastante. Si el proyecto está bien formulado, se garantiza la calidad del mismo, lo que se traduce en un beneficio para la sociedad, que cumpla la tarea.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Estos dos elementos conjugados permiten adelantar proyectos de impacto para las regiones, trayendo desarrollo particularmente en los departamentos y municipios no productores. Para el grueso de estas entidades, recibir recursos de regalías les brinda la oportunidad de atender necesidades y financiar proyectos estratégicos para su territorio que de otra manera no hubiese sido posible de llevar a cabo. En este sentido, los recursos de regalías se han convertido en una fuente única para financiar proyectos que no podrían ser atendidos a través de los recursos propios de los territorios.

E: ¿Y cómo logra este sistema eso? Sobre todo sabiendo que ustedes están recibiendo unas regalías que quizás no recibían, por el hecho que son regalías específicas, por unos criterios que están establecidos por DNP. Entonces, creo que lo mencionaban ahorita, es un recurso nuevo, un recurso que ustedes no tenían. ¿Cómo ven esa posibilidad frente a la posibilidad de lograr desarrollos que quizás no hubiesen podido lograr antes? -Muy importante, por ejemplo, rehabilitación de vías urbanas, con esos recursos vamos a rehabilitar, con \$1.455 millones vamos a invertir en la rehabilitación de vías. Nosotros tenemos un presupuesto muy apretado, muy pequeño, que los recursos propios dependen de rentas, entonces, nosotros lo vamos aumentando año a año, pero se aumenta muy poquito. No pienso que alcanzaríamos para cubrir toda esta cobertura, por ejemplo, en la rehabilitación de vías, porque estamos abarcando casi toda la Dorada. Con el solo presupuesto nuestro no lo podríamos hacer,

podemos hacer mantenimiento, más no podríamos hacer esas obras grandes. Entonces, muy importante por eso el Fondo de Regalías, los recursos de las regalías, porque nos ayudan a hacer obras de impacto y obras que no podríamos llevar a cabo si no tuviéramos ese recurso adicional.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

¿Este nuevo sistema realmente atiende las necesidades de la población? -Sí, el Sistema General de Regalías nos permite contar con 982 millones que no contábamos con ellos y recibir todo este dinero nos va a ayudar a fortalecer el desarrollo del municipio.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

E: Digamos que este proyecto estaba formulado un poco antes de que llegara la presente alcaldía. Uno de los criterios que se deben utilizar es que esos proyectos estén de acuerdo con el Plan de Desarrollo del municipio para que puedan ser aprobados, ¿cómo hicieron para que esto cuadrara dado que el proyecto estaba formulado un poco tiempo antes de que entrara este Plan de Desarrollo del municipio?- El distrito de riego está formulado hace cinco años y el alcalde logra ponerlo en marcha gracias a los recursos de regalías. Porque si no hubieran existido los de regalías, con un presupuesto Imués para atender toda su nómina y atender todos los sectores, humanamente imposible si no hubiese existido regalías.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Lo prioritario aquí nosotros tuvimos dos proyectos muy claros que fue el tema del pavimento. Con eso se mejoró la calidad de vida en cuanto al acceso, a la movilidad, había calles que eran intransitables, ya pueden llegar a las tiendas con los productos. Y en el tema de residuos sólidos, la calidad mejoró ostensiblemente ya que aquí anteriormente el proceso era muy regular, había mucha contaminación y eso generaba impacto negativo en cuanto a la salud. Entonces, al hacer más eficiente la recolección de los residuos, obviamente eso redundó en calidad de vida para los habitantes; mejor salud, si una persona está aliviada pues puede trabajar. Entonces, es un círculo donde el desarrollo del municipio va a crecer.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Por otro lado, si bien se presentan críticas al sistema por parte de sus contradictores, también están quienes aplauden el esfuerzo por democratizar los recursos. En particular, hay quienes argumentan que el nuevo Sistema General de Regalías ha dado un paso a favor de la autonomía de las entidades territoriales y un paso a favor de la descentralización.

E: ¿Cómo ven este nuevo sistema de regalías, en el cual para que un proyecto pase tienen que estar de acuerdo la entidad nacional, la departamental, la municipal? ¿Sí apoya la calidad de los proyectos? - Me parece que eso sirve para el tema de transparencia, para el

tema de evitar corrupción en cómo los recursos se asignan. Porque antes alguien era el que hacía el mandado, y porque ese alguien decía ya el proyecto se aprobaba. Ya hay tres personas, ya poner a tres de acuerdo para que hagan algo es más difícil, puede pasar pero es más difícil. Entonces sí es un mecanismo de transparencia que los proyectos se aprueben por un mecanismo de votación, no porque alguien es el que logra traer los recursos de allá para colocar al municipio. La construcción del sistema contable me parece que es muy acertada, los recursos llegan a los municipios o a la entidad territorial quien es la que define en qué los invierte. Eso es realmente descentralización, pues que descentralizar sin recursos no es descentralizar. Entonces eso es una real descentralización para dar los recursos a cada municipio, a cada departamento y solamente elija en qué quiere invertirlos con unos lineamientos, con unos principios de ley y que lo haga bien. Para mí es la reforma más importante que se ha hecho en este gobierno y de las más importantes de lo que yo conozco en mucho tiempo, porque realmente es una reforma de descentralización con dientes, o sea con plata. De papel hay muchas cosas, pero con plata esta es una de las pocas que lo hay.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Riesgos

A pesar de que se han establecido las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo de las regiones a través de un uso más eficiente y provechoso de los recursos, sin lugar a dudas éstas no son condiciones suficientes para el logro de los objetivos delineados en torno al desarrollo de las regiones. En la interlocución con los actores se pudo evidenciar que una de las fallas más críticas del sistema fue desconocer de entrada la baja capacidad institucional de las Entidades Territoriales y obviar la heterogeneidad de capacidades entre los municipios y departamentos del país.

En este sentido, la efectividad del sistema se ha visto resquebrajada por la baja capacidad instalada y el bajo grado de preparación de algunos municipios y departamentos, particularmente de aquellos que antes no recibían recursos de regalías. Según se pudo observar, éstos no cuentan con los recursos físicos, el capital humano y la experiencia necesaria para formular y ejecutar proyectos de inversión de gran envergadura, por lo cual se limitan las posibilidades de un verdadero progreso e impacto en esos territorios.

Nosotros aquí hemos tratado de tener un equipo de trabajo, pero como le decíamos anteriormente, los recursos son muy limitados. Aquí como nosotros somos los mismos que formulamos hemos querido tener un equipo de trabajo donde se articulen diferentes profesiones, porque para uno formular un proyecto, yo lo puedo formular, pero si no tengo los insumos, entonces se me dificulta. Por conocimiento, por ejemplo, si estamos en un tema de ingeniería, yo no tengo los conocimientos en ingeniería, entonces tenemos que apoyarnos en el secretario para que nos ayude un ingeniero. Digamos en un tema de arquitectura, nosotros hemos querido conformar un equipo de trabajo para el proceso de los

proyectos, pero los recursos son limitados, y entonces nos toca al secretario, mi persona y el de obras que es un arquitecto, defendernos los tres con los diferentes proyectos que llevamos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Y lo que hablábamos de los municipios, creería que el tema de la proactividad en cuanto a la logística de los secretarios técnicos y la capacidad técnica, primero, porque no la tienen, entonces, recurren a veces a consultorías o a asesores externos, que muchas veces no le ponen como tanta seriedad a los tiempos, a las fechas, y entonces, ahí se pierde un poco tiempo, más que todo los municipios.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

En términos generales, las nuevas funciones y responsabilidades frente al Sistema General de Regalías desbordan por completo la capacidad institucional de las Entidades Territoriales más débiles. Esto las deja en una situación de desventaja frente a otras entidades que cuentan con una mayor capacidad instalada para la gestión de proyectos de inversión de gran impacto. En este sentido, es evidente la necesidad de focalizar esfuerzos y recursos de fortalecimiento para equiparar las condiciones de los menos favorecidos, generando una capacidad instalada mínima que les permita desempeñar adecuadamente sus funciones dentro del Sistema General de Regalías. Así, se daría un paso más efectivo hacia un desarrollo económico e institucional más equitativo e incluyente.

E: No sé si cuando estaban en el OCAD departamental vieron cómo estaba funcionando el tema de ejecución en otros municipios y en la misma gobernación, ¿ahí usted considera que se tiene la capacidad para ejecutar todos estos nuevos proyectos que están llegando con estos recursos? - Sí, el departamento tiene muchas más ventajas, porque tiene muchos más cargos, más profesionales, y no solo profesionales del área técnica, sino del área jurídica. Entonces, los procesos cuentan con todo el apoyo administrativo y financiero, técnico y profesional, para desarrollar cualquier tipo de proceso, cualquier ejecución, no importa el tamaño de la obra.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

1.3.4. Articulación e integración territorial

Si bien uno de los objetivos primordiales del Sistema General de Regalías ha sido impulsar la articulación e integración territorial, en la práctica se ha podido observar que la asociatividad entre Entidades Territoriales aún permanece siendo incipiente. En efecto, se han podido identificar una serie de factores que entorpecen la articulación e integración entre actores.

Como se señaló anteriormente (ver sección 1.2.1), uno de los factores que incide sobre la articulación e integración territorial son las diferencias en las capacidades institucionales de las entidades territoriales. En sí el desbordamiento de las capacidades de las entidades menos capacitadas impide pensar en la asociatividad y articulación con otras entidades. En la práctica, la articulación municipio-departamento se lleva a cabo generalmente con los municipios que tienen mayor capacidad institucional, dejando relegados a los municipios de menor de capacidad.

Esta dinámica es indeseable desde el punto de vista que puede generar círculos vicios de reproducción de pobreza. Esto implicaría un escenario donde los municipios con menor capacidad (usualmente los más pobres) no logren participar de las regalías del departamento, ni tampoco logren gestionar sus propios recursos de regalías. Esto a su vez conllevaría a un mayor retraso y subdesarrollo relativo a los municipios con mayor capacidad, lo cual de nuevo refuerza la condición que condujo a que inicialmente fueran excluidos.

Pero también hay diferencias políticas entre los diferentes entes territoriales que hacen que ese objetivo no siempre se cumpla al 100%. Sí ha habido proyectos de impacto regional, pero a veces es difícil entre los pequeños, unirlos y ponerlos de acuerdo para que entre todos formulen un proyecto. Pero también pienso que el mensaje se está llevando y pienso que en algún momento ese mensaje va a calar y los municipios van a tener que ponerse las pilas si quieren mostrar proyectos de mejor impacto para la población

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Se podría decir que los municipios pequeños representan una dificultad?- Yo lo veo así. Como las deficiencias a los municipios que tenemos como más olvidados, son ahora los nuevos protagonistas en el nuevo sistema general de regalías. Porque los que ya recibieron recursos, ya conocen más o menos cómo es el asunto. Tienen recursos para contratar más gente. Entonces, yo lo veo como más fácil y veo que el cuello de botella es mucho más en los municipios pequeños. Los grandes van al ritmo de ellos.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Cuál ha sido la dificultad para articularse con municipios? - Esos son intereses políticos propios, un municipio como Nechí que le dan 2 mil millones de pesos para dos años, le hace más al municipio hacerle el restaurante escolar a un colegio que nunca va a ser capaz de hacérselo con el SGP, pavimentar un kilómetro de vía por el SGP tampoco va a ser capaz, llevar un dique a esas zonas rurales bien alejadas de aquí, con el SGP nunca va a ser capaz; que ponerse a juntarse con Caucasia, que es el vecino más cercano, a ver cómo van a hacer un proyecto para mejorar entre los dos, sabiendo que Caucasia en regalías va a duplicar o triplicar a Nechí, Nechí qué va a decir, hombre, este muchacho va a tener tres o cuatro veces más lo que vamos a tener nosotros, qué le vamos a decir nosotros a él.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Otro de los factores principales que incide negativamente sobre la articulación e integración territorial pareciera ser la autonomía y voluntad de los gobernantes. Según se pudo percibir, éstos prefieren dar una mayor prelación a cumplir las metas de su plan de desarrollo y a solucionar necesidades específicas de su población y su territorio.

En este sentido, para incentivar estos procesos pareciera ser necesario primero fomentar la cultura de la integración entre los alcaldes y gobernadores. Esto es particularmente importante en el caso de los alcaldes y gobernadores de los municipios y departamentos productores, quienes han expresado su malestar con la distribución de los recursos. Algunos de éstos argumentan que les han quitado algo que les pertenece por lo cual no tienen por qué compartir más sus recursos. De esta manera, no parecieran tener ninguna intención de articularse e integrarse con otros municipios y/o departamentos para formular proyectos de carácter regional. En el corto y mediano plazo este factor puede ser un serio obstáculo para la integración territorial en determinadas regiones del país.

E: ¿Cómo se pueden facilitar este tipo de acuerdos? - Es muy difícil, no he visto el primer alcalde que quiera presentar un proyecto de impacto regional, no puede haber un proyecto que afecte a un solo municipio, nosotros por eso los instamos a trabajar en conjunto. En este sentido es más probable que las gobernaciones busquen este impacto regional, lo máximo es que pongan un proyecto de vivienda de interés y lo presentan 3 municipios, pero este no es el impacto regional que busca la norma.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: ¿Qué crees tú que se necesita para incentivar a los municipios para que empiecen a hacer proyectos? ¿Qué podría ayudar a ese fortalecimiento de la asociación? - Desde luego que le apunten a un bien común, en ese sentido sí, desde los alcaldes llegar a hablarles y hacerles ver los beneficios de esa unión.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Aquellos municipios que tienen, por ejemplo el caso de Tumaco, asignaciones directas, tienen un monto mucho más alto, y ahí sí empiezan un poco las discrepancias con los temas a nivel regional, a nivel departamental, porque digamos que los recursos quieren ejecutarlos en proyectos, pero ya con criterios más locales.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Finalmente, está el factor geográfico que en ocasiones también impide que se den los procesos de integración territorial. En específico, las características geográficas de algunas regiones desincentiva la asociación entre municipios. Las grandes distancias y la

ausencia de elementos en común impiden que ciertos municipios se articulen para presentar proyectos de impacto regional.

E: ¿El municipio ha recurrido a otros municipios para formular proyectos conjuntos? -No, siempre solos. E: ¿Por qué no se ha dado esta posibilidad? - La verdad ha hecho falta más comunicación. Lo que pasa es que nosotros como municipios en la zona somos los más alejados y eso puede ser un inconveniente. El municipio más cercano está a 2 o 3 horas (...)

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

Lo podemos hacer con los municipios de Caldas y Antioquia y los más cercanos están a más de 40 minutos y limitamos con Sonsón que queda a 5 horas. Los municipios de caldas, la segunda ciudad más importante es la Dorada y con eso no alcanza. Vamos a Samaná, Victoria, vamos a hacer una asociación y los demás se pueden dar y nos quedamos cortos, empezando que el proyecto debe impactar a la región y lo que más tenemos en común son las vías (...)

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

1.3.5. Inclusión social

Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos constituye un objetivo fundamental del SGR. De esta manera, en la filosofía que lo constituye, el sistema apunta de manera importante a cumplir lo dispuesto por la Constitución Política Colombiana en materia de igualdad, así como coadyuvar la promoción de las condiciones de igualdad real y efectiva y la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

No obstante, la premisa que busca guiar el Sistema ha enfrentado dificultades en su implementación en lo que ha corrido de ejecución de éste, como lo fueran señalado por el informe de Control de Advertencia de la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2013) llama la atención en cuanto a que la población más vulnerable, sujeto preferente de los recursos del SGR, aún no ha sido atendida de manera enteramente adecuada. Añade además que hay un gran número de proyectos cuya pertinencia no es acorde con el principio, o bien, que sólo benefician a una parte pequeña de la población.

El concepto que encuentra al menos una parte de su explicación en consideraciones como que del total de 5748 registros reportados en la base de proyectos con corte al 24 de marzo del 2014, solo 94 de ellos corresponden al criterio de enfoque diferencial. La

entidad avanza señalando el sentido de urgencia en el cumplimiento de los objetivos y el espíritu de equidad que sustentaron la creación de la ley, en materia de derechos sociales, económicos, culturales y fundamentales.

Al respecto, es importante señalar que las entidades territoriales con cuotas de poblaciones minoritarias han hecho avances que aunque menores, son positivos hacia el cumplimiento de los objetivos señalados por la Contraloría mediante procesos nacientes de concertación, en particular con comunidades indígenas, para la destinación de los recursos que según la normativa del SGR corresponden a proyectos con enfoque diferencial. En la misma línea, un 27, 66% de entidades territoriales respondieron afirmativamente a la participación de comunidades étnicas en el proceso de presentación de proyectos ante las entidades para su financiación con recursos de regalías³⁵ (ver Gráfico 15).

Referido a la participación de comunidades, evidencian dificultades fundamentalmente en dos líneas, en los procesos de concertación, por una parte, y en la falta de familiaridad que las comunidades tienen respecto al SGR, por otra parte. Al respecto se incorporan dos de los ejemplos de reportado por las entidades.

E: ¿Las comunidades han presentado proyectos? - No. Lo único ha sido una comunidad indígena y estamos en proceso desajuste del proyecto.

E: ¿Cómo hicieron para acercarse? - Como lo establece la ley 1530, nosotros hemos tratado que ellos...hicimos un proceso de capacitación con las comunidades indígenas. Hay interés en que ellos nos coadyuven a ejecutar esos recursos, porque están destinados a proyectos que sean de ellos. No es fácil porque no hay una cultura de proyecto en ese tipo de comunidades, pero ahí vamos. Es la primera experiencia que tenemos de ese tipo con ellos.

E: ¿Cómo han hecho para empezar a tener ese dialogo? - Ha sido más el tema de generarles ese interés de que deben y que hay unos recursos. O sea, darles a entender que es una oportunidad que ellos deben aprovechar. Son cuatro comunidades y solo se ha trabajado con una. Es que hay también conflictos como entre ellas, no se han podido poner de acuerdo. Pero definitivamente, la idea es que se favorezcan todas. El alcalde había dicho que distribuyéramos en formas iguales los recursos y que cada uno formulara sus propios proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Un tercer ejemplo, es el esquema del OCAD de CTel, cuya estructura difiere de los restantes OCADS para incorporar un proceso de consulta con las comunidades minoritarias étnicas para la selección de la quinta universidad participante del

³⁵ Ver Anexo 3.

correspondiente vértice en el OCAD. La selección, no obstante, no se ha surtido efectivamente, ni con oportunidad, aparentemente han incidido tanto la dificultad en el cumplimiento de los criterios de cuotas estipulados, como consideraciones políticas al interior de las comunidades y su cuerdo de un voto.

En cualquier caso, la evidencia es clara en demostrar que pese a esfuerzos iniciales y experiencias concretas como las de Nariño, el sistema también incorpora riesgos a una efectiva inclusión social. En esa línea, se identificaron casos en los que la situación se podría caracterizar como precariedad en las estrategias y recursos con los que cuentan las entidades territoriales, que se encuentra ya sintetizada en la sección 1.2.5, y que asimismo encuentran algunas de sus recomendaciones.

No obstante, el caso particular, merece algunas recomendaciones específicas. Primeramente, la priorización del espíritu de equidad y cumplimiento de objetivos señalados en el informe de Control de Advertencia de la Contraloría General de la República que atienda de manera central y especializada la superación de las condiciones de inequidad de estas poblaciones. Debe comprenderse que la vulnerabilidad de estas comunidades, no se explica meramente por la dificultad en acceso a los recursos, sino que viene acompañada de la inadecuación que los sistemas tienen para ofrecer soluciones que se ajusten apropiadamente a sus particularidades, lo que acrecienta la dificultad, y el deseo mismo, de acceso a soluciones que les otorguen recursos de manera privilegiada.

En esa línea, se recomienda que el SGR, en su diseño mismo, pueda flexibilizarse para acoger adecuadamente las particularidades, atendiendo por ejemplo, la implementación de criterios de priorización que se correspondan de manera apropiada con la atención a los derechos vulnerados³⁶, y que en la misma línea, acoja actores que lo nutran con experticia tanto en el conocimiento y representación de las particulares de estas poblaciones, como de ajuste transversal del sistema para que incorpore el enfoque diferencial que se persigue.

En segundo lugar, la introducción de objetivos, metas y lineamientos específicos en el SGR que de manera general reflejen y coadyuven el compromiso de la entidad ejecutora en la atención y superación de la revulneración de estas comunidades, y que asimismo se

³⁶ La Declaración de Santiago exhorta a los Estados a revisar los sistemas políticos y jurídicos que no reflejen su realidad multirracial, multiétnica, multilingüe y multicultural, en consulta con representantes de los grupos afectados, con miras a perfeccionar las instituciones democráticas, a fin de que sean más participativas y eviten la marginación, la exclusión y la discriminación de los afrodescendientes (Organización de los Estados Americanos, 2011)

traduzcan en sistemas de monitoreo, seguimiento y control, indicadores de gestión, veeduría, entre otros. En tercer lugar, que el sistema incorpore oportunidades de focalización acompañados de recursos y herramientas que permitan surtir el principio de atención a la población más vulnerable.

1.3.6. Fortalecimiento de las entidades territoriales

En el tema de Fortalecimiento institucional, es importante hacer un paralelo para diferenciar el tipo de beneficios que ha traído el giro de recursos para fortalecimiento en las distintas instancias (departamento, municipio, etc.).

Desde el punto de vista de los departamentos, los entrevistados manifiestan que los recursos han sido muy bien recibidos. Para la anterior afirmación, hay que aclarar que estas entidades cuentan con una institucionalidad y presupuestos robustos, que no terminan siendo afectados por la operación del Sistema de Regalías.

Nos ha ayudado también el tema de los recursos para el fortalecimiento, al municipio le dan 44 millones de pesos, no alcanza para mucho, porque para la formulación de un proyecto, si se necesita la contratación de un ingeniero hidráulico el no cobra menos de 4 millones al mes y si a eso se le suma un arquitecto o algo más, los municipios no tienen la capacidad para contratar a toda esa gente, para el cumplimiento de los informes también se necesita un recurso humano, no termina uno de llenar uno para empezar otro, el interventor no da abasto para cumplir con los informes.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Asimismo, los municipios que anteriormente recibían regalías y que desde antes de entrar en funcionamiento el nuevo Sistema General de Regalías contaban con una oficina enfocada a estos asuntos, se han visto beneficiados por las capacitaciones y recursos de fortalecimientos que ha generado el nuevo Sistema General de Regalías,

E: ¿El municipio ha ganado algunas capacidades con el nuevo sistema, comparado con lo que tenía antes? - Sí, en general sí ha ganado mucho.

E: ¿Cómo qué? - Al hacer esa separación, el fortalecimiento a nivel institucional ha sido mayor, la capacitación ha sido mayor, se han desembotellado unos cuellos de botella que existían con el antiguo fondo de regalías que no habían cosas claras, ahora se clarifica esa parte; ya hay unos procedimientos bien claros, unos lineamientos, están las instrucciones, vienen las resoluciones de todos los requerimientos para viabilizar, para priorizar, son mucho más claros, y en ese sentido se ha ganado mucho.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Contrariamente, los municipios que antes no percibían ingresos por regalías, no han ejecutado sus recursos de fortalecimiento con base en una estrategia que les ofrezca beneficios y un aumento de su capacidad institucional. Por lo anterior, Estas entidades, según manifiestan los entrevistados, se han obligadas a modificar su estructura financiera para ajustarse a las exigencias del Sistema General de Regalías, muchas veces aumentando su egresos para poder cumplir con las exigencias del Sistema. Esta situación ha generado malestar entre los municipios pues argumentan que se han aumentado sus gastos.

E: ¿Ósea que los recursos no son suficientes? -No y no lo serán, porque en la medida en que llegan más recursos, uno debe inflar la capacidad del municipio.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Una preocupación que afecta tanto a departamentos como municipios, es la continuidad de los recursos para fortalecimiento. Al parecer no hay claridad en la forma como se girarán los dineros y por esta razón existe cierto temor para ejecutar estos dineros pues no hay garantías de que estos puedan volver a llegar.

El departamento de Santander siempre ha tenido muy bien estructurado su banco de proyectos, eso fue una ventaja.....implementarse el sistema, como siempre hemos tenido regalías, este departamento siempre ha sido de los departamentos más productores, los que más han tenido regalías, pues eso en el pasado se fue subsanando poco a poco, y la capacidad administrativa que tenía la secretaría de planeación en su banco de proyectos era muy fuerte, ese modelo que teníamos del banco de proyectos departamental, básicamente se copió al modelo del banco de regalías, usted mira los procesos de nuestro sistema de calidad, son los mismos, en eso no hubo ninguna fractura, ni nos tuvimos que inventar nuevos procesos, ni nada de esas cosas; de por sí el sistema de regalías, aunque el proceso es distinto.....requisitos, y más o menos el proceso general...los bancos; ya que si los recursos son suficientes o si toda esa carga administrativa que nos dio la ley a las entidades territoriales para cumplir con esa necesidad, es suficiente, pues lo que pasa es que los recursos de funcionamiento de regalías no sabemos si van a ser continuos y permanentes, en estos dos años la comisión rectora nos ha dado un porcentaje de ese 5% que se toma por ley el funcionamiento a fortalecer la capacidad administrativa y técnica de las entidades territoriales, pero por ejemplo para el año entrante no sabemos si la comisión rectora siga haciendo esa repartición y dándole a cada municipio y a cada departamento ese apoyo técnico a las secretarías técnicas, no sabemos, ahorita estamos medianamente bien, pero a futuro no sabemos cómo vayamos a estar, porque no hay certeza de esos recursos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

1.3.7. Competitividad, desarrollo y convergencia regional

La reforma al Sistema General de Regalías ha tenido en su espíritu impulsar la competitividad y el desarrollo de todas las regiones del país. El elemento central para este acometido ha sido la reasignación de los recursos de regalías con base en unos principios de equidad. Dicha redistribución ha buscado de alguna manera nivelar el campo de juego para todos los municipios y departamentos del país, buscando promover un desarrollo más equitativo e incluyente.

Sin lugar a dudas, para un gran cúmulo de municipios y departamentos del país, recibir recursos de regalías ha marcado una enorme diferencia, al brindarles la oportunidad de financiar proyectos fundamentales para el desarrollo de su territorio. Esto ha permitido a su vez aumentar el bienestar y mejorar la calidad de vida de una proporción mayor de la población en algunas regiones del país.

E: ¿Cuál es su opinión sobre la nueva distribución de las regalías? ¿Fue una buena decisión o una buena propuesta del gobierno nacional repartir de forma distinta los recursos de regalías? - Personalmente pienso que es la mejor decisión que tomó el gobierno. Porque en el caso del Departamento de Nariño, en estos dos años que está funcionando el SGR, se ha mirado que empezaron obras macro, unas obras que van a generar más desarrollo en la zona. Porque anteriormente no se miraban, siempre hay municipios que manejaban, el presupuesto anual de cada municipio no superaba los 5 mil millones, hoy tienen presupuesto de 15 mil de 20 mil millones. Porque esa plata de regalías les ha servido para cofinanciar proyectos a nivel nacional, con Presupuesto General de la Nación, con el presupuesto del departamento, con presupuesto del municipio, con eso se están haciendo obras de mayor impacto, lo que no se hacía hace tres años atrás.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿Cómo creen que el nuevo SGR les ha ayudado a ustedes en este nuevo proceso en las capacidades para formular proyectos, para ejecutar, que ustedes tienen como municipio? - El sistema sí nos está ayudando. Esas regalías, esos dineros que no esperábamos, que es algo que ya le asignan al municipio, que con esos dineros pueden hacer obras, lo cual nosotros antes no teníamos. Teníamos que esperar que por allá nos aprobaran, que por allá un político nos ayudara, pero ahora no. Ahora ya es una realidad, no hay que esperar tanto, sabemos que es un dinero que está asignado al municipio y que le estamos dando un buen uso. Porque antes el municipio estaba muy quedado en pavimentos, en vías, nos entraba poco de sobretasa de estación de servicios, porque escasamente tenemos dos y es muy poco lo que nos entraba. Hemos hecho obras con recursos propios; pero la ayuda con regalías ha sido espectacular, ha sido buenísimo en apoyo para que la administración siga haciendo obras.

(Miembro OCAD CAR, nivel municipal)

Lo bueno es que todos los municipios pueden acceder a recursos con esta nueva distribución. Es desconcentrar los recursos de una zona, de unos municipios, y expandirlos por todo el país, ahí ya se está mejorando todo el país.

(Miembro OCAD CAR, Cormagdalena)

¿Qué opinan de la distribución de regalías a partir de la reforma del sistema? - Comparada con el anterior sistema es mucho mejor. Permea a todo el territorio nacional es un logro importante, creo que le da la oportunidad a departamentos que nunca han tenido dinero, que los puedan ejecutar. Los que nunca han tenido son los que mejor han ejecutado, los que más se han movido. De hecho, hay muchas mejores por hacerle, pero en términos generales yo creo que fue una buena puesta del sistema.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Adicional al factor de equidad, se deben destacar otros dos aspectos que han revertido sobre la competitividad y desarrollo de las Entidades Territoriales. Por un lado, se encuentra el papel de la normatividad y los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión. Al exigir que los proyectos estén acordes a los lineamientos y metas de los planes de desarrollo y que además cumplan con unos criterios de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad e impacto, se ha logrado imprimir mayor calidad sobre estos. Esto último se ha traducido a su vez en impactos tangibles y verificables sobre el desarrollo de algunos territorios.

Por otro lado, se encuentra el proceso de fortalecimiento institucional a las Entidades Territoriales. Dicho proceso ha estado enfocado a generar capacidades en torno a la formulación de proyectos de inversión y gestión de los recursos. Si bien aún se evidencia debilidades institucionales importantes y falencias en el fortalecimiento institucional, particularmente en los municipios más pequeños, el aprendizaje y la generación de capacidades poco a poco se ha ido reflejando sobre el desempeño de las entidades territoriales. En este sentido, aunque el proceso de fortalecimiento es específico a las tareas y responsabilidades del Sistema General de Regalías, esto ha ido revirtiendo de manera progresiva sobre la capacidad de proveer bienes y servicios de las administraciones públicas.

E: ¿De qué manera la participación del municipio en el ciclo de proyectos ha mejorado, le ha representado una mejoría en términos de competitividad y en términos de capacidades? - En términos de competitividad, el tema del nuevo SGR genera competitividad en la medida en que uno genere proyectos de impacto. La normatividad está bien diseñada que apunta al desarrollo, hay un control más fuerte en el tema de la ejecución de los recursos. Por ese lado se genera el desarrollo del municipio, la

competitividad del municipio, los recursos están llegando a su destino, la finalidad que es la comunidad, no como en el sistema anterior que era de libre albedrío del alcalde. Los recursos muchas veces se quedaban en el camino. Hoy en día la competitividad, el desarrollo económico del municipio sí se ve mejorado.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: ¿Y ustedes sienten que este nuevo proceso ha hecho que sus capacidades se fortalezcan, las capacidades para formular proyectos? ¿De pronto con los recursos de fortalecimiento han contratado personal idóneo, sienten que esto los ha beneficiado? - Sí, claro, nosotros somos defensores del proceso porque obviamente eso nos ha obligado a trabajar por proyectos mucho más robustos, técnicamente más robustos, más pensados, mejor estructurados. Y obviamente aquí todos estamos aprendiendo, entonces, nosotros también estamos generando capacidades al interior.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Riesgos

Si bien hay algunos impactos tangibles sobre el desarrollo de los territorios y el bienestar de la población, es de la mayor importancia resaltar las debilidades estructurales del sistema que impiden se de a lugar un verdadero proceso de desarrollo y convergencia regional. Como ya se mencionó en numerosas ocasiones, la eficiencia y la eficacia del sistema se han visto resquebrajadas por la baja capacidad instalada de las Entidades Territoriales.

En este sentido, una de las principales fallas del sistema fue desconocer la heterogeneidad en las capacidades institucionales entre los municipios, al igual que las diferencias entre municipios y departamentos. Como se pudo observar durante la evaluación, dichas diferencias en la capacidad instalada han dado forma a las dinámicas al interior del sistema.

Por un lado, se ha podido observar que la integración municipio-departamento se lleva a cabo generalmente con los municipios que tienen una mayor capacidad institucional, dejando relegados a los municipios de menor de capacidad (*i.e.*, los municipios más pobres). Esta dinámica es indeseable dado que tiende a generar círculos vicios de reproducción de pobreza.

En efecto, se identificaron casos donde municipios pequeños adheridos a un OCAD departamental, al sentirse ignorados y relegados por el gobernador, prefirieron conformar su propio OCAD. No obstante, al adolecer de los recursos físicos, el capital humano y la experiencia necesaria, estos no han logrado gestionar con éxito los recursos que les han sido asignados.

Creo que hay una deficiencia en los entes territoriales de la parte técnica. No creería que es directamente culpa de ellos y no pasa en todos los municipios. El país tiene diferentes niveles de desarrollo dependiendo de la región donde usted esté. Hay unos municipios que tienen mayores capacidades técnicas porque son de mayor categoría, entonces están con mejor personal y recurso humano. Entonces esas personas están en mayor capacidad de formular los proyectos. Hay otros municipios que no tienen la capacidad económica por la categoría en la que están, y es la primera vez que van a recibir algún recurso de regalías que antes no recibían y, son los más débiles en la parte de formulación de proyectos. Básicamente está en el recurso humano que tienen los entes territoriales, pero no es la culpa de ellos; si no tienen cómo pagarle a un profesional bien capacitado, pues es más difícil que la persona que se tenga en la oficina sea capaz de formular un proyecto porque no fue contratado con las habilidades que se requerían para el cargo que debería estar.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Se podría decir que los municipios pequeños representan una dificultad? -Yo lo veo así. Como las deficiencias a los municipios que tenemos como más olvidados, son ahora los nuevos protagonistas en el nuevo sistema general de regalías. Porque los que ya recibieron recursos, ya conocen más o menos cómo es el asunto. Tienen recursos para contratar más gente. Entonces, yo lo veo como más fácil y veo que el cuello de botella es mucho más en los municipios pequeños. Los grandes van al ritmo de ellos.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Yo he visto que a la gobernación no le interesan mucho los municipios pequeños sino los más grandes donde tienen bastantes recursos. Entonces, ahí también habría que empezar a trabajar en eso.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿También se ve en El Espinal? ¿Ha habido alguna especie de asociación? - Para el caso de Espinal todavía no ha existido ningún OCAD, pero le puedo hablar del caso anterior en Santander. Había algunos municipios que estaban adheridos al OCAD departamental, que son municipios que nunca habían recibido regalías y hoy en día las tienen. Se les volvió un dolor de cabeza porque no pueden ejecutarlo, porque el departamento no esperaba la atención. Entonces empezaban a salirse para ellos generar su propio OCAD y agilizar un poco más el tema de los recursos en la formulación de proyectos. Pero lo que pasa es que muchas veces es que con tan poquita plata es muy difícil pensar en un buen proyecto. Entonces, los veo un poco solos, a los municipios, en el tema de la formulación. No tienen la capacidad. Pienso que al ente del departamento no le interesa, y digamos que lo máximo que nosotros le damos es el apoyo del DNP por parte de los asesores. Habría que mirar cómo se piensa trabajar.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Me imagino que eso debe variar mucho también por el tamaño del municipio?- Cuando el municipio es más grande y tiene mayores recursos, el departamento es mucho más fácil de llevar. Cuando es más pequeño, tienden a pararle menos atención.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Además de lo anterior, dada la urgencia por aprobar proyectos en los OCAD y ejecutar los recursos, se ha observado que los delegados del orden departamental y los delegados del orden nacional dan una mayor prelación en la asistencia técnica a los municipios con mayores recursos. Esto desde luego contribuye al hecho de que los municipios más pequeños no puedan gestionar sus recursos, contribuyendo a un mayor retraso y subdesarrollo relativo a los municipios con mayor capacidad.

La conjugación de estos elementos representan un riesgo puesto que contrario a conducir a un proceso de convergencia regional conducen a un proceso de divergencia regional para algunos municipios. Si bien la distribución de los recursos buscó favorecer un desarrollo más equitativo, el sistema parece favorecer a las entidades que cuentan con una capacidad instalada adecuada y que cuentan con amplios recursos de regalías. Por el contrario, los municipios más pobres y de menor capacidad se enfrentan a unas barreras que impiden capitalizar los recursos de las regalías en mayor desarrollo y bienestar para su población.

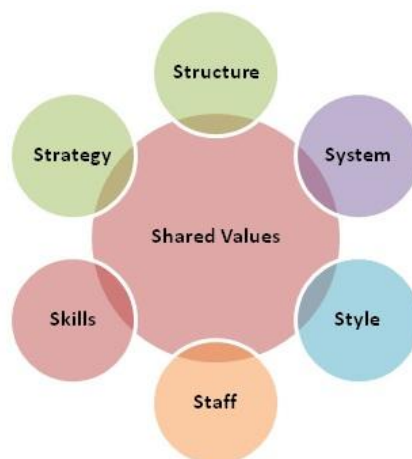
1.4 Modelos de organización territorial

Este capítulo analiza las dinámicas organizacionales que las entidades territoriales han adoptado mediante la ejecución de las estrategias del nuevo Sistema General de regalías. El capítulo está dividido en 4 secciones: la primera sección habla sobre la estructura organizacional de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, quienes son en gran parte, la esencia organizacional del Nuevo Sistema; la segunda parte, trata el tema de Medio Ambiente Organizacional, en este segmento se analizarán las dinámicas internas y comportamientos a nivel organizacional de los OCAD y las entidades territoriales; la tercera sección, tiene como objetivo diferenciar las distintas motivaciones organizacionales que acompañan las instituciones; por último, la sección, tiene como fin brindar una visión acerca de los escenarios de concertación para las distintas entidades que intervienen en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías.

1.4.1. Órganos Colegiados de Administración y Decisión

Para entender las dinámicas organizacionales que se dan al interior de los OCAD, FEDESARROLLO ha propuesto una diferenciación de dimensiones organizacionales, con base en la metodología de las 7's propuesta por McKinsey.

Ilustración 1. Modelo de 7-S



Fuente: Elaboración propia con base en Waterman, et al. (1980)

Estas dimensiones, ajustadas a los espacios de los OCAD, serán desarrolladas bajo las siguientes condiciones:

Ilustración 2. Modelo de 7-S ajustado a OCAD

Estrategia	• En relación con las agendas regionales y los planes de desarrollo.
Estructura	• Triángulo del buen gobierno, integración regional
Sistemas:	• Sistemas de información y canales de comunicación
Equipo de trabajo	• Capital humano (tema tratado en capítulos anteriores)
Habilidades	• Referente a capital humano y capacidad institucional (ver capítulos correspondientes)
Estilo	• Cultura de los OCAD

*Se debe entender que los valores compartidos hacen parte de la estrategia general de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión para lograr consensos, dicha estrategia ha sido mencionada en capítulos anteriores.

Estrategia:

El Acuerdo 17, documento emitido por la Comisión Rectora, estipula la directriz central para establecer los criterios para viabilizar, priorizar, aprobar proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. A Partir de este Acuerdo, los OCAD han de tener en cuenta como líneas de acción: el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales, los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y los planes de vida y de etnodesarrollo de las comunidades étnicas minoritarias. Lo anterior con el fin de generar una estrategia conjunta con los intereses del departamento, el municipio, las comunidades y la nación. Así pues, en respuesta a lo anterior, algunas de las regiones han venido trabajando en estrategias de promoción y visibilización de sus planes de desarrollo. La idea con esta maniobra es canalizar, desde la perspectiva de región, todos los proyectos que quieren ejecutar las entidades territoriales. Lo anterior en aras de lograr una mejor planificación y articulación en los proyectos ejecutados y en los beneficios para la comunidad.

E: ¿Que tan alineados están los planes de desarrollo con los temas que se abordan en los OCADS? - Generalmente están articulados desde la formulación, el municipio asistió a la presentación del plan de desarrollo departamental, y para el plan municipal propio se tuvieron en cuenta los ítems que tenían que ver con el municipio, para que el tipo de proyecto vaya articulado a nivel departamental. Han estado articulados los dos planes de desarrollo.

(Miembro OCAD Departamental- Nivel Municipal)

Dicho lo anterior, se puede afirmar que la base estratégica y las líneas de acción del OCAD no son más que la alineación de los planes e intereses de las entidades en las que se ejecutan los proyectos.

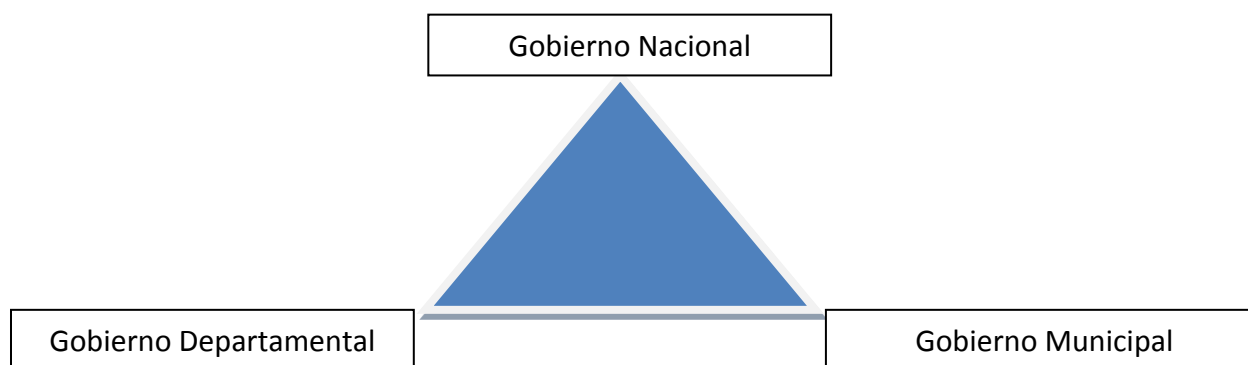
Estructura:

Mediante la ley 1530 de 2012 se crean los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), quienes son los encargados de evaluar y definir los proyectos que se financiarán con recursos provenientes del Sistema general de Regalías. Entre las principales funciones que dichos órganos deben cumplir con relación a este tipo de proyectos, son, según ordena ley, la viabilización, priorización, y aprobación de estos.

En el aspecto organizacional, estos órganos funcionan bajo el esquema del triángulo del buen gobierno, el cual busca dar una estructura organizacional plana para la toma y discusión de decisiones. Con estructura plana, se hace referencia a una ordenamiento en donde todas las partes tienen igual peso en la participación, es decir, no existen

jerarquías. A continuación se presenta una figura que representa con los 3 vértices que existen en el Triángulo del Buen Gobierno.

Figura 6. Triangulo del buen gobierno



De la figura anterior, es importante destacar que cada vértice representa una instancia en el gobierno (nacional, departamental o municipal). La idea con este tipo de organizaciones es que se logre equilibrar los pesos en la toma de decisiones mediante la asociación de dos o más actores. Lo anterior, teniendo en cuenta que para la aprobación de cualquier concepto del OCAD, sin importar su nivel, se requiere de los votos positivos de dos o más actores.

En el párrafo anterior se habló acerca del nivel de los OCAD, en ese sentido, es importante aclarar que la ley 1530 de 2013, contempla una diferenciación en la creación de los OCAD. Así las cosas, para las distintas instancias nacionales se aprueba la creación de estos órganos, lo que implica que esas organizaciones existirán en el nivel nacional, municipal, departamental, una instancia para Ciencia y Tecnología, y otra para Corporaciones Autónomas Regionales. Con lo anterior, se busca enfocar en las regiones sus necesidades, la aprobación y puesta en marcha de proyectos financiados con regalías.

De igual manera, es importante entender que la finalidad del triángulo del buen gobierno, en parte, busca que los distintos niveles del gobierno se comprometan con el desarrollo de una región, mediante la participación activa de las distintas instancias.

Sí, ellos también están muy pendientes de los municipios. Digamos que en este caso, al ser OCAD municipal, pues ellos tienen que ser más proactivos en esa dinámica, en moverse más en el departamento con el DNP, y lo que intentamos es que desde los municipios, no sea una línea de comunicación entre ellos y el DNP y el departamento, sino que sea como ese triángulo y estar ahí todos trabajando como en la misma página.

(Miembro OCAD Departamental, nivel municipal)

Asimismo, la directriz del triángulo de buen gobierno, busca complementar la estrategia de descentralización del gobierno nacional y evidenciar en todo nivel la situación por la que atraviesan las regiones. Lo anterior, mediante la participación de las distintas instancias. En el trabajo de campo realizado por FEDESARROLLO, se evidencio que dicha estrategia ha surtido efecto, pues de alguna manera se han puesto en marcha estrategias de asociatividad entre las distintas instancias de las entidades territoriales, con el fin de sacar adelante los distintos proyectos que estas proponen.

El asesor municipal, el que está debajo de (...) él hace lo mismo, pero para los departamentales (...) prepara, en este caso el delegado del OCAD es otro para los departamentos, o el ministerio líder; entonces, para el departamental es un triángulo de gobierno diferente al del municipal; ese triángulo municipal que es ya desde lo local, que está el alcalde, el voto nacional por cada uno de nosotros y el representante de los municipios, entonces, ahí en ese triángulo de decisión es donde entramos nosotros como delegados a ver cómo funciona el tema, nosotros somos delegados para municipios, nosotros no somos delegados para gobernaciones; entonces, el asesor municipal que está a una escalita más abajo de (...) él es el grueso del departamento y de la región, lo que se encarga es de hacer un acompañamiento paso a paso a cada uno de los proyectos que sus secretarios técnicos de planeación, que son los abanderados del tema van a llevar al OCAD, entonces, ahí el tema es fundamental en el diálogo y en cómo esos asesores municipales transfieren a nuestro equipo de despacho las necesidades puntuales que tiene cada uno de los municipios y que nos ayuda a recoger como todas esas falencias que tiene el sistema, ese diálogo de lo que se trae en territorios es el principal reto que tenemos aquí, o sea, dejar de ser el edificio de cristal del DNP y traernos todas esas cosas que en el territorio verdaderamente pasan y que a veces no corresponden a la lógica que tenemos acá en la ciudad.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

En contraste con lo anterior, en el caso de asociaciones de orden regional, la situación parece ser distinta, pues al momento de indagar con los actores, éstos han resaltado que las estrategias de asociación no funcionan del todo bien. Lo anterior, obedece a que no existen agendas regionales que permitan canalizar las iniciativas de las entidades participantes.

Habiendo hablado de la estructura esencial de los OCAD, es importante aclarar que si bien todos siguen la misma línea de estructura organizacional, cada una de las instancias (departamental, municipal, Ciencia y Tecnología y Corporaciones Autónomas) cuenta con una estructura ajustada al perfil de sus necesidades y proyectos. En capítulos posteriores se explicará más a fondo esta medida (*Escenarios de concertación, coordinación y articulación de las entidades territoriales*).

Para finalizar, es importante aclarar que los OCAD son figuras creadas para la toma de decisión, los procesos de formulación y negociación de proyectos han surgido a través de unas instancias anteriores a la celebración del OCAD, dada la importancia e implicancia que tienen estas reuniones para tomar decisiones en la fase OCAD, se les ha llamado a estos espacios Pre OCAD.

Sistemas:

Los sistemas de información MGA, SUIFP y GESPROY ya fueron discutidos en capítulos anteriores. Por esta razón, en esta sección solo se tendrán en cuenta los sistemas y canales de comunicación entre las distintas instancias.

Si bien los canales de comunicación han sido efectivos para la convocatoria y organización de OCAD. En el caso de la presentación de proyectos en conjunto, esta misma herramienta ha fallado al momento de generar estrategias de asociatividad. Lo anterior, según argumentan algunos entrevistados, es un factor asociado a las distancias que hay entre los municipios pues las reuniones y coordinación para la presentación pocas veces se dan.

La verdad ha hecho falta más comunicación, lo que pasa es que nosotros como municipios en la zona somos los más alejados y eso puede ser un inconveniente, el municipio más cercano está a 2 o 3 horas y aunque hemos estado en convocatorias donde el principal requisito es presentarlo con otro municipio, ahora estamos en conversaciones con Ituango para un proyecto de un puente peatonal que puede comunicar a algunas veredas del municipio.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

De modo diferente sucede en los municipios aledaños a ciudades intermedias o grandes ciudades, pues estas primeras jalonan a los demás municipios que terminan involucrándose en mayor medida en los procesos de formulación, viabilización, priorización, apoyo técnico, entre otros.

E: ¿Cómo son los mecanismos de comunicación de los distintos actores del OCAD? ¿La coordinación del OCAD y toma de decisiones cómo se da en el caso municipal? - Se empieza a trabajar articuladamente con la oficina de planeación que es prácticamente la que lidera, avala y revisa los proyectos dentro de todo el proceso de formulación. El contacto siempre es con ellos y con los asesores del DNP, siempre se está en contacto con cada uno de los asesores, en la convocatoria del OCAD sí nos damos cuenta que cambian mucho los delegados del DNP, los rotan, varían. Esto dilata un poco el tiempo, pero en el proceso de formulación y trabajo del proyecto siempre estamos en contacto los tres órganos.

E: Aparte del tema que nos comenta sobre los delegados del DNP, ¿existe otro tema en el que se dé un quiebre en la comunicación? - No se interrumpe porque siempre en la gobernación está el asesor del DNP, entonces uno siempre está en contacto y no se interrumpe la comunicación.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

1.4.2. Medio ambiente organizacional y motivaciones institucionales

Entender el Medio Ambiente Organizacional (MAO) es comprender los procesos, dinámicas y diferentes situaciones por las que han atravesado las organizaciones y sus integrantes, así como las secuelas que estas experiencias han dejado en ellos y en su comportamiento.

Lo anterior, es posible gracias al análisis de las relaciones que se generan entre los funcionarios, los cuales, de alguna manera manifiestan cierto tipo de comportamientos según las experiencias internas o los contextos externos a los que se ha expuesto la organización y que dependiendo de los resultados, han sellado el actuar y la forma en que los participantes se comportan y enfocan sus objetivos. Situación que repercutirá en gran medida en el cumplimiento de las metas y objetivos de las entidades.

Dicho lo anterior, y por el enfoque del estudio, este capítulo propone entender las dinámicas anteriormente mencionadas, mediante la profundización de las siguientes dimensiones:

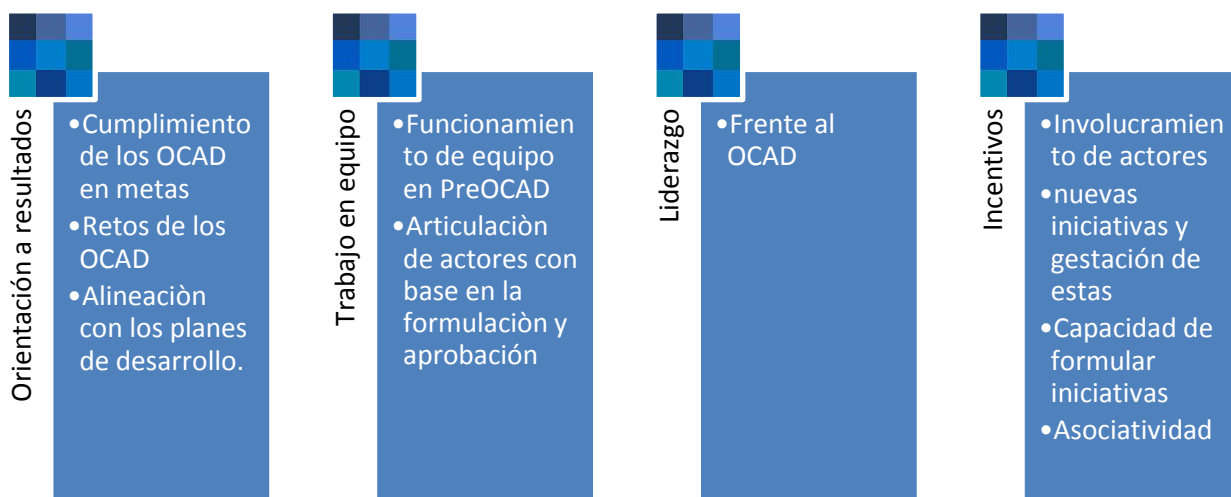
Figura 7. Dimensiones involucradas en el estudio de motivaciones organizacionales y medio ambiente organizacional



Fuente: Elaboración propia

Dado que a lo largo del presente documento se han tratado algunas dimensiones del esquema de motivaciones, se presenta a continuación un diagrama con las temáticas que se tratarán en esta sección para no repetir temas pasados.

Ilustración 3. Motivaciones organizacionales



Fuente: Elaboración propia

En el tema de orientación a resultados, el cumplimiento de las metas de los OCAD es un factor muy importante, pues determina los resultados en el funcionamiento de la organización. En ese sentido, el trabajo cualitativo evidenció que las metas de los OCAD, si bien han sido definidas mediante las aprobaciones de proyectos, también están fuertemente relacionadas con los planes de desarrollo, por tal razón cada elemento del órgano ha sido diseñado, dependiendo de la instancia que represente, y el nivel de participación. Es de rescatar que la alineación con planes de desarrollo juega un papel fundamental a la hora de tomar decisiones dentro del OCAD, pues esto demuestra que se ha ejecutado una estrategia que busca integrar desde el nivel territorial hasta el nacional una política de desarrollo.

En relación con la orientación a resultados, los entrevistados argumentaron que existen dos clases de directivas para el cumplimiento de resultados. La primera directriz está asociada con la aprobación desmedida de proyectos, es decir que hay intereses para cumplir con las metas de aprobación y por ende los proyectos no cuentan con los estudios y la rigurosidad que son necesarios para la presentación ante el OCAD. Caso contrario es aquella directriz en la cual, para garantizar la calidad de los proyectos, se analizan a profundidad la pertinencia y estructura de estos, lo cual garantiza iniciativas de calidad para las regiones.

Sin duda alguna el tema de quién lidera es importante, pero hay variedad de liderazgos, está el liderazgo aquel que dice, presente, presente, traigamos recursos, pero se quedan en esa dinámica en cuanto a que necesitamos presentar, presentar, pero no en calidad; es como cantidad, no calidad; hay otros líderes que también miran el tema de cantidad que es importante, como que esa es la gestión de un gobernante, atraer recursos para su región, pero también es la calidad y la oportunidad de esas inversiones.

(Miembro OCAD CAR, nivel nacional)

En cuanto al trabajo en equipo, es importante rescatar la estrategia implementada para la revisión y evaluación de los proyectos en un proceso anterior al OCAD, estos espacios, conocidos como pre-OCAD, son reuniones en las que se crean mesas de trabajo para presentar, formular y discutir los proyectos que se desean presentar ante los OCAD. Estos espacios han sido oportunos para la creación de alianzas entre los actores participantes, pues en estos, los funcionarios exponen sus puntos de vista ante las otras instancias quienes, en un proceso constructivo, refutan o aprueban los argumentos que respaldan los proyectos propuestos.

En el tema de liderazgo, en el caso de los municipios, el trabajo de campo ha evidenciado que esta capacidad juega un papel importante dentro de las estructuras de las entidades territoriales que participan en los OCAD, puesto que los dirigentes, entiéndase alcaldes,

juegan un papel fundamental a la hora de coordinar e incentivar a su equipos de trabajo en los procesos de formulación y puesta en marcha de proyectos financiados con regalías. Respecto a esa situación, los pronunciamientos de los funcionarios entrevistados dan a entender que los problemas no han sido mayores, pues el compromiso de los gobernantes y sus equipos de trabajo ha sido el esperado.

Esa es una función de liderazgo de quien dirige un municipio para ubicar entre todas las secretarías en un objetivo común, para que todos aporten, y eso ha sucedido, el alcalde municipal en las reuniones que tiene se habla del tema latente que existe en el momento y cómo cada una de las dependencias entran a aportar y a fortalecer las diferentes situaciones que se necesitan para que el proyecto empiece a funcionar, no hemos tenido ninguna dificultad con respecto a articularnos desde el portero hasta el cargo más alto que exista dentro del municipio.

(Miembro OCAD Municipal, nivel nacional)

Por lo anterior, es importante que la relación entre alcaldes y subordinados cuente con canales de comunicación y sea totalmente transparente, pues de esa manera, las actuaciones conjuntas de estos dos actores será fundamental al momento de presentar proyectos para ser financiados con recursos de regalías, y así mismo, la coalición para entablar procesos de negociación con las instancias departamentales y nacionales puedan ser manejados más fácilmente.

Contrariamente, es importante destacar que si bien la capacidad de liderazgo, funciona dentro de las entidades, particularmente cuando se presentan OCAD municipales, ésta se desvanece cuando se pasa al plano departamental o regional. En ese sentido, los entrevistados han expresado que la situación de liderazgo no es del todo clara cuando se participa en OCAD de este orden, pues al parecer el peso político, la débil articulación y la falta de visión de región entre entidades, no permite encontrar puntos en común entre los actores.

Sabes qué hace falta, liderazgo, hace falta visión de región, porque todos los departamentos miran para adentro, por ejemplo, no hay el gobernador que diga, vamos a hacer una transversal que comunique a todos los departamentos, eso nadie lo ha dicho; o vamos a construir un aeropuerto internacional grande, no lo han hecho, entonces, son cosas que pienso que ahí ha faltado; sí ha servido el sistema dentro de los territorios, pero a nivel de integración no se ha cumplido el objetivo.

OCAD CAR, nivel departamental

Así pues, este fenómeno se podría explicar, entendiendo que en el orden municipal, los proyectos e iniciativas de la entidad territorial no están sometidos a un espacio de competencia, y a su vez están soportados con base en un presupuesto destinado a los intereses superiores de la entidad. Mientras que en el orden departamental y regional, la competencia por asignar recursos es evidente, pues los participantes tienen la percepción de estar compitiendo por unos recursos para sus regiones, situación que genera desequilibrios y juegos de poder dentro del ciclo de proyectos, razón por la cual el liderazgo deja de recaer sobre una persona y puede estar asociándose a grupos con interés en común.

El gobernador lo que hace es unos consejos comunitarios en cada una de las provincias, en esos consejos comunitarios el alcalde y la comunidad le presenta iniciativas o problemas que se estén gestando dentro de la comunidad, y el señor gobernador, depende de esas prioridades, le va asignando recursos, una vez se priorizan esos recursos en esos consejos comunitarios, el municipio presenta el proyecto al departamento para que sea financiado con regalías o con recursos propios, dependiendo del tipo de proyectos, ese es el mecanismo que tiene el departamento ahorita como para hacer la priorización y socialización de los proyectos

(Miembro OCAD Departamental, nivel nacional)

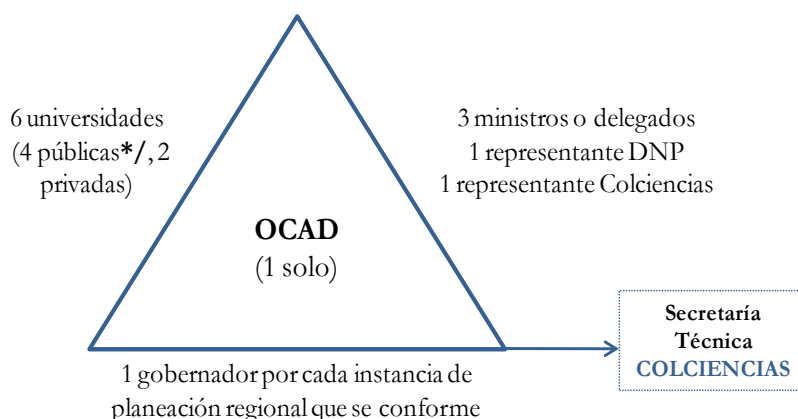
1.4.3. Escenarios de concertación, coordinación y articulación de las entidades territoriales

Habiendo hablado de la estructura esencial de los OCAD, es importante acotar que si bien todos siguen la misma línea de estructura organizacional, cada una de las instancias (departamental, municipal, Ciencia y Tecnología y Corporaciones Autónomas) cuenta con una estructura ajustada al perfil de sus necesidades y proyectos. A continuación se explican brevemente cada una de esas estructuras, con sus particularidades:

OCAD de nivel nacional

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI): El artículo 29 de la Ley 1530 de 2012 (L1530/12) establece que el Fondo de CTI busca “incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general” (L1530/12, P 16). El OCAD de este Fondo está conformado por seis universidades (cuatro públicas y dos privadas) un gobernador por cada instancia de planeación general que se conforme, tres Ministros o delegados, un representante de DNP y un representante de Colciencias. La Secretaría Técnica será ejercida por Colciencias (MHCP, 2012).

Figura 8. OCAD a nivel nacional



Fuente: (MHCP, 2012)

OCAD de nivel regional

Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y Fondo de Compensación Regional (FCR): De acuerdo con el artículo 33 de la L1530/12, el FDR busca mejorar la competitividad de la economía y promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, financiando proyectos de inversión de impacto regional. Por su lado, el artículo 34 de la L1530/12 establece que el FCR financiará proyectos de impacto regional o local para las entidades territoriales más pobres del país. El OCAD de estos Fondos está conformado por cuatro Ministros o delegados, un representante de DNP, el gobernador o gobernadores respectivos y un número representativo de alcaldes. La Secretaría Técnica será ejercida por la Secretaría de Planeación o un tercero (MHCP, 2012).

Figura 9. OCAD a nivel regional



Fuente: (MHCP, 2012)

OCAD de nivel departamental y municipal

Asignaciones directas: El artículo 40 de la L1530/12 establece que las asignaciones directas se destinarán a financiar o cofinanciar proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. El OCAD departamental (municipal) de estas asignaciones está conformado por dos Ministros o delegados (un delegado del gobierno nacional), 10% de alcaldes o sus delegados (alcalde), y por el gobernador o su delegado (gobernador o su delegado). La Secretaría Técnica será ejercida por la Secretaría de Planeación Departamental (Municipal) (MHCP, 2012)..

Asignaciones específicas: De acuerdo con el artículo 34 de la L1530/12, el 40% de los recursos del FCR se destinará a la financiación de proyectos de impacto local o asignaciones específicas: 30% se dirige a proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y 10% va a proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. La definición y aprobación de los proyectos para los municipios más pobres del país se hará en el marco del OCAD para las asignaciones directas de los municipios productores, que estará conformado por el delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Figura 10. OCAD a nivel departamental y municipal



Fuente: (MHCP, 2012)

Si bien estrategia de diferenciar los OCAD genera participación, para los actores no es muy claro sobre quien recae la responsabilidad al momento de priorizar, viabilizar o aprobar un proyecto, pues no existe una cabeza que asuma este liderazgo y que ejerza un control y seguimiento sobre los conceptos que se han emitido.

E: ¿Qué otro reto podrían tener los OCAD? -Yo creo que en general los OCAD son más o menos una junta directiva, y una junta directiva aprueba y hace seguimiento, que hoy digamos los OCAD tienen que hacerlo, creo que no se hace mucho, por qué pasó, cuántos hemos aprobado; ese podría ser también un segundo reto de ser un poco más juicioso en el seguimiento de los que han aprobado.

(Miembro OCAD Municipal, nivel nacional)

1.5 Modelo de factores asociados

Los factores asociados a la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos son de diversa índole y por tanto, deben abordarse de diferentes maneras. En ese sentido, en esta sección se realiza la estimación de los factores asociados a las diferentes etapas del ciclo empleando diversas técnicas y varias fuentes de datos suministradas por la Dirección de Regalías y la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP. Así las cosas, la primera estimación realizada es un modelo multinivel para establecer cuáles son las características de los municipios que tienen mayor influencia en que estos se incorporen a un OCAD departamental dado que no cuentan con un OCAD propio, así como para determinar cómo interactúan estas variables con otras de orden departamental y regional.

En segundo lugar, se utilizan modelos de probabilidad *Probit*, con el fin de identificar cuáles son las variables que determinan que un municipio presente o no proyectos de regalías. Adicionalmente, se utilizan modelos de conteo (modelos de distribución *Poisson*) con el fin de indagar en los factores que determinan que un municipio presente un número determinado de proyectos y otros no, esto con el fin complementar el análisis anterior de por qué un municipio presenta o no presenta proyectos.

Posteriormente, se estiman los determinantes de la aprobación de los proyectos empleando varios tipos de modelos. Así, primero se estiman modelos Probit para determinar las características que influyen la probabilidad de que un proyecto sea aprobado o no; luego se estiman los determinantes del número de revisiones por las que atraviesa un proyecto antes de ser presentado ante el OCAD respectivo empleando un modelo poisson y por último, se estiman los determinantes de la duración de los proyectos en el ciclo de aprobación utilizando modelos de supervivencia. Finalmente, se estima un modelo probit ordenado para establecer qué explica que un proyecto se encuentre en diferentes etapas de ejecución: no contratado, en proceso de contratación o contratado y terminado.

1.5.1 Conformación OCAD

A pesar de los esfuerzos y los avances realizados por el DNP, existen aún algunos municipios que no cuentan con un OCAD propio sino que se incorporan al OCAD departamental, esto puede darse porque los cupos que tienen asignados para proyectos de regalías son tan pequeños que no justifica la creación de uno propio, tal como lo muestra el informe de la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2013)³⁷, o porque en muchos casos el municipio (o incluso el departamento) no cuenta con la capacidad institucional para crearlo. Para evaluar esta situación, Fedesarrollo propone la construcción de un modelo multinivel que permita establecer cuáles son las razones por las cuales unos municipios cuentan con OCAD y otros no, y cómo se relacionan estas con los niveles departamentales.

La construcción del modelo multinivel parte del modelo de regresión clásico, el cual puede presentarse de la siguiente forma:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \varepsilon_i$$

Pero a diferencia del modelo clásico, en este tipo de modelos se asume que la relación entre x_{1i} y y_i se encuentra mediada por una variable superior (en este caso una variable departamental o regional) z_{1j} . De este modo, pueden expresarse los coeficientes del modelo de regresión clásico como:

$$\beta_1 = \lambda_{10} + \lambda_{11} z_{1j} + \delta_{1j}$$

$$\beta_0 = \lambda_{00} + \lambda_{01} z_{1j} + \delta_{0j}$$

En las cuales los coeficientes del nivel inferior dependen de la variable z_{1j} que pertenece al nivel superior. Si se sustituyen estas condiciones en la primera ecuación, se obtiene:

$$y_i = \lambda_{00} + \lambda_{01} z_{1j} + \lambda_{10} x_{1j} + \lambda_{11} z_{1j} + \delta_{0j} + \delta_{1j} x_{1j} + \varepsilon_i$$

El cual, si se asume el supuesto de que la varianza intra-grupos es constante y que no existe correlación entre el término de error y las variables explicativas (los supuestos del modelo de mínimos cuadrados ordinarios), puede tenerse que la varianza del término de error es:

$$V[u_{ij}] = E[(\delta_{0j} + \delta_{1j} x_{1j} + \varepsilon_i^2)]$$

³⁷ La mayoría de municipios en el país cuentan con un OCAD o se incorporan al OCAD departamental correspondiente.

Si por último asumimos que no existe interacción entre los diferentes niveles de análisis, es posible simplificar el modelo hasta llegar a:

$$y_i = \lambda_{00} + \lambda_{01}z_{1j} + \lambda_{10}x_{1j} + \delta_{0j} + \varepsilon_i$$

En el cual se asume que los efectos de cada una de las variables predictoras son fijos en todos los niveles de análisis y que el termino de perturbación aleatoria recoge las diferencias inter grupales. Hasta aquí hemos mostrado cómo se construye un modelo multinivel de dos niveles, el proceso para agregar más niveles es iterativo al ya mostrado, por lo tanto se obviara.

Para realizar esta estimación, Fedesarrollo cuenta con un amplio set de variables que fueron suministradas por el DNP, específicamente por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y la Dirección de Regalías. Al incluir estas variables se evidenció que entre algunas de estas se presentaban fuertes problemas de colinealidad, en especial en el nivel departamental en el cual los ingresos del departamento y algunas otras variables de pobreza, etc., tenían una alta relación con el PIB del departamento y el IENDOG, los cuales agrupan muchos de estos elementos.

Para realizar esta estimación, la Dirección de Regalías suministró la base de datos que identifica que municipios cuentan con un OCAD propio y cuáles aún se encuentran adheridos al OCAD departamental. En este sentido, la variable dependiente es una variable *dummy* que toma el valor de 1 si el municipio no se encuentra adherido al OCAD departamental y 0 en caso contrario. Los resultados se muestran en la Tabla 32 en la cual se puede observar que a nivel municipal las variables que tienen una mayor influencia en que un municipio cuente o no con su propio OCAD son aquellas que están relacionadas con el monto de recursos que el municipio recibe por regalías, la inversión total que se realiza en el municipio y los ingresos por transferencias. Estos resultados no sorprenden, dado que como se ha evidenciado a lo largo de esta evaluación, una de las razones principales por la cual las entidades territoriales toman la decisión de participar o no activamente en los OCADs es el monto total de recursos al cual pueden acceder.

Tabla 32. Estimación Multinivel Creación OCAD Propio

VARIABLES	Adheridos
Cobertura en Secundaria	0.113 (0.0691)
Cobertura en Primaria	-0.0192 (0.0626)
Ln PIB per cápita	0.0161 (0.0215)
IPM	0.240* (0.130)
Ln Ingresos por Transferencias	0.0157*** (0.00278)
Ln Ingresos Regalías	0.00330** (0.00130)
Ln Inversión Total	0.0304 (0.0265)
Ln Ingresos Tributarios	0.0266 (0.0234)
Empleados en Empresas Formales	0.0176 (0.0381)
Empleados en Empresas de Servicios	-0.0209 (0.0215)
Empleados en Empresas de Industria	-0.00646 (0.0116)
Empleados en Empresas de Comercio	0.00240 (0.0241)
Empresas por Km2	-0.000343 (0.000303)

Kilómetros de Vías	0.00993 (0.00831)
Constante	-1.527*** (0.588)

Nivel Departamental

Ln PIB per cápita	0.2661*** (0.04445)
Iendog	0.112369 (0.3406)
Coeficiente Partición de Varianza	0.103*** (0.0557)
Observaciones	1,030
Número de grupos	29

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En la Tabla 32 también se muestra que a nivel departamental, aquellos municipios que se encuentran en departamentos con un PIB per cápita más alto, tienen una mayor probabilidad de crear un OCAD propio. Vale la pena resaltar que en el proceso de estimación se evidenció que todas aquellas variables que se relacionan con el nivel de ingresos del departamento (ingresos tributarios, nivel de inversión, etc.) inciden en la probabilidad de que los municipios creen su propio OCAD, sin embargo no es posible incluir todas estas variables en la misma estimación dado que se encuentran altamente correlacionadas con el PIB per cápita del departamento, el cual es una *proxy* del nivel de riqueza del mismo.

Estos resultados validan los hallazgos presentados anteriormente, de que los municipios y departamentos que tienen un mayor nivel de ingresos y por ende mayores capacidades institucionales, son los que participan de manera más activa en todos los procesos relacionados con el Sistema General de Regalías. Adicionalmente, las estimaciones muestran que si bien las capacidades de los departamentos, resumidas en el IENDO, tiene una relación positiva con la probabilidad de que los municipios creen su propio OCAD, esta relación no es significativa.

Por último, en la Tabla 32 también se reporta el coeficiente de partición de varianza el cual permite identificar cuanto de la variación en la probabilidad de que un municipio tenga un OCAD propio se explica por variables del municipio y cuanto se explica por variables departamentales. Los resultados muestran que el 10% de la probabilidad de que un municipio tenga un OCAD propio se explica por variables departamentales, y que el 90% restante se explica por variables municipales. Esto refleja que la decisión de que un municipio cree o no su propio OCAD depende más de los recursos que reciba el municipio y de las capacidades del mismo, que de variables del departamento, las cuales si bien tienen influencia, no determinan que un municipio tenga o no su propio OCAD.

1.5.2 Presentación de Proyectos

Los factores asociados a la presentación y aprobación de proyectos son de diversa índole. Algunos municipios pueden presentar varios proyectos al OCAD porque tienen una alta capacidad institucional, mientras que otros pueden no presentar ninguno porque aún no cuenta con un OCAD entre otras razones. Tal como se presentó en el informe metodológico presentado por Fedesarrollo, con el fin de establecer cuáles con las variables que tienen mayor relevancia para explicar que unos municipios presenten proyectos o no ante el OCAD, se utilizaron modelos de probabilidad en el cual la variable dependiente y puede tomar el valor de 1 si el municipio ha presentado proyectos de regalías al OCAD, y en caso contrario tomaría el valor de 0. Formalmente:

$$y = \begin{cases} 1 & \text{Con probabilidad } \rho \\ 0 & \text{Con probabilidad } 1 - \rho \end{cases}$$

Para realizar la estimación de este modelo, la probabilidad de que un municipio presente proyectos de regalías al OCAD dependerá de un vector de características X , en el cual se incluirán diferentes características de los municipios tales como: tasa de pobreza, capacidad institucional, tasa de analfabetismo, índice de ruralidad del municipio, recursos propios, entre otras variables que permiten realizar una caracterización adecuada de todos los municipios (información con que cuenta Fedesarrollo y que permite realizar una caracterización a profundidad de los municipios y que será complementada con la información que se recoja en la encuesta vía web, anexo 4, y con la información que se recoja acerca de los proyectos).

Usualmente para resolver este tipo de problemas, en la literatura se utiliza el modelo de probabilidad condicional, el cual puede representarse de la siguiente forma:

$$\rho_i = Pr[y_i = 1|x] = F(x_i'\beta)$$

En el cual $F(.)$ es una función de distribución específica, la cual suele ser definida como una función de distribución acumulativa, con el fin de asegurar que $0 \leq \rho \leq 1$. Los modelos más comunes para realizar este tipo de estimaciones son: i) el modelo Logit, en cuyo caso la función de distribución acumulada es la función logística; y ii) el modelo Probit, en el cual la función de distribución acumulada es la función normal (la Tabla 33 muestra las funciones de probabilidad y los respectivos efectos marginales de cada uno de estos modelos).

Tabla 33. Modelos Utilizados Comúnmente

Modelo	Probabilidad $\rho_i = Pr[y_i = 1 x]$	Efecto Marginal ($\delta\rho/\delta X_j$)
Logit	$\Lambda(x'\beta) = (e^{x'\beta}/1 + e^{x'\beta})$	$\Lambda(x'\beta)[1 - \Lambda(x'\beta)]\beta_j$
Probit	$\Phi(x'\beta) = \int_{-\infty}^{x'\beta} \phi(z)dz$	$\phi(x'\beta)\beta_j$

Fuente: Cameron y Trivedi, 2005

De este modo, se estimaron modelos de probabilidad tipo Probit que permitieran identificar que variables o características de los municipios que permitieran identificar que variables son las que tienen una mayor influencia en la probabilidad de que un municipio presente o no proyectos de regalías. Dado que gracias a la colaboración del DNP, en especial de la DDTS y de la Dirección de regalías, Fedesarrollo contaba con un amplio set de variables para determinar la importancia de estas o no en la determinación de la probabilidad de presentar proyectos al OCAD se recurrió al método de *stepwise* con el fin de identificar cuáles variables son relevantes o no para explicar el modelo requerido.

Tabla 34. Modelos de Probabilidad de Presentar Proyectos al OCAD

VARIABLES	Probit	
	Coeficientes	Efectos Marginales
Cobertura Secundaria	0.444 (0.440)	0.0597 (0.0584)
Cobertura Primaria	0.615* (0.330)	0.0827* (0.0449)
Ln PIB per cápita	-0.278*** (0.104)	-0.0374*** (0.0138)
IPM	2.799*** (0.639)	0.377*** (0.0835)
Ln Ingresos por transferencias	0.0760*** (0.0129)	0.0102*** (0.00192)
Ln Ingresos por regalías	0.0238*** (0.00685)	0.00320*** (0.000937)
Ln Inversión total	-0.229* (0.132)	-0.0308* (0.0178)
Ln Ingresos tributarios	0.249** (0.121)	0.0335** (0.0162)
Número de empleados empresas servicios	0.124** (0.0617)	0.0167** (0.00837)
Constante	2.319 (2.762)	
Observaciones	1,058	1,058

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Luego de realizar la estimación mediante *stepwise*, se determinó que las variables que en realidad ayudan a explicar que un municipio presente o no presente proyectos al OCAD son las que se encuentran en la Tabla 34. Allí se reportan los resultados de la estimación mediante un modelo Probit, adicionalmente se reportan los coeficientes estimados y los efectos marginales de los mismo.

Los resultados muestran que aquellos municipios que tienen un mayor porcentaje de población pobre media por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tiene una mayor probabilidad de presentar proyectos a los OCADs. En particular, la Tabla 34 muestra que una mejora en la incidencia de la pobreza medida por IPM, se relaciona con una mayor probabilidad de presentar proyectos antes los OCADs. De otro lado, se encuentra una relación negativa entre el PIB per cápita de los municipios y la presentación de proyectos ante los OCADs, esta relación inversa también se observa cuando se analiza la inversión total del municipio (ver Tabla 34).

Esto puede estar explicado porque aquellos municipios que tienen una gran cantidad de recursos para invertir, pueden no tener los incentivos suficientes para competir por la bolsa de recursos que les es asignada para su OCAD municipal, dado que el beneficio marginal de esto es más bajo que en los municipios pobres. Adicionalmente, dados los criterios para la asignación de los cupos de regalías (los cuales incluye, entre otros aspectos, población en condición de pobreza), estos municipios suelen tener cupos bajos para regalías, con lo cual los incentivos a participar son menores que los de aquellos municipios que cuentan con ingresos más altos.

Lo anterior se relaciona con que, de acuerdo a los resultados presentados en la Tabla 34, los municipios que reciben una mayor cantidad de recursos por regalías tienen una mayor probabilidad de presentar proyectos ante los OCADs. En este sentido, los resultados muestran que por un aumento de un punto en el logaritmo de los ingresos por regalías incrementa en cerca de 0,3% la probabilidad de que los municipios presenten proyectos ante los OCADs. Por último, un elemento que valdría la pena analizar con posterioridad hace referencia al empleo, pues un aumento de un punto en el número de empleados en empresas de servicios públicos, incrementa en poco más de 1% la probabilidad de que los municipios presenten proyectos ante los OCADs.

1.5.3 Número de Proyectos Presentados

Adicionalmente, Fedesarrollo considera que es importante conocer la probabilidad de que un municipio logre presentar un número determinado de proyectos, es decir en este caso se compararían entre todos aquellos municipios que han presentado proyectos a los OCADs, cuales son las variables que determinan que estos presenten más o menos

proyectos. Para esto, tal como se presentó en el informe metodológico, se propone realizar la estimación de un modelo de probabilidad bajo una distribución *Poisson*, la cual permite estimar la probabilidad de que ocurra un determinado evento mediante la frecuencia de ocurrencia del mismo. Es decir, esta estimación permitiría establecer cuáles son los factores que explicarían que un municipio presente un número λ de proyectos en un determinado periodo de tiempo, por ejemplo un año.

Formalmente, la función de la distribución *Poisson* puede expresarse de la siguiente manera:

$$f(y|\lambda) = e^{-\lambda} \lambda^y / y! \text{ Con } y = 0, 1, 2, \dots$$

En la cual λ es un parámetro positivo que representa el número de veces que se espera que ocurra el fenómeno en el intervalo de tiempo dado. Adicionalmente, se tiene que:

$$E[y] = \lambda \text{ y } V[\lambda] = y$$

Con esta función de distribución, un modelo para un λ dado con un vector de variables explicativas X (de nuevo, aquí se incluirán variables de características de los municipios y algunas de las variables que se recogerán en la encuesta vía web que se aplicará a todos los municipios, secciones 4.7.4, 4.7.5 y 4.7.6) y un vector de parámetros β , puede especificarse como sigue:

$$\lambda = \exp(x'\beta)$$

Esta especificación tiene la ventaja de que asegura que el parámetro λ es positivo (dado que este representa el número de veces que se espera que ocurra el evento). Con estas condiciones, el modelo de regresión para un municipio cualquiera puede expresarse de la siguiente forma:

$$f(y|x, \beta) = e^{-\exp(x'\beta)} \exp(x'\beta)^y / y!$$

En este punto, vale la pena recordar que la estimación mediante el método de Poisson impone que todas las probabilidades y momentos de orden superior estén determinados por la media, con la cual se debe cumplir la restricción de que la media y la varianza del modelo sean iguales. Sin embargo, si los datos muestran evidencia de sobre dispersión este supuesto no se cumple, y por tanto es necesario recurrir a la regresión binomial negativa, la cual es una alternativa a las estimaciones de Poisson que no impone ninguna restricción a la media y la varianza del modelo. Para esto, simplemente se generaliza el

modelo de Poisson introduciendo un efecto no observado a la media condicional, el cual permite obtener estimadores consistentes sin ningún inconveniente.

Para probar si los datos presentan sobredispersión, se realiza la estimación del modelo de Poisson y luego la estimación mediante una regresión binomial negativa y se examina la medida de dispersión, comúnmente denominada como el parámetro *alpha*. Si el parámetro *alpha* es mayor a cero, se estaría evidenciando sobredispersión en los datos y por tanto es necesario realizar la estimación del modelo mediante la binomial negativa, en caso contrario, la estimación del modelo se reduce a un modelo de Poisson. Por último, vale la pena aclarar que esta estimación se realizó únicamente con los proyectos que las entidades territoriales presentan a los fondos consursables, es decir los que se financian con recursos del fondo de compensación regional (el 60%), el fondo de desarrollo y el fondo de ciencia y tecnología.

Tabla 35. Modelos de Poisson y Binomial Negativo del Número de Proyectos Presentados

VARIABLES	Poisson	Binomial Negativa
Empleados en la industria	-0.0281 (0.0436)	-0.0250 (0.0393)
Kilómetros de vías	0.0822*** (0.0277)	0.0646** (0.0253)
Ln PIB per cápita	0.266*** (0.0698)	0.221*** (0.0612)
Índicencia de pobreza por IPM	0.724* (0.382)	0.760** (0.360)
Ln ingresos por transferencias	0.0201 (0.0158)	0.0138 (0.0129)
Ln ingresos por regalías	0.00928** (0.00470)	0.00751* (0.00439)
Ln inversion	0.653*** (0.0835)	0.643*** (0.0772)
Ln ingresos tributarios	-0.178** (0.0809)	-0.137* (0.0736)
Número de empleados totales en empresas formales	0.0110 (0.0534)	0.00706 (0.0490)
Constant	-17.17*** (1.671)	-16.58*** (1.500)
Inalpha		-1.250*** (0.105)
Observations	597	597

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los resultados de estimar tanto el modelo de Poisson como el modelo mediante la binomial negativa, se muestran en la Tabla 35. Puede observarse que el parámetro de dispersión (*alpha*) es estadísticamente diferente de cero, por lo tanto los datos presentan sobredispersión y el modelo adecuado es el estimado mediante la binomial negativa. Dado que la regresión binomial negativa es un caso general de la estimación de Poisson, la interpretación de los coeficientes es la misma en ambos casos, es decir: por un cambio en una unidad en la variable independiente, el logaritmo del conteo (es decir, el logaritmo del número de proyectos presentados) cambia en un monto igual al coeficiente de regresión estimado, manteniendo constante los demás regresores.

Una vez aclarado que la mejor estimación del modelo de conteo es la que se realiza mediante la estimación de la binomial negativa, es posible identificar cuáles son las variables que determinan que un municipio presente una mayor cantidad de proyectos que otro. Al respecto, en la Tabla 35 se observa que por un cambio en una unidad en el logaritmo del PIB per cápita, el logaritmo de los proyectos presentados aumentará en 0,221. Esto es, a diferencia de lo que sucedía cuando se examinaban los determinantes de que un municipio presentara o no proyectos al OCAD (en ese caso se encontró que el PIB tenía una relación negativa con presentar proyectos), en este caso a un mayor PIB per cápita los municipios presentan una mayor cantidad de proyectos.

Esto puede explicarse porque, tal como se ha explicado a lo largo de este informe, una vez que los municipios han decidido presentar proyectos, aquellos municipios que tienen una mayor capacidad, que son aquellos que tienen mayores ingresos, mayor capacidad de contratar personal, etc., son los que en mayor medida presentan proyectos para ser ejecutados con recursos de regalías. Del mismo modo, aquellos municipios que tienen mayores recursos de inversión y mayores recursos por transferencias, se encuentran en mayor capacidad de financiar estudios de prefactibilidad, entre otros factores ya expuestos con anterioridad, que hacen que estos municipios presenten una mayor cantidad de proyectos que aquellos municipios que no cuentan con la misma cantidad de recursos.

De otro lado, y al igual que sucedía en los modelos de probabilidad que buscaban explicar porque unos municipios presentaban proyectos y otros no, en el caso de la cantidad de proyectos el monto de regalías que reciben los municipios explica que unos municipios presenten una mayor cantidad de proyectos que otros. Al respecto, la Tabla 35 muestra que ante un incremento en una unidad en el logaritmo de los ingresos por regalías de los municipios, el logaritmo del número de proyectos presentados por estos se incrementará en 0,00751. Por último, la Tabla 35 también muestra que variables de infraestructura

física de los municipios tales como los kilómetros de vías con que cuentan, incrementan la cantidad de proyectos que los municipios presentan a los OCADs.

1.5.4 Aprobación de proyectos

1.5.4.1 Aprobación

Se estimó un modelo probit para determinar la probabilidad de que un proyecto sea aprobado en función de variables municipales (ver metodología en sección 1.2.2.). Para esto se empleó la base de trazabilidad de proyectos, en la que se le hace seguimiento a 764 proyectos con corte a 21 de mayo de 2014; vale la pena aclarar que los proyectos incluidos en esta base fueron aprobados en 2014 (en caso de haber sido aprobado). En la Tabla 36 se presentan los coeficientes y efectos marginales estimados para el modelo.

Tabla 36. Modelo Probit para la Aprobación de Proyectos³⁸

Variables	Coeficientes	Efectos Marginales
Número de revisiones realizadas por la Secretaría Técnica	0.460*** (0.071)	0.184*** (0.028)
Ln Transferencias p.c.	-0.088 (0.054)	-0.035 (0.022)
Ln Ingresos Tributarios p.c.	-0.256*** (0.080)	-0.102*** (0.032)
Ln Regalías p.c.	0.063** (0.026)	0.025** (0.010)
Cobertura bruta educación primaria y transición	0.005 (0.003)	0.002 (0.001)
Cobertura bruta educación media y secundaria	-0.007** (0.004)	-0.003** (0.001)
Índice de Pobreza Multidimensional IPM	-1.910*** (0.656)	-0.762*** (0.261)
Empresas por km2 urbano	0.004* (0.002)	0.002* (0.001)
Municipio capital de departamento	-0.939*** (0.303)	-0.335*** (0.085)
Constante	-0.259 (0.612)	
Observaciones	509	509

Fuente: Elaborado con información de la Base Trazabilidad de Proyectos, Grupo de Inversiones del SGR-STP

³⁸ Las estimaciones se realizaron mediante stepwise, para ello se emplearon variables como el número de revisiones, transferencias p.c., Ingresos Tributarios p.c., Regalías p.c., coberturas en educación, IPM, densidad poblacional, ataques de guerrilla y paramilitares, municipio capital, afinidad con el partido del gobernador, nivel de competencia electoral, empresas por km2, vías totales.

Errores estándar robustos entre paréntesis

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Los resultados de la Tabla 36 corroboran la importancia que tiene la revisión de requisitos en las Secretarías Técnicas para el fortalecimiento de los proyectos antes de la presentación, como mecanismo para asegurar un mejor trámite de los mismos antes de la presentación ante el OCAD; pues una revisión adicional está asociada con una probabilidad 18% más alta de aprobación.

Los proyectos presentados por municipios con altos ingresos por concepto de regalías tienen una probabilidad más alta de ser aprobados, lo que podría estar evidenciando la experiencia adquirida por estas entidades territoriales en la presentación de proyectos de inversión. Específicamente, un incremento en una unidad en las regalías per cápita está asociado con un crecimiento de 2.5% en la probabilidad de aprobación.

Los proyectos que se presentan por municipios que son capital de departamento tienen menor probabilidad de aprobación. Esto podría estar indicando que las grandes ciudades del país no se ven incentivadas a participar por la bolsa de recursos o no les aprueban fácilmente los proyectos en el OCAD, en la medida en que tienen mayores fuentes de ingresos para hacer frente a sus necesidades.

Son importantes las capacidades de los municipios para la presentación de buenos proyectos y de este modo incrementar su probabilidad de aprobación. En particular, niveles bajos de pobreza (medida por IPM), mayor cobertura en educación secundaria, así como un tejido empresarial más sólido están relacionados con mayor probabilidad de aprobación de los proyectos de inversión.

1.5.4.2. Número de revisiones antes de aprobación

Empleando la misma base de datos, se estimaron los determinantes del número de revisiones que tienen los proyectos antes de ser presentados ante el OCAD. Esta estimación se realizó empleando un modelo de poisson y una regresión binomial, donde se confirmó que no hay sobredispersión en los datos y que por lo tanto, las estimaciones arrojadas por ambos modelos son iguales.

Tabla 37. Modelo de conteo para el número de revisiones de un proyecto

Variables	Coeficiente
Ln Transferencias p.c.	-0.046*** (0.009)
Ln Regalías p.c.	-0.033*** (0.010)
Índice de Pobreza Multidimensional IPM	1.143*** (0.243)
Cobertura bruta educación primaria y transición	-0.005*** (0.002)
Cobertura bruta educación media y secundaria	0.007*** (0.002)
Municipio capital de departamento	0.301 (0.185)
Densidad Poblacional	-0.000* (0.000)
Partido del alcalde igual al del gobernador (=1)	-0.107 (0.069)
Empresas por km2 urbano	-0.002** (0.001)
Ataques Guerrilla	0.045*** (0.012)
Vías total	0.000*** (0.000)
Constante	-0.290 (0.250)
Observaciones	260

Fuente: Elaborado con información de la Base Trazabilidad de Proyectos, Grupo de Inversiones del SGR-STP

Errores estándar robustos entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En términos generales, los resultados presentados en la Tabla 37 indican que los proyectos formulados por municipios con mayores recursos en cuanto a ingresos provenientes de regalías y transferencias de la nación tienden a presentar un menor número de revisiones antes de la presentación al OCAD. Ello indica la importancia del nivel de ingresos de los municipios en la formulación de proyectos para la disminución de trámites en el ciclo de aprobación previo a la presentación ante el OCAD.

Características que obstruyen las capacidades de los municipios como altos niveles de pobreza o de violencia están asociadas con un mayor número de revisiones de los proyectos, es decir, con más bajas posibilidades de formular buenos proyectos. Específicamente, un punto adicional de pobreza medida por IPM está asociado con un

incremento de 1.14 en el logaritmo del número de revisiones; este aumento es de 0.05 cuando en el municipio se presentan ataques provenientes de la guerrilla.

1.5.4.3. Tiempo de aprobación de los proyectos

De acuerdo a lo presentado en el informe metodológico realizado por Fedesarrollo, es importante identificar los factores que determinan que los proyectos sean aprobados o que continúen en el ciclo de aprobación. Para ello, se emplea un modelo de supervivencia, que permite estimar el tiempo que permanece un proyecto en las diferentes etapas (presentación, viabilización, priorización) antes de ser aprobado en el OCAD.

En este sentido, el modelo de supervivencia debe en primer lugar determinar la ocurrencia del evento de interés, que el proyecto sea aprobado, en un intervalo de tiempo. Para esto, se utiliza el estimador Kaplan-Meier (Kiefer, 1988). Este estimador parte del principio de qué la aprobación del proyecto debe ocurrir en algún momento dado t_1, t_2, \dots, t_j . Si denotamos T como una variable aleatoria, positiva como el tiempo que transcurre desde el momento que el municipio presenta el proyecto hasta el momento de aprobación, podemos escribir la función de distribución del ciclo de aprobación del proyecto de la siguiente forma:

$$H(t) = 1 - F(t) = P(T > t)$$

En la cual $F(t)$ es la función de distribución de la variable aleatoria T . Con esto, $H(t)$ representa la probabilidad de que el proyecto siga en el ciclo de aprobación (aún no ha sido aprobado) hasta el momento t . La distribución de la variable T puede representarse por medio de la tasa de salida o la tasa de riesgo del proyecto. La primera es la probabilidad de que el proyecto sea aprobado en el momento t , dado que el proyecto logra llegar hasta el momento t . Esto es:

$$s(t) = \lim_{ht \rightarrow 0} \frac{(Pr(t \leq T + ht / T \geq t))}{ht}$$

En la cual el numerador es la probabilidad condicional de que el proyecto sea aprobado en el intervalo $(t, t + st)$, y el denominador representa el tamaño de este intervalo. De otro lado, la tasa de riesgo puede definirse como sigue:

$$s(t) = \frac{f(t)}{1 - F(t)}$$

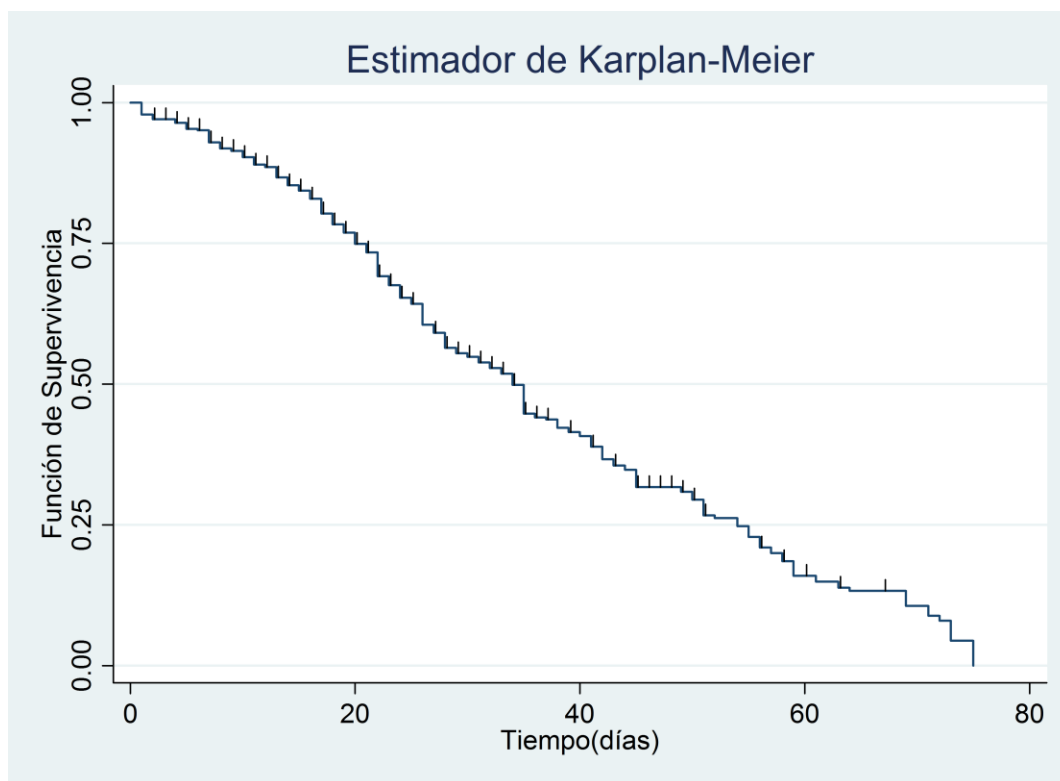
Y la función de supervivencia del proyecto es:

$$H(t_j) = \prod_0^{j-1} (1 - s_j)$$

Con esto, puede estimarse la función de supervivencia del proyecto en el ciclo de aprobación. Para ello, se estimaron varios modelos paramétricos utilizando distribuciones para la función de riesgo: weibull, exponencial, logística, log-logística, log normal, gamma y gompertz y se escogió el modelo con menor criterio Akaike.

Se realizó un primer ejercicio empleando la base de trazabilidad de proyectos. En este caso, los proyectos siguen un ciclo que va desde la fecha de la primera revisión realizada por la Secretaría Técnica hasta la fecha de aprobación. En el Gráfico 21 se presenta el estimador de Kaplan-Meier para la función de supervivencia de los proyectos, donde se muestra la duración del ciclo de aprobación así como las observaciones censuradas debido a que, hasta la fecha de corte, estos proyectos no habían sido aprobados aún. Según el gráfico, a medida que se incrementa el tiempo que transcurre el proyecto en el ciclo de aprobación, disminuye el riesgo de que éste salga del ciclo, es decir, que sea aprobado.

Gráfico 21. Estimador de Kaplan-Meier



Fuente: Trazabilidad de Proyectos, Elaborado por Fedesarrollo

La estimación paramétrica de la duración de los proyectos en el ciclo de aprobación se hizo mediante *stepwise*, lo que permitió identificar las variables que ayudan a explicar el tiempo que duran los proyectos en el ciclo de aprobación desde la primera revisión realizada en la Secretaría Técnica. En Tabla 38 se presentan las tasas de riesgo (*hazard rates*) para cada uno de los modelos estimados, éstas comparan la probabilidad de que el evento suceda en el siguiente instante de tiempo condicional a que no se presentó en el instante actual. El mejor modelo es el que emplea la función de riesgo Gompertz dado que obtuvo el menor valor para el criterio de información AIC (columna 5); este modelo permite dar cuenta de una disminución monótona en la probabilidad de que el proyecto salga del ciclo de aprobación (que sea aprobado), así mismo, indica que una baja proporción de proyectos que llevan largo tiempo en el ciclo, permanecerán en él.

Tabla 38. Modelos de Supervivencia para la duración del ciclo de aprobación

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables	Weibull	Exponencial	Gamma	Lognormal	Gompertz	Loglogístico
Número de revisiones realizadas por la secretaría Técnica	0.518*** (0.0469)	0.629*** (0.0549)	1.325*** (0.0669)	1.679*** (0.0974)	0.512*** (0.0457)	1.524*** (0.0776)
Ln Regalías p.c.	1.104*** (0.0336)	1.064** (0.0308)	0.948*** (0.0141)	0.927*** (0.0190)	1.129*** (0.0349)	0.950*** (0.0167)
Ln Transferencias p.c.	0.915* (0.0475)	0.909* (0.0452)	1.040 (0.0254)	1.127*** (0.0455)	0.927 (0.0503)	1.061* (0.0348)
Ataques Paramilitares	0.656 (0.245)	0.875 (0.322)	1.274 (0.220)	1.124 (0.316)	0.576 (0.216)	1.159 (0.288)
Ataques Guerrilla	1.221*** (0.0605)	1.155*** (0.0555)	0.901*** (0.0202)	0.880*** (0.0330)	1.260*** (0.0627)	0.901*** (0.0271)
Densidad Poblacional	0.999** (0.000505)	0.999 (0.000489)	1.001** (0.000255)	1.001** (0.000349)	0.999** (0.000519)	1.001** (0.000269)
Municipio capital de departamento	0.554 (0.292)	0.563 (0.301)	1.274 (0.301)	1.917* (0.711)	0.571 (0.293)	1.620* (0.471)
Vías total	1.000 (4.71e-05)	1.000 (4.70e-05)	1.000* (2.21e-05)	1.000 (3.57e-05)	1.000 (4.82e-05)	1.000 (2.70e-05)
Constante	0.00506*** (0.00191)	0.0661*** (0.0158)	20.63*** (3.133)	9.292*** (1.652)	0.0453*** (0.0113)	11.16*** (1.682)
ln_p	1.899*** (0.0956)					
ln_sig			0.436*** (0.0404)	0.821*** (0.0372)		
kappa			4.552*** (1.017)			

gamma	1.050*** (0.00410)	
ln_gam		0.410*** (0.0223)

AIC	660.6	778.2	654.8	735.7	638.1	698.4
Observations	726	726	726	726	726	726

Fuente: Elaborado con información de la Base Trazabilidad de Proyectos, Grupo de Inversiones del SGR-STP

Errores estándar robustos entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En la columna 5 de la Tabla 38 se presentan las tasas de riesgo resultado de la regresión de Gompertz. Una tasa superior a uno indica un efecto positivo de la variable en el riesgo de que el proyecto salga del ciclo, o lo que es lo mismo, que sea aprobado; por el contrario, un cociente inferior a uno indicará un efecto negativo de la variable en este riesgo. De acuerdo al modelo estimado, es importante aclarar que mayor supervivencia de los proyectos en el ciclo se corresponde con mayor duración del mismo y con retrasos en la aprobación; mientras que el riesgo, en este caso, está asociado a la probabilidad de que el proyecto sea aprobado en un corto tiempo, de esta manera, mayores tasas de riesgo estarán representando un trámite más fácil de los proyectos a lo largo del ciclo de aprobación.

Los proyectos presentados por municipios con altos recursos por regalías, tienen mayor probabilidad de salir exitosamente del ciclo de aprobación, de modo tal que, un incremento en un 1% en las Regalías per cápita está asociado con un incremento de 12,9% en el riesgo de aprobación. En los municipios donde hay alta presencia guerrillera, en términos de cantidad de ataques realizados por estos grupos, la probabilidad de aprobación en corto tiempo de los proyectos es más alta, así, un ataque adicional de la guerrilla está asociado con una probabilidad de aprobación 26% superior; en contraste, la presencia paramilitar, medida de la misma manera, tiene el efecto contrario en la probabilidad de aprobación, aunque este no resultó significativo.

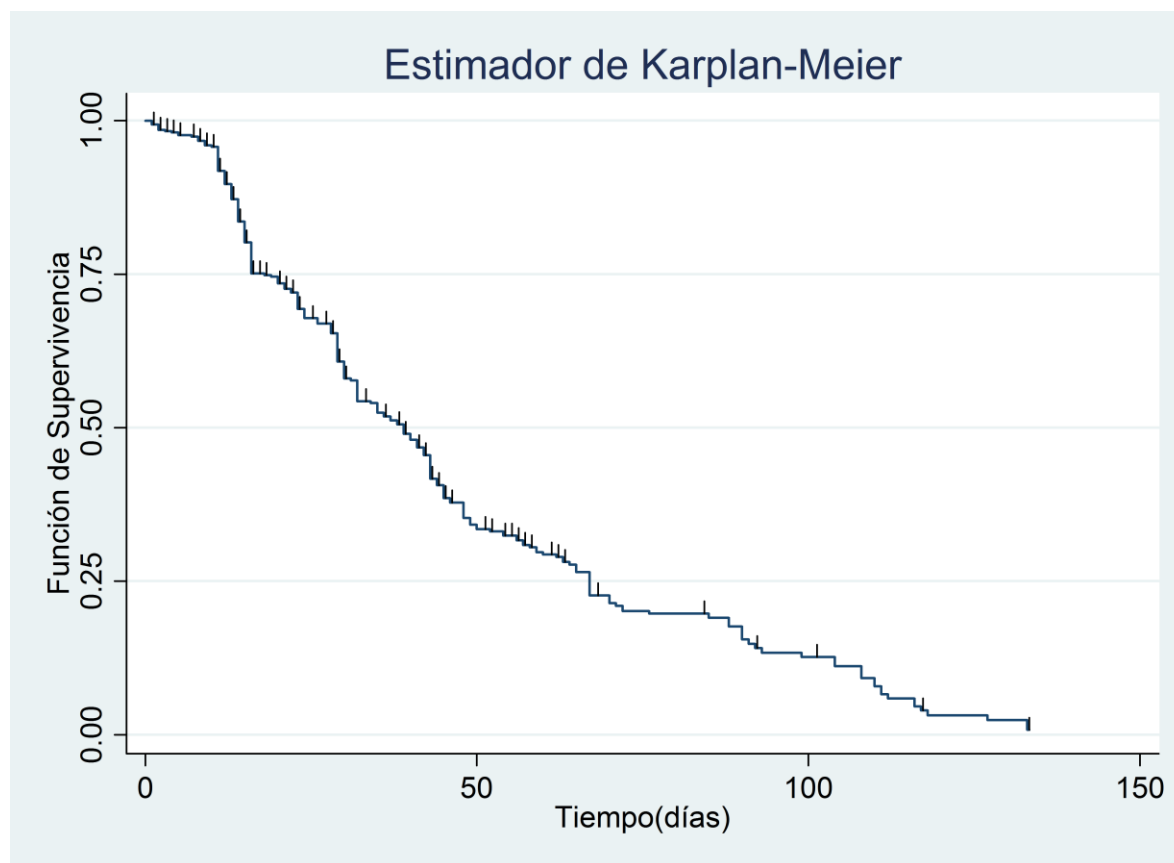
Como es de esperarse, un mayor número de revisiones del proyecto prolonga la duración del ciclo de aprobación del mismo por lo que disminuye la probabilidad de que sea aprobado en corto tiempo, concretamente, una revisión adicional de los proyectos antes de su presentación disminuye el riesgo de que salga del ciclo exitosamente en un 49%. La presentación de proyectos por parte de municipios muy densamente poblados, en general, los más grandes del país, está asociado con menor probabilidad de aprobación, no obstante, el efecto es muy cercano a cero.

De otro lado, también se estimó el tiempo transcurrido entre la presentación de los proyectos al OCAD y su aprobación empleando información del Formato Relación de

Proyectos Aprobados por los OCADs. En esta base se encuentran las fechas de cada una de las etapas por las que pasan los proyectos, estas son: presentación ante el OCAD, registro, verificación de requisitos, paso por el Comité Consultivo y la Instancia Técnica si corresponde, viabilización, priorización, aprobación y designación de ejecutor. Sin embargo, la base de datos presenta graves problemas que dificultaron las estimaciones de los modelos de supervivencia. Por un lado, es recurrente la ausencia de fechas para algunos eventos; por otro, hay problemas con las fechas reportadas en la medida en que muchas de ellas se presentan simultáneamente o en otros casos sin un orden claro entre los eventos

En el Gráfico 22 se muestra la función de supervivencia de los proyectos, donde se evidencia un tránsito rápido de los proyectos a través del ciclo de aprobación en períodos de tiempo muy cortos así como una supervivencia muy elevada de los proyectos que se quedan en el ciclo sin ser aprobados.

Gráfico 22. Estimador de Karplan-Meier para la duración del ciclo de aprobación de los proyectos



Se estimó un modelo de riesgos proporcionales de Cox, cuyos resultados se presentan en la Tabla 39. En la Tabla 40 se presenta el test para el supuesto de riesgos proporcionales

de este modelo, la hipótesis nula es que los riesgos son proporcionales y, dado que el p-valor es de 0.3132 se valida el supuesto y se concluye que el modelo es apropiado. Los resultados de las estimaciones indican que proyectos con alto valor total tienden a tener un mejor tránsito en el ciclo de aprobación, dado que disminuye su riesgo de ser aprobados. Los proyectos que se circunscriben en el sector agrícola presentan un riesgo de aprobación 47% más bajo, los de deporte 35% y los de agua potable y saneamiento básico 28% por debajo también; esto podría estar relacionado con las prioridades sectoriales que se definan para la aprobación de los proyectos o con los objetivos de los planes de desarrollo de los municipios.

Los municipios con mayor nivel de transferencias de la nación per cápita tienden a presentar proyectos con mayor probabilidad de aprobación, contrario a lo que ocurre con los ingresos tributarios per cápita, que están asociados con una probabilidad menor de aprobación de los proyectos. Lo anterior se puede deber a que los municipios que mayor dependencia tienen de las transferencias son los que mayores necesidades presentan y por tanto los que mayor prioridad tienen en los OCADs para la aprobación de proyectos; así mismo, los municipios con mayor capacidad para generar recursos propios tienen menor dependencia de los recursos del SGR y por tanto, menos incentivos para participar en el sistema.

Hay otros aspectos relacionados con las capacidades municipales que están relacionados con un mejor trámite de los proyectos en el ciclo de aprobación. Así, mayor cobertura en educación media y secundaria, alto número de empresas por kilómetro cuadrado y un adecuado nivel de competencia electoral en el municipio incrementa la probabilidad de que el proyecto sea aprobado en poco tiempo.

Tabla 39. Modelo de supervivencia para el tiempo que permanece el proyecto en el ciclo de aprobación

Variables	Tasa de Riesgo
Ln valor total del proyecto	1.254*** (0.0740)
Ln Transferencias p.c.	1.429*** (0.0972)
Ln Ingresos Tributarios p.c.	0.863* (0.0658)
Empresas por km2 urbano	1.005*** (0.00119)
Cobertura bruta educación media y secundaria censo 2005 DANE	1.015*** (0.00435)
Sector: Agricultura	0.533**

	(0.136)
Sector: Agua Potable Y Saneamiento Básico	0.724*
	(0.137)
Sector: Deporte y Recreación	0.654*
	(0.148)
Sector: Infraestructura Pública	1.610
	(0.545)
Partido del alcalde igual al del gobernador (=1)	1.304
	(0.235)
Si el alcalde obtuvo menos del 60% de votos (=1)	2.216*
	(0.933)

Observaciones	682
---------------	-----

Errores estándar robustos entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

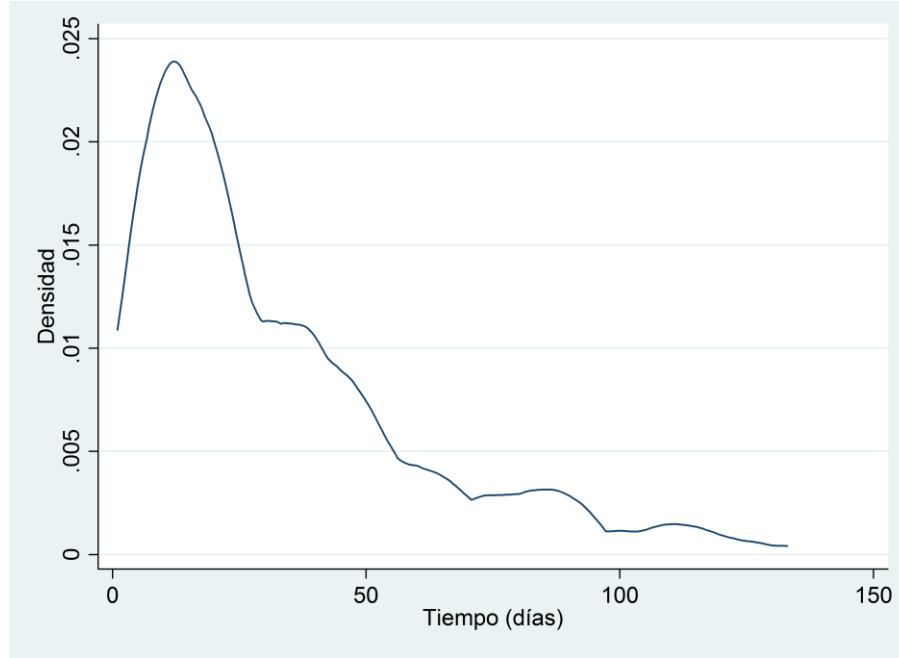
Fuente: Formato Relación de Proyectos Aprobados

Tabla 40. Test: Supuesto de Riesgos Proporcionales

	Chi ²	df	Prob>Chi ²
Global test	12.70	11	0.3132

En suma, los resultados muestran que a medida que se incrementa el tiempo que transcurre sin que un proyecto sea aprobado disminuye el riesgo o la probabilidad de que éste salga del ciclo como aprobado en un corto período de tiempo. En promedio, un proyecto dura en el ciclo 29.8 días y, tal como se puede observar en el Gráfico 23, a partir de 40 días la probabilidad de ser aprobados es muy baja y se reduce progresivamente, por lo que se evidencia ineficiencia en el ciclo para aquellos proyectos que duran largos lapsos de tiempo entre la presentación al OCAD y su espera por aprobación.

Gráfico 23. Función de densidad del tiempo que tardan los proyectos en ser aprobados



Fuente: Formato Relación de Proyectos Aprobados

1.5.1 Ejecución de proyectos

Para estimar los determinantes del nivel de ejecución de los proyectos se emplean modelos de elección ordenada donde los proyectos atraviesan sucesivos estados durante su ejecución. Siguiendo a Cameron y Triveldi (2005), el punto de partida para la estimación de este tipo de modelos es definir una variable latente $y^* = x'_i \beta + e_i$, donde y^* atraviesa un conjunto sucesivo de puntos de corte de modo tal que para las m alternativas:

$$y_i^* = j \text{ Si } \alpha_{j-1} < y_i^* \leq \alpha_j \text{ } j = 1, \dots, m; \alpha_0 = -\infty; \alpha_m = \infty$$

Por tanto,

$$\begin{aligned} \Pr[Y_i = j] &= \Pr[\alpha_{j-1} < y_i^* \leq \alpha_j] \\ &= \Pr[\alpha_{j-1} < x'_i \beta + e_i \leq \alpha_j] \\ &= \Pr[\alpha_{j-1} - x'_i \beta < e_i \leq \alpha_j + x'_i \beta] \\ &= F(\alpha_j - x'_i \beta) - F(\alpha_{j-1} - x'_i \beta) \end{aligned}$$

Donde $F()$ es la distribución acumulada de e_i . La estimación de los umbrales así como de los parámetros β se puede realizar empleando un modelo logit ordenado o un modelo probit ordenado, según sea la distribución de e : logística o normal estándar, respectivamente (ver Cuadro 1).

En la Tabla 41 se presentan los resultados para el modelo probit ordenado, en la primera columna se presentan los coeficientes estimados y en las restantes se presentan los efectos marginales. Las tres etapas de ejecución consideradas fueron: no contratado (desaprobado o no contratado), en proceso de contratación o contratado y terminado. Las estimaciones arrojaron cut offs estadísticamente diferentes entre sí, por lo que se garantiza la existencia de tres categorías en la fase de ejecución.

Tabla 41. Modelo Probit Ordenado para las etapas de ejecución

Variables	Coeficiente	Efectos Marginales		
		No contratado	En Proc. O Contratado	Terminado
Ln Transferencias p.c.	0.047** (0.019)	-0.010** (0.004)	-0.001 (0.001)	0.011** (0.004)
Ln Ingresos Tributarios p.c.	-0.095*** (0.028)	0.021*** (0.006)	0.002* (0.001)	-0.023*** (0.007)
Ln Regalías p.c.	0.036*** (0.010)	-0.008*** (0.002)	-0.001* (0.000)	0.009*** (0.002)
Índice de Pobreza Multidimensional IPM	-0.471** (0.212)	0.103** (0.046)	0.010 (0.007)	-0.113** (0.051)
Ataques Guerrilla	0.073*** (0.017)	-0.016*** (0.004)	-0.002* (0.001)	0.017*** (0.004)
Plazo de ejecución superior a 12 meses	-0.109* (0.057)	0.023** (0.012)	0.004 (0.003)	-0.027* (0.014)
Ln valor total del proyecto	-0.134*** (0.020)	0.029*** (0.004)	0.003* (0.002)	-0.032*** (0.005)
Sector: transporte	0.275*** (0.062)	-0.057*** (0.012)	-0.012** (0.005)	0.069*** (0.016)
Acredita requisitos	0.918*** (0.073)	-0.266*** (0.026)	0.109*** (0.020)	0.157*** (0.009)
Días desde aprobación*	0.004*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000** (0.000)	0.001*** (0.000)
Sector: deporte y recreación	0.156** (0.078)	-0.032** (0.015)	-0.008 (0.006)	0.040* (0.021)
Sector: ambiente y desarrollo sostenible	0.423** (0.197)	-0.073*** (0.025)	-0.050 (0.041)	0.122* (0.066)
Sector: salud y protección social	0.425*** (0.139)	-0.074*** (0.018)	-0.048* (0.028)	0.122*** (0.046)
Sector: educación	0.217*** (0.083)	-0.043*** (0.015)	-0.013 (0.009)	0.056** (0.023)

Sector: agua potable y saneamiento básico	0.148*	-0.030*	-0.007	0.038*
	(0.083)	(0.016)	(0.007)	(0.022)
Sector: infraestructura pública	0.626***	-0.095***	-0.099**	0.194***
	(0.181)	(0.017)	(0.050)	(0.066)
Cut1	-1.984***			
	(0.442)			
Cut2	0.118			
	(0.439)			

Observaciones	2,716
---------------	-------

* Días desde la fecha de aprobación hasta la fecha de corte del informe GESPROY (15-Abr-2014)

Errores estándar robustos entre paréntesis (*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1)

Fuente: Formato Relación de Proyectos Aprobados, GESPROY

Nuevamente se verifica que un alto nivel de regalías per cápita mejora el tránsito de los proyectos en el ciclo, específicamente en este caso, se incrementa la probabilidad de que el proyecto esté terminado y disminuye la probabilidad de que se encuentre no contratado. Los resultados también indican que los municipios con altos flujos por transferencias de la nación per cápita tienen buenas capacidades para la ejecución de los proyectos. Contrario a lo que se esperaría, municipios con mayores niveles de ingresos tributarios tienen mayor probabilidad de tener proyectos que no estén contratados, en proceso de contratación o contratados y menor probabilidad de tener proyectos ya terminados.

Las características del proyecto son las más importantes para explicar su nivel de ejecución. Así, los proyectos que son muy grandes bien sea porque tienen un costo muy alto o porque su plazo de ejecución es muy alto tienen mayor probabilidad de estar en las primeras fases de ejecución y menor probabilidad de estar ya terminados. El efecto es contrario para los proyectos que tienen acreditación de requisitos.

De acuerdo al sector al que se circunscribe el proyecto, aquéllos del sector de infraestructura pública presentan una probabilidad 19.4% más alta de estar terminados, en sectores de salud y protección social 12.2%, transporte 7%, agua potable, transporte y educación estas probabilidades están cerca de 4% por encima; lo anterior podría estar indicando un sesgo hacia proyectos de infraestructura de los municipios que ha hecho que se adquieran mejores capacidades para la ejecución de proyectos.

2. Herramienta de priorización de proyectos

2.1. Metodología

Tal como se expuso en el informe metodológico presentado por Fedesarrollo, seleccionar proyectos de inversión entre diferentes alternativas requiere un fundamento teórico. En este sentido, se propone utilizar la teoría de la elección racional que supone que los agentes tienden a maximizar su utilidad-beneficio y a minimizar sus costos sujetos a ciertas restricciones. Más exactamente el análisis beneficio costo (ABC) se basa en el principio de “maximizar el valor presente neto de todos los beneficios menos los costos, sujeto a restricciones específicas” (Prest and Turvey (1968)). En el caso de proyectos de inversión del sector público debe incluirse tanto el beneficio como el costo de carácter privado y social, directo e indirecto, tangible e intangible. Esto implica que el ABC puede ser un proceso infinitamente complejo -e inútil- que no puede llevarse a la práctica. En este sentido la herramienta que se utilice, cualquiera que sea, debe utilizar información existente de los proyectos para no complicar un proceso que ya de por sí lo es.

Por tal razón, Fedesarrollo ha propuesto utilizar los costos y beneficios del “Modulo de Preparación” del MGA. Sin embargo, por tratarse de beneficios y costos sociales se deben considerar las preferencias de todos los individuos de la sociedad, lo que implica introducir juicios de valor en el cálculo del ABC. Adicionalmente en un país con tantas desigualdades es necesario incluir en el análisis criterios distributivos. Por consiguiente, es necesario desagregar los beneficios y los costos del MGA entre sus partes constitutivas (información que también existe en el Módulo de Preparación).

Una vez desagregados se deben aplicar ponderaciones diferentes según las preferencias sociales. Los primeros criterios de ponderación serán aquellos que se encuentran incluidos en el artículo 361 del acto legislativo 5 de 2011 acerca de los recursos del SGR en el cual se establece que los recursos del SGR deberán *“destinarse al financiamiento de proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”*.

Para construir un consenso sobre las ponderaciones sectoriales, Fedesarrollo, con el apoyo del comité técnico, diseñó una encuesta la cual fue enviada a todas las Entidades Territoriales con el fin de que fueran estas las que construyeran las ponderaciones para

cada uno de los sectores de acuerdo a la importancia que estas le dan a cada uno de estos sectores en las necesidades de la comunidad.

De esta forma, los representantes de la sociedad fueron quienes dieron un ordenamiento social, lo cual conduce a tener unas ponderaciones más sólidas. Con estas ponderaciones, los costos y beneficios totales de cada proyecto serán reponderados para recalcular el Valor Presente Neto Social (VPNS) de cada proyecto. Proyectos con mayor interés social (mayores ponderadores según la encuesta), podrán por lo tanto pasar de un VPNS negativo a uno positivo. Por último, también se le dará una ponderación adicional a aquellos proyectos que cumplan con los criterios de aprobación y priorización definidos en el Artículo 27 de la Ley 1530 de 2012.

Teniendo en cuenta los elementos mencionados anteriormente mencionados, la forma de incorporar las ponderaciones finales en la fórmula de Valor Presente Neto Social (VPNS) es:

$$VPNS = \sum_{i=1}^G \omega_i (1 + \chi)^c \sum_{t=0}^N \frac{B_t^t - C_t^t}{(1+i)^t} (1)$$

Donde ω_i es el ponderador final de cada sector según las respuestas que se obtuvieron de la encuesta vía web, χ es la ponderación adicional que se le otorga a aquellos proyectos que cumplan uno o más de los criterios de aprobación y priorización definidos por la Ley 1530 de 2012³⁹.

Adicionalmente, G es el número de sectores/grupos, B son los beneficios y C los costos. Debe tenerse en cuenta que $(1 + \chi)^c$ es el ponderador final de los criterios de priorización y aprobación el cual tiene una forma funcional polinómica de manera que pueda recoger los diferentes criterios de priorización y acumularlos en caso de que sea necesario. Es decir, cuándo se va a priorizar un proyecto este puede ser priorizado por varios criterios porque por ejemplo puede tratarse de un proyecto que además de que busca el desarrollo social, incluye inversiones en obras físicas en educación. La forma funcional polinómica del ponderador $(1 + \chi)^c$ recoge este tipo de multiplicidad de criterios en su factor c el cual representa el número de criterios que cumple cada proyecto.

³⁹ La definición de la ponderación que se le dará a los proyectos que cumplan estos criterios fue definida por Fedesarrollo mediante diferentes calibraciones. Sin embargo, su valor puede variar de acuerdo a las consideraciones del comité. En este punto es importante recalcar que desde la propuesta Fedesarrollo señalo de manera clara que “para llevar a cabo este operativo se requiere del apoyo del DNP, para que los municipios se comprometan a llenar la encuesta” (Fedesarrollo, 2013: 8). Esto significa que la responsabilidad es conjunta dado que Fedesarrollo no tiene los medios ni presupuesto para garantizar la respuesta de los municipios.

Por considerarlo de mayor aplicabilidad, Fedesarrollo ha diseñado la herramienta web en Excel con el fin de que sea de fácil manejo para cualquier persona o entidad territorial. Vale la pena resaltar que Fedesarrollo únicamente entrega el diseño con el fin de posteriormente el DNP pueda desarrollar un aplicativo que sea utilizado por los OCAD y las entidades territoriales. En este punto es importante advertir que la responsabilidad de Fedesarrollo recae únicamente sobre el diseño integral de la herramienta. Su operacionalización y puesta en funcionamiento quedará enteramente a discreción del DNP.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la herramienta diseñada por Fedesarrollo toma los beneficios y los costos que se encuentran en el MGA, pero no hace ningún tipo de validación sobre el cálculo de estos. En este sentido, la validez de los resultados que arroje la herramienta, si bien dependen de otros ponderadores, está directamente relacionada con la calidad de las estimaciones de costos y beneficios que se tengan.

2.2. Diseño de la herramienta

Tal como se presentó anteriormente, el diseño de la herramienta se realizó en Excel, por considerarlo de fácil manejo. Para que esta pueda funcionar, al menos en su fase de diseño en la cual se encuentra, es necesario que el usuario tenga habilitada la opción de ***“habilitar todas las macros”*** en el Excel. En su diseño, la herramienta de priorización tiene una hoja principal denominada ***“Ingreso Proyectos”***, en la cual se debe ingresar la información relacionada con los proyectos que se quieren priorizar. En la columna A se debe diligenciar el nombre del proyecto, en la columna B se ingresan los costos totales del proyecto y en la columna C los beneficios totales del mismo. En la columna D se selecciona el sector del proyecto y automáticamente en la columna E aparecerá la ponderación que le corresponde al proyecto de acuerdo a las respuestas obtenidas en la encuesta web.

En la columna F el usuario deberá elegir el número de criterios del Artículo 27 de la Ley 1530 que cumple el proyecto que se está priorizando, para esto deberá utilizar la barra de desplazamiento que se encuentra en la celda. En la columna G se encuentra el ponderador que se le otorga a los criterios de la Ley 1530. Este ponderador puede variar entre 0,03 (3% adicional) y 0,07 (7% adicional), para variar este ponderador puede utilizarse la barra de desplazamiento que se encuentra en la parte superior de la columna G. Adicionalmente, en la columna H se encuentra la tasa de interés, la cual puede variarse con la barra de desplazamiento que se encuentra en la parte superior de la columna I. Inicialmente, esta tasa se encuentra fijada en un valor de 10,49% dado que este es el último dato disponible de la tasa de interés comercial ordinario fijada por el Banco de la República para 2014. Sin embargo, dado que esto puede variar, se permitió que esta fluctuara entre 10,30% y 10,60% para este diseño. Por último, en la columna I se

forma de arreglar esta realidad. En este caso lo que se debe cambiar es el mecanismo de presentación de proyectos donde haya participación de la sociedad civil y discusiones sobre un número de proyectos que exceda el presupuesto asignado. De otra forma no habrá que priorizar y la herramienta pierde su función que es la de entregar el proyecto que se espera tenga los mayores beneficios para la entidad territorial.

De otro lado, la herramienta supone que las estimaciones de beneficio y costo de los proyectos están bien calculadas. La herramienta no tiene la capacidad de verificar esto, no recalcula o modifica algún valor; simplemente supone que la información es verídica y ha sido revisada por quienes aprueban el proyecto. Esto por supuesto no es una limitación de la herramienta, sino del ciclo del proceso y los errores que se cometan en la aprobación de proyectos cuando la información no es certera.

En síntesis la herramienta supone que el ciclo de los proyectos se cumple como establece la ley y ésta no tiene capacidad alguna para corregir posibles irregularidades o información errónea. Su buen funcionamiento depende del funcionamiento del ciclo según la ley y de contar con buena información para hacer los cálculos. Sin embargo, la herramienta diseñada por Fedesarrollo es flexible en cuanto a los parámetros establecidos y su uso es bastante asequible para cualquier persona que maneje Excel.

2.4. Cobertura de la encuesta web y representatividad por regiones

Uno de los insumos principales para la realización de la presente evaluación, lo constituía la realización de una encuesta vía web para todos los municipios y departamentos del país la cual permitiría recoger una gran cantidad de información primordialmente acerca de la percepción que tienen los entes territoriales acerca del ciclo de los proyectos. Adicionalmente, la encuesta representa el insumo principal para obtener las ponderaciones sociales de la herramienta de priorización propuesta por Fedesarrollo.

Es por esta razón que tanto desde el DNP como desde Fedesarrollo se unieron esfuerzos para recolectar la mayor cantidad de encuestas posibles. Para esto el DNP puso a disposición de Fedesarrollo no sólo su equipo técnico los cuáles tienen contacto permanente con los entes territoriales, sino también su equipo logístico, incluido un *call center*, buscando de esta forma poder obtener una muestra representativa de respuestas a las encuestas de manera que se pudieran obtener estimadores consistentes con base en ella.

Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, la cantidad de encuestas que se pudo recoger al momento de finalizar la presente consultoría no es lo suficientemente alta como para que los indicadores que se obtengan de ella sean representativos (ver Tabla 42). Dado que los niveles de confianza tanto para el nivel nacional como para cada una de las regiones

son bastante bajo, Fedesarrollo recomienda que desde el DNP se siga realizando el esfuerzo por recolectar un número suficiente de cuentas que permita obtener resultados confiables de la encuesta. Adicionalmente, Fedesarrollo se compromete a que una vez se haya recogido un número suficiente de encuestas, desde esta entidad se realizarán todos los cálculos pertinentes con la encuesta web (estadísticas descriptivas y cálculo de ponderadores de la herramienta de priorización).

Tabla 42. Representatividad de la Encuesta por Regiones

Región ⁴⁰	Encuestas		Nivel de Confianza ⁴¹
	Efectivas	Faltantes	
Región Caribe	49	148	12.5%
Región Centro Oriente	115	250	20.4%
Región Centro Sur	32	93	11.0%
Región eje Cafetero	73	105	24.0%
Región Llano	22	56	9.4%
Región Pacífico	71	111	22.0%
Total Nacional	362	763	35.5%

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Web

2.5. Evaluación multicriterio - Método sencillo de estandarización

La priorización de proyectos de inversión pública debe ser una decisión informada utilizando todas las fuentes de información disponibles. En este sentido, la información de tipo cualitativo es igualmente importante y el proceso de toma de decisión no se debe restringir únicamente a la información cuantitativa. Lo anterior, teniendo en cuenta que factores tales como la percepción, intuición y experiencia son fundamentales a la hora de tomar decisiones en el mundo real, por lo que estos factores no pueden ser excluidos.

El método tradicional para la priorización de proyectos de inversión pública utiliza mediciones como el análisis costo beneficio, la tasa interna de retorno o el valor presente

⁴⁰ Las agregación por regiones corresponde a las regiones definidas en el acuerdo 0003 de 2012 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías

⁴¹ El nivel de confianza corresponde al nivel de confianza de un muestreo estratificado simple

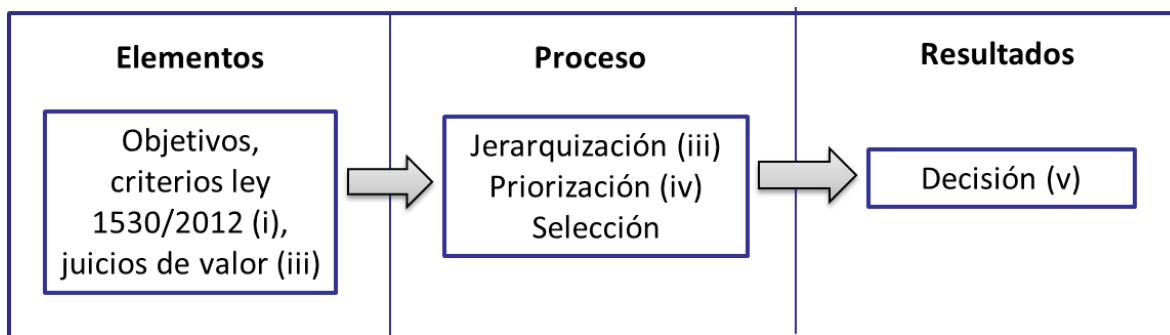
neto para la toma de decisiones. Sin embargo, desconoce aspectos no cuantificables e intangibles que podrían ser determinantes para tomar una decisión óptima de priorización de inversiones.

Métodos que avanza en este frente son los métodos multicriterio, los cuales se fundamentan en el proceso de decisión en donde a partir de unos elementos y la aplicación de métodos de comparación entre alternativas, se toma una decisión consistente con algún marco de racionalidad adoptado.

Una de las formas más simples de evaluación multicriterio es el Método Sencillo de Estandarización que identifica la importancia relativa entre criterios e integra indicadores cuantitativos y cualitativos. Presenta como características especiales una matriz de comparaciones de criterios y el uso de la normalización de variables como herramienta estadística. La matriz de comparaciones, la cual permite indagar si un criterio es más importante que otro, es el instrumento de este método para calcular las ponderaciones de cada uno de estos criterios, mientras que la normalización es una técnica que permite la homogenización de las unidades de medida de las variables para la comparabilidad de estas (**Pacheco & Contreras, 2008**).

En este aparte del documento se presenta la propuesta de una herramienta de priorización de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR. El marco general para la aplicación de la evaluación multicriterio en este caso se presenta en la Figura 12. En lo que resta de la sección se detalla su aplicación y las posibles restricciones que esta podría tener teniendo en cuenta la disponibilidad de información para cada uno de los tipos de OCAD.

Figura 12. Marco general de la evaluación multicriterio de proyectos a ser financiados por el SGR – Problema de decisión



Fuente: Elaboración propia basada en Arancibia, Sara y Contreras, Eduardo (2006) citado en Pacheco, J. F., & Contreras, E. (2008)

- i) Definición de criterios

En primer lugar se definen los criterios de la herramienta, los cuales fueron identificados a partir de la revisión de los artículos 2, 23 y 27 de la Ley 1530/2012 así como de algunos criterios adicionales como el análisis costo beneficio y una priorización de sectores.

En total esta revisión arrojó un total de 31 criterios (Ver Anexo), los cuales, al ser agrupados por similitud, dieron origen a 11 grandes criterios, los cuales son:

- **Equidad y convergencia regional:** En el marco del SGR se refiere a propiciar la adopción de mecanismos de inversión que prioricen su distribución hacia la población más pobre que contribuyan a la equidad social, esperando así que las brechas entre los territorios disminuyan.
- **Desarrollo y competitividad regional:** Priorizar los proyectos que contribuyan a cerrar las brechas de competitividad entre las regiones, mejorando la dotación de bienes y servicios públicos básicos indispensables para alcanzar el desarrollo.
- **Grandes proyectos de desarrollo:** Priorizar aquellos proyectos de mayor envergadura en cuanto a objetivos y beneficiarios.
- **Pertinencia:** Priorizar proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales del municipio o departamento.
- **Sostenibilidad:** Priorizar los proyectos cuya entidad territorial beneficiaria tenga la posibilidad de financiar su operación y funcionamiento con ingresos de naturaleza permanentes.
- **Análisis de beneficio-costos sociales:** Priorizar los proyectos que maximicen el valor presente neto de todos los beneficios privados y sociales menos los costos privados y sociales.
- **Prácticas de buen gobierno de las Entidades Territoriales:** Priorizar proyectos de las entidades territoriales que demuestren adoptar prácticas de transparencia y control interno.
- **Ejecución eficiente de las Entidades Territoriales:** Priorizar proyectos presentados por las entidades territoriales que hayan alcanzado mayores niveles de ejecución de los proyectos que para el momento ya fueron aprobados.
- **Asociatividad territorial:** Priorizar proyectos en los que
 - Se integren entidades territoriales financiando proyectos comunes con diferentes fuentes incluyendo regalías.
 - Se Incluya el mecanismo contrato plan
- **Entidades territoriales específicas (productoras, zonas de frontera):** Priorizar los proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en:
 - Las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables
 - Zonas de frontera.

- Sectores privilegiados: Priorizar proyectos de los siguientes sectores:
 - Inversiones físicas en educación.
 - Proyectos de conservación, recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
 - Extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
 - Proyecto que incluya explícitamente como beneficiarios a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas.
 - Proyectos que promuevan el desarrollo de la producción mineroenergética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
 - En las zonas no interconectadas del país, priorizar los proyectos de energización.

ii) Medición de los criterios

Estos 11 criterios son medidos a través de indicadores, algunos de los cuales son continuos y otros discretos (como es el caso de entidades territoriales específicas y sectores privilegiados). Además, debe aclararse que no todos los anteriores 11 criterios aplican a todos los tipos de OCAD (regionales, departamentales y municipales). Esto se expone en la Tabla 43.

Tabla 43. Descripción de indicadores herramienta de priorización

Criterio	Indicador	Forma de cálculo	Fuente	ET al que aplica (que presenta o que se beneficia del proyecto)	Tipo de OCAD al que aplica
Equidad y convergencia regional	Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- de la entidad territorial que presenta.	Indicador NBI	DANE	•Departamentos •Municipios	•Regional
				•Municipios	•Departamental
Desarrollo y competitividad regional	Índice Global de Competitividad Departamental* -IGCD- del departamento que presenta	Indicador IGCD	CEPAL	•Departamentos	•Regional
	Indicador de Capacidades de Desarrollo Endógeno – IENDOG- del municipio que presenta	Indicador IENDOG	DNP	•Municipios	•Regional •Departamental
Grandes proyectos de desarrollo	Monto total normalizado de cada proyecto.	$z = \frac{x_{i,j} - x^*_{*j}}{S_j}$ <p>Donde $z_{j,i}$ es el resultado del indicador x^*_{*j} es la media aritmética de los montos totales de los proyectos $x_{i,j}$ es el monto total del proyecto S_j es la desviación estándar de los montos totales de los proyectos</p>	DNP SGR	•Departamentos •Municipios	•Regional

Criterio	Indicador	Forma de cálculo	Fuente	ET al que aplica (que presenta o que se beneficia del proyecto)	Tipo de OCAD al que aplica
	Porcentaje recursos de regalías directas y específicas solicitados por el proyecto, del total de cupo asignado por concepto de estas regalías.	$z = \frac{D_{i,j} + E_{i,j}}{D_j + E_j} \times 100$ <p>Donde $D_{i,j}$ es el monto del proyecto correspondiente a asignaciones directas de la entidad territorial $E_{i,j}$ es el monto del proyecto correspondiente a asignaciones específicas de la entidad territorial D_j asignaciones directas de la entidad territorial E_j asignaciones específicas de la entidad territorial Estos datos estarán discriminados por su vigencia correspondiente.</p>	DNP SGR	<ul style="list-style-type: none"> •Departamentos •Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> •Departamental •Municipal
Pertinencia	Ponderaciones de los proyectos según matriz de jerarquización criterios de pertinencia	Matriz de jerarquización de los proyectos según la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> • Resultados de la Línea de Base de los Fondos del SGR • Resultados de la encuesta a alcaldes • Coberturas de los indicadores básicos de la ET beneficiaria: 	Fedesarrollo-DNP	<ul style="list-style-type: none"> •Departamentos •Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> •Regional •Departamental •Municipal

Criterio	Indicador	Forma de cálculo	Fuente	ET al que aplica (que presenta o que se beneficia del proyecto)	Tipo de OCAD al que aplica
		<ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad infantil • Salud • Educación secundaria • Agua potable y alcantarillado • Ponderadores de los sectores según la encuesta web de Fedesarrollo 			
Sostenibilidad	Promedio de la importancia relativa de los ingresos propios en los últimos tres años	$\frac{\sum_{i=1}^3 Ing. Trib. i / Ing. Tot_i}{3}$ <p>Ing. Trib. = Ingresos tributarios Ing. Tot = Ingresos totales i = año i</p>	Anexos índice de Desempeño Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional • Departamenta I
Análisis de beneficio-costo social	Valor Presente Neto Social	$VPNS = \sum_{i=1}^G \omega_i \sum_{t=0}^N \frac{B_i^t - C_i^t}{(1+i)^t}$ <p>Donde ω_i es el ponderador final G es el número de sectores B son los beneficios C son los costos</p>	DNP SGR (MGA)	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional • Departamenta I • Municipal
Prácticas de buen gobierno de las ET	Índice de Gobierno Abierto –IGA- de la entidad territorial que presenta	Índice de Gobierno Abierto –IGA-	Procuraduría General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos • Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional • Departamenta I

Criterio	Indicador	Forma de cálculo	Fuente	ET al que aplica (que presenta o que se beneficia del proyecto)	Tipo de OCAD al que aplica
Ejecución eficiente de la entidad territorial	Nivel de ejecución de los proyectos que le fueron designados a la entidad territorial que presenta desde hace 1 año	Valor de los proyectos contratados que fueron designados desde hace 1 año/Valor total proyectos aprobados desde hace 1 año	GESPROY	•Departamentos •Municipios	•Regional
				•Municipios	•Departamenta l
Entidades territoriales productoras	Entidades territoriales productoras	Indicador discreto que puede tomar los siguientes valores: 0 si el proyecto no es presentado o no beneficia a una entidad productora 1 si el proyecto es presentado o beneficia a una entidad productora	DNP	•Departamentos •Municipios	• Regional
				•Municipios	•Departamenta l
Asociatividad territorial	Asociatividad territorial	Indicador discreto que puede tomar los siguientes valores: 0 si el proyecto no es presentado por varias entidades territoriales ni incluye el mecanismo de contrato plan 0,5 si es presentado por varias entidades territoriales o incluye el mecanismo de contrato plan 1 si es presentado por varias entidades territoriales e incluye el mecanismo de contrato plan	DNP SGR MGA	•Departamentos •Municipios	•Regional
					•Departamenta l •Municipal
Sectores privilegiados	Sectores privilegiados por el SGR	Indicador discreto que puede tomar los siguientes valores:	DNP SGR MGA	•Departamentos •Municipios	•Regional •Departamenta

Criterio	Indicador	Forma de cálculo	Fuente	ET al que aplica (que presenta o que se beneficia del proyecto)	Tipo de OCAD al que aplica
por el SGR		<p>0 si el proyecto no pertenece a ninguno de los sectores priorizados</p> <p>0,33 si el proyecto pertenece a uno de los sectores priorizados</p> <p>0,66 si el proyecto pertenece a dos de los sectores priorizados</p> <p>1 si el proyecto pertenece a tres o más de los sectores priorizados.</p> <p>Los sectores priorizados son:</p> <p>a. Inversiones físicas en educación.</p> <p>b. Proyectos de conservación, recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.</p> <p>c. Extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.</p> <p>d. Proyecto que incluya explícitamente como beneficiarios a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>e. Proyectos que promuevan el desarrollo</p>			<p>I</p> <p>•Municipal</p>

Criterio	Indicador	Forma de cálculo	Fuente	ET al que aplica (que presenta o que se beneficia del proyecto)	Tipo de OCAD al que aplica
		<p>de la producción mineroenergética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.</p> <p>f. En las zonas no interconectadas del país, priorizar los proyectos de energización.</p> <p>g. Proyecto orientado al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera</p>			

* El Índice Departamental de Competitividad –IDC- del Consejo Privado de Competitividad –CPC- y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario –CEPEC- puede servir de alternativa.

A continuación se explican las razones por las cuales se emplean los diferentes indicadores presentados en la tabla anterior para aplicar a cada uno de los criterios descritos anteriormente.

- Equidad y convergencia regional

El SGR buscó distribuir las regalías de una manera más equitativa para que todo el país se beneficiara del dinero recibido por el Estado por este concepto. Este principio de equidad se vulnera cuando en las bolsas de recursos compiten entidades territoriales con características disímiles. Teniendo en cuenta esta situación, se utiliza el NBI como criterio de priorización beneficiando a aquellos municipios con menores niveles de calidad de vida. De esta manera se espera darle una ventaja a los entes territoriales más débiles y promover su desarrollo para avanzar hacia la convergencia regional.

En los casos en los cuales un proyecto es presentado por más de una entidad territorial, el indicador de NBI que se toma en cuenta es el de mayor valor entre ellos. En el caso de los OCAD municipales este criterio no aplica ya que este OCAD sólo aprueba proyectos presentados por la misma entidad territorial y que sean financiados por los cupos de asignaciones directas y específicas.

- Desarrollo y competitividad regional

El desarrollo y competitividad regional es otro de los objetivos del SGR. Dadas las brechas entre entidades territoriales, los recursos de regalías se orientan a aumentar el desarrollo y competitividad de las regiones más rezagadas en este aspecto. Para esto, el segundo criterio es priorizar los proyectos presentados por departamentos con menores valores del Índice Global de Competitividad Departamental –IGCD- y por los municipios con menores valores del indicador IENDOG.

En el caso en que un proyecto sea presentado por diferentes departamentos o diferentes municipios, el menor valor de este indicador es el que se tomará en cuenta. En términos operativos de la metodología de priorización a emplear, es necesario resaltar que ya que un menor valor de estos indicadores debe aumentar las probabilidades de aprobación del proyecto, éste debe sufrir una transformación para que un mayor valor indique una mayor probabilidad de ser priorizado, lo cual se explicará en la sección iv de este capítulo. El IGCD o el IENDOG será empleado de acuerdo a la entidad territorial que presente el proyecto o que se vea beneficiado por él.

- Grandes proyectos de desarrollo

El SGR busca financiar grandes proyectos de desarrollo, con la idea que es preferible un proyecto de gran envergadura que varios proyectos que atomicen los recursos. Por esto el indicador de este criterio compara la magnitud de los proyectos a partir de los recursos invertidos. Así, en el caso de los proyectos financiados con recursos de asignaciones directas o específicas, el indicador presenta el porcentaje de recursos solicitados con respecto al cupo de la entidad, con lo que a mayor porcentaje, mayor tamaño del proyecto. En el caso de los proyectos financiados con el FDR o con el 60% del FCR, como estos recursos son cupos departamentales, se analiza la distancia relativa del monto del proyecto con respecto al monto promedio de los proyectos presentados a ese cupo departamental, de esta manera los proyectos más grandes de cada cupo departamental serán priorizados.

- Pertinencia

Para analizar la pertinencia del proyecto se recurre a la información disponible sobre

- Coberturas de los indicadores básicos de la entidad territorial beneficiaria del proyecto:
 - Mortalidad infantil
 - Salud
 - Educación secundaria
 - Agua potable y alcantarillado
- Resultados de la Línea de Base de los Fondos del SGR
- Ponderadores de los sectores según la encuesta web de Fedesarrollo

Una vez los participantes hayan estudiado esta información para cada proyecto procederán a comparar proyecto a proyecto a través de la matriz de la Tabla 44 para definir cuál consideran que es más importante que el otro. Si se decide que el proyecto de la fila es más pertinente que el de la columna, entonces se registra 1, de lo contrario un 0. Al final de decidir por cada uno de los pares de proyectos resultará una matriz como la que aparece en la Tabla 44.

Tabla 44. Ejemplo matriz ponderación de proyectos según pertinencia

	Proyecto A	Proyecto B	Proyecto C
Proyecto A		1	0
Proyecto B	1		1
Proyecto C	0	1	

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

Posteriormente se suman los datos correspondientes a cada fila y se totaliza la suma de todos los datos de la matriz (4 en el ejemplo). Se calcula el porcentaje que representa el Proyecto A respecto del total (0,25% en el ejemplo), e igual para el resto. Los resultados para el ejemplo se muestran en la Tabla 45.

Tabla 45. Cálculo de indicador de pertinencia de los proyectos

	Proyecto A	Proyecto B	Proyecto C	
Proyecto A		1	0	1
Proyecto B	1		1	2
Proyecto C	0	1		1
				4

	Sumas	Indicador
Proyecto A	1	0,25
Proyecto B	2	0,50
Proyecto C	1	0,25
	4	

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

- **Sostenibilidad**

La sostenibilidad de un proyecto depende de la disponibilidad de recursos para la operación y mantenimiento de los productos del mismo. Una forma de aproximarse a la definición de esta condición, es analizar los recursos propios con los que cuenta la entidad territorial (ingresos tributarios), los cuales serán la fuente de financiación para mantener un bien o servicio en funcionamiento. Por esto el indicador elegido para medir el criterio de sostenibilidad es la importancia relativa de los ingresos propios, el cual compara los ingresos tributarios con los ingresos totales de la entidad, por lo que un mayor valor del indicador significa menor dependencia a recursos diferentes de sus recursos propios.

- **Análisis beneficio costo social**

El análisis de beneficio-costos sociales estudia el valor presente neto de todos los beneficios menos los costos de los proyectos, incluyendo dentro de estos tanto los de carácter privado como los de carácter social. Este cálculo, denominado Valor Presente Neto Social –VPNS– depende de la calidad de los datos de beneficios y costos que reporten los proyectos, por esto, este criterio de priorizar aquellos proyectos con mayor VPNS sólo podrá ser utilizado una vez los datos sean confiables.

- Prácticas de buen gobierno

El SGR busca promover las prácticas de buen gobierno de las entidades territoriales, prácticas que tienen como principios orientadores la transparencia y rendición de cuentas, la gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano, políticas de empleo público y estrategias de lucha contra la corrupción. El Índice de Gobierno Abierto –IGA– de la Procuraduría General de la Nación constituye una aproximación a la medición de estos principios, pues tiene como componentes la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, el almacenamiento de la información (implementación de la ley de archivos), la exposición de la información (visibilidad de la contratación, gobierno en línea, reporte a sistemas estratégicos de información) y el diálogo sobre la información (audiencias públicas, atención al ciudadano). En este sentido, la priorización de proyectos debe favorecer a aquellas entidades con mayores puntajes en este índice sintético.

- Ejecución eficiente de la entidad territorial

La eficiencia en la ejecución de los recursos es otro de los principios del SGR. En este sentido, es importante reconocer a las entidades territoriales que ejecutan de manera ágil los proyectos y recursos que les han sido aprobados. De esta manera, este criterio es medido a través de los niveles de ejecución de los proyectos que le fueron aprobados a la entidad territorial desde hace 1 año, por lo que un mayor valor de proyectos contratados con respecto a los proyectos aprobados desde esa fecha, debe otorgar mayores probabilidades de que el proyecto sea priorizado.

- Asociatividad territorial

La asociatividad territorial es otro de los elementos claves para el cumplimiento de los objetivos del SGR. Esta característica se puede capturar a través de un indicador discreto que premia a los proyectos que son presentados o financiados (sin importar la fuente de financiación) por más de una entidad territorial o que utilizan el mecanismo de contrato plan. Esta última condición se incluye ya que un contrato plan implica una coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales.

- Entidades territoriales específicas

La normatividad del SGR es clara en definir la prioridad que tienen algunas entidades territoriales, por esto el indicador empleado premia a los proyectos presentados o que benefician de manera directa a entidades productoras.

- Sectores privilegiados

Además de definir entidades territoriales priorizadas, la normatividad del SGR también es clara al definir sectores que el SGR debe priorizar, por esto se aplica un indicador discreto que toma cierto valor dependiendo de a cuantos sectores priorizados se pueda enmarcar.

iii) Jerarquización de los criterios

En el caso de la priorización de proyectos del SGR es posible establecer las relaciones de importancia entre los criterios definidos, es decir, es posible determinar que un criterio es más importante que otro aunque sólo ordinalmente. Por esto, en la jerarquización de los criterios se incluyen los juicios de valor con respecto a la importancia relativa de los criterios, lo cual permite calcular los ponderadores de cada uno de ellos.

Luego de haberse tomado esta decisión, los siguientes son los pasos a seguir para determinar las ponderaciones.

- Para determinar las ponderaciones se deben registrar los resultados de la comparación por pares de criterios de la matriz de la siguiente tabla al responder a la pregunta: ¿es el criterio de la fila más importante que el de la columna?
- Si se decide que el criterio de la fila es más importante que el de la columna, entonces se registra 1, de lo contrario un 0. Al final de decidir por cada uno de los pares de criterios resultará una matriz como la que aparece en la siguiente Tabla 4.
- Debe tenerse en cuenta que, para que los resultados sean coherentes, se debe probar que por ejemplo, si se definió que C1 es más importante que C4 (1), entonces C4 no puede ser más importante que C1 (0).

Tabla 46. Ejemplo matriz de juicios de importancia

	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5
C.1		0	0	1	0
C.2	0		1	0	1
C.3	1	0		1	0
C.4	0	1	0		1
C.5	0	0	1	0	

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

- Posteriormente se suman los datos correspondientes a cada fila y se totaliza la suma de todos los datos de la matriz (58 en el ejemplo). Se calcula el porcentaje que representa el criterio C.1 respecto del total (8,62% en el ejemplo), e igual para el resto. Los resultados para el ejemplo se muestran en la Tabla 47. De esta

manera se establecen las ponderaciones para los siguientes ejercicios de priorización de proyectos.

Tabla 47. Cálculo de ponderaciones

	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5	Sumas	Ponderación
C.1		0	0	1	0	1	12,50%
C.2	0		1	0	1	2	25,00%
C.3	1	0		1	0	2	25,00%
C.4	0	1	0		1	2	25,00%
C.5	0	0	1	0		1	12,50%
						8	

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

iv) Priorización de proyectos

Continuando con el ejemplo y asumiendo que se quiere tomar una decisión de priorización a partir de tres proyectos, se identifican los criterios que aplican para el OCAD correspondiente y la información que se dispone para todos los proyectos a priorizar⁴². El ejemplo se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 48. Indicadores de los proyectos.

Proy	Valor de los indicadores del proyecto				
	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5
A	0,008	0,014	66,700	0,970	1,000
B	0,010	0,017	43,200	0,980	1,000
C	0,006	0,027	27,500	0,960	0,000
Media	0,0077	0,019	45,800	0,970	0,667
Desv. Est.	0,002	0,006	16,109	0,008	0,471

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

En este punto es necesario realizar una primera transformación. Dado que la priorización se hará teniendo en cuenta el mayor valor que obtenga cada proyecto, es necesario asegurarse que un mayor valor del indicador signifique una mayor probabilidad de que el proyecto sea priorizado. Como se comprobará en la Tabla 43, el criterio 2, desarrollo y

⁴² Si algún proyecto no cuenta con alguna información de los criterios aplicables a su tipo de OCAD, este criterio no será tenido en cuenta en la evaluación y se dejará nota en el acta.

competitividad regional, es el único criterio en el que un mayor valor significa menores probabilidades de que sea priorizado, por esto los valores de este indicador deben sufrir la siguiente transformación:

$$x_{i,j} = \frac{1}{d_{i,j}}$$

Donde:

$x_{i,j}$ es el i-ésimo dato del indicador j-ésimo transformado

$d_{i,j}$ i-ésimo dato del indicador j-ésimo original

El siguiente paso es la estandarización de los indicadores. Dado que cada una de las variables está en distinto orden de magnitud, es necesario estandarizar los indicadores. Esto puede hacerse a través de una normalización de los indicadores, de este modo los datos serán comparables, ya que revela las distancias relativas de cada indicador a la media.

La Tabla 49 muestra los datos una vez se le ha aplicado a cada uno de ellos el estadístico Z.

$$z_{j,i} = \frac{x_{i,j} - x^*_j}{S_j}$$

Donde:

$z_{j,i}$ es el valor normalizado de $x_{j,i}$

x^*_j es la media aritmética del indicador j-ésimo

$x_{i,j}$ es el i-ésimo dato del indicador j-ésimo

S_j es la desviación estándar del indicador j-ésimo

Dada esta fórmula, cuando un indicador tiene igual valor para todos los proyectos, se omite del análisis ya que no aporta información y no puede estandarizarse.

Tabla 49. Normalización de indicadores

Proyecto	Valor normalizado de los indicadores del proyecto				
	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5
A	0,16	-0,99	1,30	0,00	0,71
B	1,14	-0,38	-0,16	1,22	0,71
C	-1,30	1,37	-1,14	-1,22	-1,41

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

Ahora, utilizando los ponderadores definidos en la sección iii, se muestra en la Tabla 50 cada proyecto ponderado por cada indicador. Finalmente se agregan los valores de cada proyecto, lo cual permitirá establecer el nivel de prioridad.

Tabla 50. Indicadores normalizados y ponderados.

Proyecto	C.1	C.2	C.3	C.4	C.5	Total	Prioridad
	0,13	0,25	0,25	0,25	0,13		
A	0,02	-0,25	0,32	0,00	0,09	0,19	2
B	0,14	-0,10	-0,04	0,31	0,09	0,40	1
C	-0,16	0,34	-0,28	-0,31	-0,18	-0,59	3

Fuente: Elaboración propia basada en (Pacheco & Contreras, 2008)

v) Decisión

La priorización de los proyectos se realiza organizando de mayor a menor los resultados obtenidos por cada uno de los proyectos, a partir de lo cual el proyecto con mayor valor obtiene la posición 1 y es el proyecto que debe aprobarse primero. En el ejemplo, de acuerdo a la Tabla 50, el proyecto B tiene la posición 1, el A la 2 y el C la 3, por lo que si los recursos sólo alcanzaran para aprobar dos proyectos, los proyectos elegidos serían el A y el B.

Como se mostró anteriormente, este resultado depende en cierta medida de los ponderadores utilizados, por lo que es fundamental decidir quién dará los juicios de valor sobre la jerarquización de los criterios.

Finalmente, los criterios empleados por cada tipo de OCAD son diferentes, esto debido a la disponibilidad de información y la aplicabilidad de los criterios (por ejemplo el criterio de equidad y convergencia regional no aplica en el caso de los OCAD municipales pues sólo hay un valor posible para todos los proyectos). En las siguientes tablas se presentan los criterios aplicables a cada OCAD.

Tabla 51. Criterios aplicables a cada tipo de OCAD

OCAD Municipal	OCAD Departamental* y Regional
<ul style="list-style-type: none"> • Grandes proyectos de desarrollo • Pertinencia • Análisis de beneficio-costosocial • Asociatividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad y convergencia regional • Desarrollo y competitividad regional • Grandes proyectos de desarrollo • Pertinencia • Sostenibilidad • Análisis de beneficio-costosocial

OCAD Municipal	OCAD Departamental* y Regional
<ul style="list-style-type: none"> • Sectores privilegiados por el SGR 	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas de buen gobierno de las ET • Ejecución eficiente de la entidad territorial • Entidades territoriales específicas (productoras, zonas de frontera) • Asociatividad territorial • Sectores privilegiados por el SGR

*Si los municipios están adheridos al OCAD departamental sus proyectos se priorizaran de manera separada de los proyectos del departamento. Para priorizar los proyectos se asumirán los indicadores utilizados por los OCAD municipales.

° Se recomienda que en los OCAD Regionales se dé un peso especial al criterio de Asociatividad.

Fuente: Elaboración propia

2.5.1. Limitaciones de la herramienta

- En el caso de los OCAD municipales la mayoría de los criterios que miden características de las entidades territoriales no son aplicables, pues todos los proyectos obtendrían un mismo valor en estos indicadores. Esta razón explica por qué sólo cinco criterios pueden ser utilizados para este tipo de OCAD.
Una alternativa para ampliar el número de criterios de priorización es incluir indicadores cualitativos basados en percepciones y otros criterios que no están incluidos en la normatividad. Por ejemplo, puede crearse un indicador discreto en el que se otorga un 1 si el proyecto cuenta con cofinanciación de recursos del presupuesto general de la nación, lo cual se justifica por la percepción de que este tipo de proyectos requieren de una formulación mucho más rigurosa dada la mayor cantidad de controles.
- La función de los OCAD departamentales es viabilizar, priorizar y aprobar proyectos a ser financiados por recursos de asignaciones directas y específicas del departamento. En ocasiones, algunos departamentos han decidido permitir que una parte de estos recursos se agrupen en una especie de bolsa de recursos a la que a través de la formulación de proyectos cualquier municipio del departamento pueda acceder. En este caso y cuando los proyectos del departamento estén destinados a beneficiar municipios específicos, los indicadores que miden características municipales aplican, de lo contrario, al igual que en los OCAD municipales, estos indicadores no pueden emplearse.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. Conclusiones

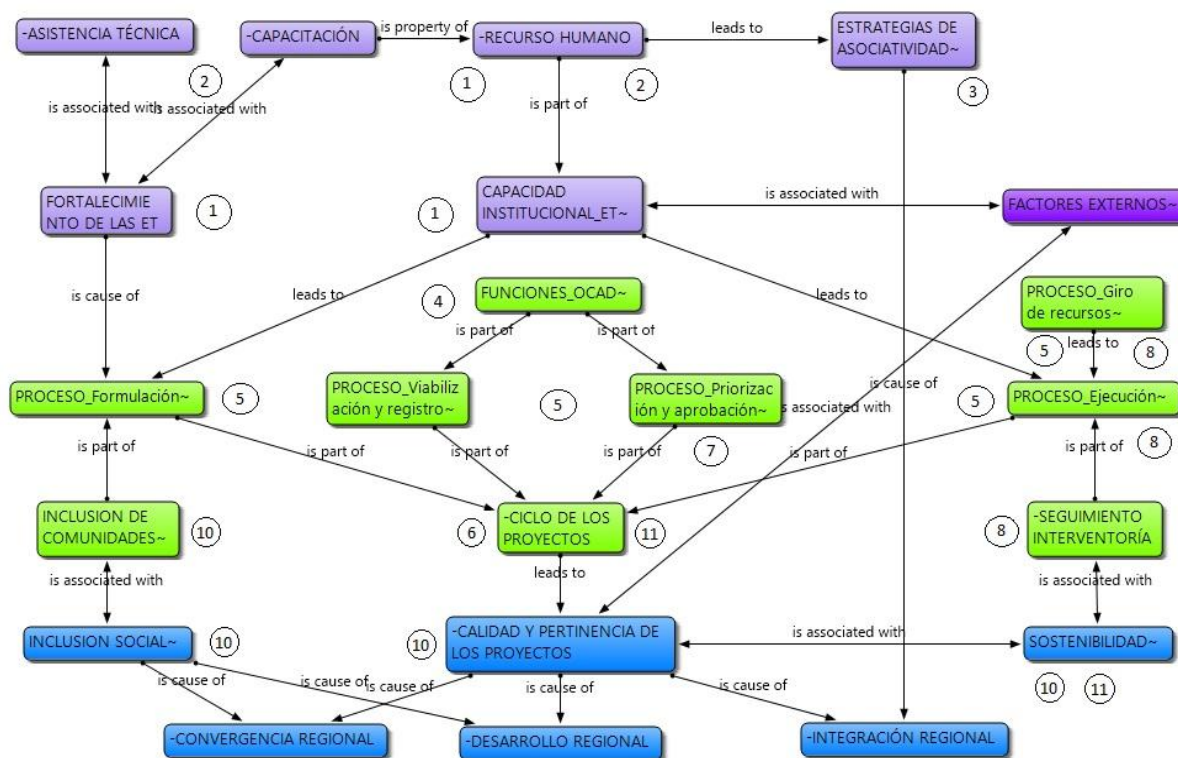
El Sistema General de Regalías está inscrito en procesos que trascienden su ámbito, tales como la descentralización, el conflicto, el problema de tierras (y narcotráfico), por lo que su estudio requiere considerar marcos analíticos de mayor envergadura. Esto implica que los objetivos que se trazó la reforma constitucional escapan a las decisiones locales y al marco regulatorio expedido por la reforma constitucional, la ley y aquéllas de la Comisión Rectora.

La Figura 13 sintetiza esta realidad y las principales relaciones evidenciadas a partir de la evaluación. El esquema se compone de tres grandes partes. El verde se refiere a los procesos formales del ciclo de proyectos establecidos por la normatividad del SGR. La parte morada se refiere a las condiciones previas (o mínimas) que requieren los municipios para poder aprovechar adecuadamente los recursos del SGR. Finalmente, la parte azul se refiere a los grandes objetivos trazados por la reforma del sistema.

La Figura 13 resume el esquema general del SGR: se busca que a través de la asistencia técnica, la capacitación, el fortalecimiento de las entidades territoriales, los recursos humanos, las estrategias de asociatividad y las capacidades instituciones locales se lleve un ciclo de procesos que garantice el buen uso de los recursos para que de este modo se alcancen los objetivos de convergencia, desarrollo e integración regional. El esquema general planteado sigue un modelo lógico institucional que supera enormemente el funcionamiento del sistema que estaba en vigencia antes del 2012.

Sin embargo, el modelo es demasiado vulnerable al mal funcionamiento de algunas de los eslabones y lo que se verifica en campo es que una gran parte de municipios no tienen la capacidad institucional ni los recursos humanos para sacar adelante las nuevas responsabilidades que el sistema exige. Sólo el fortalecimiento de las entidades territoriales a través de la asistencia técnica y la capacitación por parte del gobierno nacional y las gobernaciones, podría ayudar a compensar las grandes brechas que tienen algunos municipios para que ellos de manera autónoma puedan presentar proyectos sostenibles que les sirvan a sus comunidades.

Figura 13. Esquema de las principales relaciones en el marco del Sistema General de Regalías



Fuente: Elaboración propia

La reforma del SGR partió del siguiente supuesto: Las normas y procesos para el funcionamiento del SGR (parte verde) requieren de unas condiciones previas o mínimas (parte morada) para alcanzar los grandes objetivos trazados del sistema (parte azul). Estos objetivos de alto impacto se podrían alcanzar si y solo si, ciertas condiciones mínimas están presentes en los entes territoriales que se benefician de los recursos del sistema.

Sin embargo, la evidencia recolectada en el marco de esta evaluación institucional y de procesos del SGR sugiere que en la práctica estas condiciones no necesariamente están presentes en todos los entes territoriales, razón por la cual se pone en riesgo el cumplimiento de los logros del SGR tal y como estaban previstos en la reforma.

Yo creo que el departamento ha tenido una buena dinámica en estos temas, de pronto sí quisiéramos mirar el tema de los municipios, el OCAD municipal, a ellos se les dificulta un poco más todos estos procesos.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Esto pasó a ser un departamento que tenía 130 mil millones de pesos en cuatro años para inversión, a tener casi 800 mil millones de pesos para inversión, eso no se puede hacer con la misma planta institucional, ese es un debate que tiene que hacerse sobre esto.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Pero no solo existe enorme evidencia de carácter cualitativo sino también de tipo cuantitativo. Los ejercicios econométricos nos muestran por ejemplo como los municipios con mayor pobreza multidimensional son los que aprueban menos proyectos (en comparación con municipios de iguales características en otros aspectos. Y también como la influencia política y los acuerdos que de allí salen ayudan a los municipios a tener mayores probabilidades de presentar proyectos donde el gobernador es de mismo partido.

En suma, la mayor riqueza (o la menor pobreza) es garantía de poder llevar los procesos del SGR de manera más rápida y con mayor calidad. Si esto es así, lo que veremos en un futuro es una mayor divergencia regional y no lo contrario. La evidencia es muy clara en las entrevistas a profundidad donde hubo cerca de 150 relatos donde hay quejas sobre la capacidad institucional y 200 relatos sobre la asistencia técnica en las entidades territoriales, que se tradujeron en 1150 relatos sobre cuellos de botella en los procesos que difícilmente superan. Si bien estos problemas se han ido enfrentando y normalizando a través de la expedición de nuevas normas no se pueden desconocer sino aplicar una serie de correctivos.

Con esto tampoco se insinúa que el sistema deba contemplar una nueva reforma: es un hecho que existen municipios muy rezagados y ninguna reforma a las regalías va a mejorar esto en el corto plazo. Precisamente los problemas que subyacen son propios de una descentralización lenta y una institucionalidad rezagada y divergente cuyas responsabilidades trascienden al SGR.

Así como no podemos culpar al SGR de los problemas históricos de las regiones desintegradas de las grandes actividades económicas del país, tampoco podemos afirmar que el SGR no deba hacer sus aportes para proveer asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Lo que se pide considerar son aquellas divergencias iniciales que pueden limitar los objetivos propuestos por el legislador.

A continuación se resumen los principales elementos evidenciados en el marco de la evaluación, que fueron discutidos a profundidad en el informe y que sustentan esta afirmación.

- Existen trampas que impiden que todos los entes territoriales se beneficien de las regalías.
- ¿Qué produce las trampas? En general, el aislamiento geográfico y político (ej. La poca importancia que se les da desde el centro).
- Trampas y aislamiento generan instituciones frágiles.
- Pocas relaciones institucionales con los departamentos y la nación. Son municipios aislados, sin redes para el desarrollo y con escasa presencia del gobierno nacional.
- Hay ciertas dudas que todos los municipios puedan saltar de su nivel de atraso hasta alcanzar la institucionalidad requerida para aprovechar las regalías. Se necesita cierto acompañamiento (“padrinazgo”) para que lleguen a un nivel mínimo de institucionalidad. Esto se puede conseguir bajo dos esquemas:
 - iii) Bajo un esquema de competencias diferenciadas donde los departamentos ayuden a cubrir estas mismas;
 - iv) Un esquema de fortalecimiento diferenciado donde los más atrasados reciban más recursos y acompañamiento.

Fedesarrollo sugiere que el camino sea el segundo, pues el primero puede generar incentivos perversos al no crear o generar la capacidad mínima de la cual se habla anteriormente. No obstante, mientras se proporcionan la gobernación debe asumir ciertas competencias sin que esto implique disminución de recursos para los municipios.

- La capacidad institucional de los municipios no es fácilmente identificable. La fortaleza política de sus gobiernos y si bien estas características son inconmensurables, partir del supuesto de que tienen unos niveles mínimos es una deficiencia del SGR. En términos de efectividad sería deseable partir del supuesto contrario para evitar grandes diferencias en términos de resultados, desarrollo y convergencia.
- La unidad de análisis no puede ser el municipio per se, sino su capacidad institucional y su integración política y económica. Es necesario asignar competencias en el marco del SGR teniendo en cuenta estas disparidades. En el SGP, por ejemplo, las competencias se han asignado a los departamentos cuando los municipios no tienen suficiente capacidad institucional. Pero una vez se proporciona el acompañamiento, el fortalecimiento y la capacidad, los municipios deben asumir las competencias y tomar sus decisiones autónomamente (como todo proceso en la vida incluyendo el humano).

- La institucionalidad o la desinstitucionalización finalmente es el resultado del nivel de integración política y económica a lo largo de varios años. En este sentido la transferencia de recursos es una condición necesaria más no suficiente para lograr su fortalecimiento.
- El primer paso (*i.e.*, capacidad institucional) es considerado como un hecho y a partir de ahí cambian las normas. Es decir, considerar que se han expedido normas que no tuvieron en mente las diferencias y, por tanto, su capacidad para asumir competencias y cumplir objetivos. En general, no hay consistencia entre competencias y nivel de capacidad institucional. Específicamente en cuanto a la formulación de proyectos y la ejecución de estos mismos.
- La gobernabilidad de los alcaldes y su capacidad para integrar los intereses de su comunidad, sus barrios, sus veredas, tampoco está reflejada en las normas. Nuevamente, se parte del supuesto de que esta capacidad está dada; es exógena y puede obviarse.

Si bien las normas del SGR establecen que los proyectos deben estar de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo, la realidad es que este es un objetivo no verificable de alguna manera objetiva. Más bien, es un requisito o condición que se traduce en una opinión subjetiva de quienes aprueban. De hecho la mayoría de requisitos tienen esta característica.

Tampoco se trata de “legislar” para el municipio, sino de tener en cuenta las diferencias para que el propio sistema sea equitativo para no dejar a sus municipios en sus propios círculos viciosos.

Pobreza → baja capacidad institucional → pobreza.

Baja gobernabilidad → baja capacidad institucional → baja gobernabilidad.

La homogenización de las normas implica un problema para alcanzar los objetivos. La secuencia de acuerdos refleja ciertos problemas (aspectos) técnicos o prácticos pero no reconoce las diferencias. Al no hacerlo, los cambios en los acuerdos, se convierten en una necesidad continua, supliendo aquellos problemas prácticos pero no aquellos de carácter estructural.

Nos encontramos ante un nivel de complejidad que implica repensar algunas estrategias y otras normas. No quiere decir que no se haya avanzado o que se empezó por el lugar equivocado. El análisis verifica un importante número de logros, pero también el retraso

de ciertas metas, cuellos de botella y cuestiones de carácter técnico que son relativamente fáciles de cambiar. Lo difícil, ciertamente, está en poder reglamentar con las consideraciones que incluyan los problemas estructurales y las diferencias.

Las normas han apuntado, como era necesario, a consideraciones generales. Ahora parece que el SGR necesita de consideraciones específicas. El marco normativo ha avanzado enormemente y las entidades territoriales lo reconocen y valoran. Lo que se verifica en campo que se han dado pasos importantes, pero que requiere complementar aquéllos con normas que tengan bajo su constitución problemas estructurales cuyos logros se puedan verificar sólo en el largo plazo. Esto último implica que no existen incentivos fuertes para tomar este camino.

A continuación se brindan las principales conclusiones a partir de las preguntas de investigación del estudio, las cuales se enmarcan en cuatro aspectos (logros, avances, cuellos de botella y aspectos por mejorar).

Hay **avances** importantes que se han dado al interior del sistema, como son las mejoras en la capacidad de los municipios en varios aspectos relacionados con la formulación, como el manejo de la metodología de marco lógico. También se destaca que las capacidades municipales han venido mejorando, lo que se explica en parte, por la asistencia técnica que brindan tanto los departamentos como el DNP y los ministerios.

En el caso de los OCADs regionales ha sido importante la participación del DNP como entidad encargada de la verificación de requisitos cuando los proyectos se tramitan a través de la ventanilla única. Que esta entidad desempeñe esta función ha facilitado, en muchos casos, la presentación de los proyectos ante el OCAD, pues de esta forma las gobernaciones no pueden bloquear los proyectos de los municipios ante desacuerdos con éstos.

En términos de los sistemas de información, el trabajo de estandarización de procesos y ajuste de interfaces realizado sobre las plataformas de estos sistemas, así como el gran operativo de capacitaciones y asistencia técnica ha impactado positivamente la forma como las entidades participan de este proceso, así como su capacidad institucional para enfrentarse a las situaciones con personal más preparado y familiarizado con esta clase de sistemas. Por otro lado, el SMSCE, aunque aún en sus etapas iniciales dados los recientes avances en ejecución, ha hecho que la formulación de los proyectos sea más rigurosa pues los actores ahora saben que en la etapa de ejecución, el seguimiento a las metas propuestas es permanente, lo que a su vez asegura mayor calidad de los proyectos aprobados y mayor calidad en la ejecución de los mismos.

En lo que tiene que ver con **cuellos de botella**, se encontró que la fase de formulación es una de las más complicadas para las entidades territoriales, pues exige estudios técnicos de cierta complejidad, estudios que muchas entidades no están en capacidad de realizar. Ante esto, los municipios contratan formuladores externos, algunos de los cuales apoyan los estudios más complejos y otros formulan todo el proyecto. Este último hecho tiene implicaciones negativas sobre las capacidades de los municipios y sobre el proceso mismo, pues lo hace más lento.

Por otra parte, la verificación de requisitos ha representado un importante cuello de botella en el ciclo de los proyectos pues ha sido un proceso muy demorado. Esta función la ejercen las Secretarías de Planeación en su función de Secretarías Técnicas de los OCAD regionales, departamentales y municipales y, en muchos casos, su capacidad técnica no ha sido suficiente y han sido desbordadas por las nuevas responsabilidades asignadas.

En los modelos de factores asociados se evidenció que hay proyectos que pasan un gran lapso de tiempo esperando por ser aprobados, con una probabilidad muy baja y decreciente de que puedan llegar a ser aprobados. Los proyectos duran, en promedio, 29,8 días en este proceso y cuando la duración del ciclo supera los 40 días es particularmente baja la probabilidad de que logren ser aprobados.

No obstante, el cuello de botella central está asociado a que la capacidad institucional de los municipios es baja, caracterizada por limitaciones en insumos y en recurso humano calificado. En este sentido, se encontró que pese a las transferencias de fortalecimiento institucional que realiza DNP, muchas entidades no se están fortaleciendo y que el porcentaje de personal de planta que maneja procesos del SGR en las entidades territoriales es bajo. Ambas situaciones inciden de manera negativa en diferentes fases del proceso como formulación y ejecución. Respecto a los departamentos, se encontró que aunque tienen limitaciones, estos tienen un mayor nivel de capacidad institucional que los municipios.

Por su parte, las entidades del orden nacional también enfrentan limitaciones, siendo una de las más recurrentes el desconocimiento de la realidad territorial y la sobrecarga de funciones y el déficit de recurso humano y físico que enfrentan algunas entidades como el DNP, tras la entrada en vigencia del SGR.

En el caso del FCTel y su OCAD, los principales cuellos de botella se relacionan con lo siguiente: en primer lugar, este fondo se ve afectado por gran cantidad de variables externas a él y relacionadas con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, por lo que si ésta última no se consolida en las regiones y no presenta avances fundamentales, este fondo será el reflejo de aquellos rezagos.

En segundo lugar, la falta de inclusión de las lógicas de la ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo de normas y procedimientos ha hecho que este fondo sea uno de los más problemáticos del SGR, pues tiene actores, objetivos, justificaciones y potenciales conflictos diferentes a los de los otros fondos, los cuales no han sido tomados en cuenta de manera suficiente en el sistema. Por ejemplo en este OCAD aparecen nuevos actores como Colciencias (que opera tanto como secretaría técnica del OCAD como rector del SNCTel) y las universidades, y también aparecen conflictos nuevos como el provocado por los intereses y perspectivas de los gobernadores en contraposición a los de la academia. A raíz de esta ausencia, surge la falta de claridad en las funciones que debe desempeñar tanto Colciencias como el OCAD CTel en este fondo, así como la falta de claridad en los criterios que deben emplearse a la hora de designar el ejecutor.

Respecto a **aspectos por mejorar**, es importante señalar que la formulación de proyectos por parte de personas naturales y de comunidades minoritarias es baja. Igualmente, la evaluación identificó que los planes de desarrollo son poco efectivos para filtrar proyectos que no son pertinentes, lo que no sucede con los planes de acción de las CAR, pues estos se refieren a temas más específicos.

Con respecto a los aspectos por mejorar de los sistemas de información, es importante que el trabajo con estos sistemas deje de percibirse como repetitivo, lo que se debe actualmente a requerimientos similares o iguales entre herramientas y a la falta de sincronización que permita un ajuste automático simultáneo, así como a la falta de coordinación con requerimientos de entidades externas al SGR. Por otro lado el SUIFP está funcionando como una plataforma de almacenamiento y no de consulta pues los documentos anexos están clasificados por documentos básicos del proyecto y por los distintos tipos de roles pero no existen los mecanismos para hacer búsquedas eficientes, lo que ha ocasionado retrasos en el proceso de viabilización y aprobación, por lo que es necesario avanzar en la consolidación del SUIFP como un sistema de información.

Acerca del SMSCE, el aspecto por mejorar más importante es la falta de divulgación de sus reportes a los miembros del OCAD, pues aunque los miembros sólo participan en el ciclo de los proyectos hasta su aprobación, ellos mismos expresaron su necesidad de conocer los reportes del SMSCE para tomar mejores decisiones en el futuro.

Finalmente, frente a **la manera en que se relacionan y articulan los actores y órganos que hacen parte del SGR** se hallaron cuatro grandes conclusiones. En primer lugar, la pertinencia de la participación activa por parte del nivel nacional, participación que refleja una horizontalización de la relación entre actores y órganos del nivel nacional, gracias a la cual hay un canal de comunicación de abajo hacia arriba. No obstante, en términos de articulación y **la coordinación entre los organismos del nivel nacional y los comités**

consultivos, ésta merece mayor oportunidad para constituir y facilitar las labores de los actores, en los niveles nacional y local, tanto como nutrir los proyectos de manera idónea durante sus ciclos.

En segundo lugar, referido a la oportunidad que tiene el nivel departamental en asumir un rol más central y estructural en las regiones, la información recabada permitió diagnosticar que el poder de incidencia que tienen las gobernaciones se traduce para privilegiar bien sea los intereses de la propia entidad o bien de los niveles municipales.

En tercer lugar, se identificó la existencia de desincentivos a presentar proyectos por parte del nivel municipal. La situación que responde a la autonomía que le otorga el SGR a éstas instancias conlleva a que algunas avancen en un proceso de toma de decisión previo a la participación en el OCAD. En otras palabras, la facultad que tiene el nivel municipal para asumir la toma de determinaciones respecto a la presentación de proyectos, conlleva en algunos casos, a una reducción de las oportunidades de articulación con los actores y órganos que hacen parte del sistema, y en la misma línea, repercute en las oportunidades de documentación y visibilidad de la gestión adelantada por éstas, dejando de lado oportunidades de buenas prácticas y de participación de actores externos como la sociedad civil en aspectos asociados a la veeduría y la transparencia de los procesos.

Por último, además de los triángulos de buen gobierno, el SGR cuenta con un mecanismo interno de reporte del funcionamiento de las entidades territoriales hacia los niveles nacionales y la Comisión Rectora para su atención a los requerimientos de adecuación de los Acuerdos. La información obtenida mediante el trabajo de campo permitió establecer que en éste prima un carácter lineal y vertical de comunicación entre los niveles local y nacional del DNP en el que actores e inputs locales reciben reducida oportunidad para articularse en el flujo de información y lograr un impacto en el ajuste estructural del SGR.

Por otra parte, en lo concerniente al desarrollo de un enfoque diferencial -de manera general- se reportaron algunas estrategias particulares por parte de las entidades territoriales para la inclusión de las comunidades y la identificación de sus necesidades, resulta importante señalar de manera particular que referido al enfoque de equidad de género los actores entrevistados no hicieron mención específica a tener esta consideración en la formulación de proyectos.

Concerniente a su atención en las fases de verificación de requisitos, viabilización y aprobación de proyectos se evidenció que el SGR aún tiene oportunidades para fortalecer en implementación su propósito por coadyuvar y propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades y poblaciones de manera diferencial.

3.2. Recomendaciones

Esta sección del documento recoge las recomendaciones fruto del análisis del trabajo de campo y de la investigación realizada por Fedesarrollo. A continuación se plantean recomendaciones para mejorar el funcionamiento del SGR en varios de sus aspectos clave, manteniendo la lógica de cadena de valor enmarcada en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías que se utilizó en el primer capítulo de este informe.

La estrategia para implementar estas recomendaciones se desarrollará en el Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), donde, alrededor de ocho líneas estratégicas de recomendaciones, se traducirán en planteamientos concretos y operacionalizables. Sin embargo, es importante que desde esta instancia queden claras las recomendaciones que, en principio apuntan a mejorar la gestión de los procesos del SGR, cuya implementación sería más sencilla, y las recomendaciones estructurales, cuya implementación exige reformas de fondo, por lo que podrían tomar más tiempo. Estas últimas se abordan en otro documento (Ver el PTIR).

De otro lado, en virtud de que, en general, los actores que participan en los OCAD son los mismos y que los procesos para los diferentes OCAD funcionan de manera estandarizada, con excepción del OCAD CTel, no se plantean recomendaciones que apliquen a un OCAD específico. Sin embargo, cuando se encuentra que hay una recomendación que aplica a un tipo particular de OCAD, esto se señala al inicio de la misma.

Antes de iniciar las recomendaciones específicas existe una general: los nuevos procedimientos que surgieron a partir de la reforma constitucional al SGR son superiores en todo sentido a aquellos que existían en el antiguo sistema. Son superiores en el sentido de la construcción de una mejor institucionalidad que garantiza la pertinencia y la calidad de los proyectos; son superiores en el sentido de la participación social; son superiores en alcanzar objetivos de largo plazo como la convergencia y el desarrollo social. Por tal razón, Fedesarrollo recomienda mantener en todos los Fondos la institucionalidad creada a través de los OCADS. No obstante, este estudio entrega diferentes recomendaciones para mejorar los procesos del ciclo de proyectos con el objetivo de alcanzar más rápida y efectivamente los objetivos de convergencia y desarrollo regional. Fedesarrollo advierte que dichos objetivos serán inalcanzables aun siendo un mejor sistema el que funciona actualmente.

3.2.1. Recomendaciones para mejorar la gestión de procesos del SGR

3.2.1.1. Insumos del ciclo de proyectos

- **Marco normativo:**

A continuación se proponen recomendaciones cuya implementación es relativamente sencilla, pues se puede llevar a cabo a través de acuerdos de la Comisión Rectora o de decretos. Las recomendaciones que implican modificaciones de la Ley se presentan en el apartado 3.2.3.1.

- Un acierto en el ciclo de proyectos es la realización de mesas de trabajo técnicas previas a la presentación de los proyectos en el OCAD (conocidas como Pre-OCAD), las cuales han sido instancias importantes donde diferentes actores del OCAD identifican los ajustes que deben realizarse a los proyectos con el fin de fortalecerlos y buscar que estos cumplan con todos los requisitos para ser financiados por el SGR (ver sección 1.1.3.2). Dado que estas instancias surgieron de manera espontánea, éstas no se encuentran estandarizadas en alguna norma. Esto ha ocasionado que los éxitos en las condiciones en las que se realizan algunos Pre-OCAD no se generalicen en todo el sistema y que algunos problemas generalizados de esta instancia continúen, por esto se recomienda emitir una circular en la que se den orientaciones sobre la manera como se deben desarrollar (cuando se decidan realizar) las mesas de trabajo previas a la sesión del OCAD. Esta circular buscaría estandarizar procesos como la realización de actas en donde se consignen todos los ajustes solicitados y tiempos pactados para llevarlos a cabo. En ningún caso esta circular implementaría esta figura o estas orientaciones como obligatorias, sólo daría herramientas para realizar los pre-OCAD.
- Cuando se estén diseñando ajustes a la normativa se recomienda dar participación, a través de mesas de trabajo a los departamentos, como representantes tanto de sus inquietudes como de las de los municipios. Esto, por supuesto, haría que el proceso sea más lento, pues con el aumento del número de actores toma más tiempo llegar a acuerdos, pero tiene como ventaja que incluye la visión local y que las soluciones son ajustadas a lo que está pasando en las regiones en cuanto al funcionamiento del ciclo del SGR.
- Es evidente que la normatividad se ha ido ajustando a las necesidades del ciclo de proyectos, al tiempo que se perciben esfuerzos por dar a conocer los cambios en la misma, tal como se argumentó en la sección 1.1.2.1. Sin embargo, es importante

asegurarse de que los diferentes actores del ciclo conozcan los avances. Para esto y en reconocimiento de la importancia de la asistencia técnica brindada por diferentes actores que se destaca en varias secciones de este informe (ver, por ejemplo, los numerales 1.1.3.1 y 1.2.2), es necesario no disminuir el ritmo de la asistencia técnica.

- **Recomendación que aplica, entre otros, al OCAD de CTel y al OCAD regional:** dado que, como se mostró en el numeral 1.1.2.1, se evidenciaron problemas con estar al día en la normatividad, se recomienda editar Cartillas “ABC” para los diferentes actores con temas claves del SGR. Éste es un sistema muy complejo e implica muchos aspectos distintos; no obstante, es de vital importancia que todas las instituciones y personas que están involucradas en él tengan conocimientos sobre procesos específicos y lineamientos básicos. Uno de los actores a los que no se le ha proporcionado el conocimiento ni las herramientas necesarias es la población civil, por lo que estas herramientas estarán especialmente diseñadas para ellos. Por tanto, se recomienda editar cartillas ABC con frecuencia anual en los siguientes temas: Aspectos generales del SGR, Aspectos presupuestales SGR⁴³, Cambios en el marco normativo del SGR, Resultados del SGR, Participación ciudadana en el SGR.

Se recomienda que en las cartillas se recuerde que existe el recurso de la ventanilla única para que las entidades territoriales puedan presentar proyectos en los OCAD regionales, también valdría la pena recordar en tales publicaciones que cualquier entidad del orden nacional también puede presentar proyectos susceptibles de ser financiados por el FCTel.

- Se recomienda ofrecer diferentes filtros, además del tipo, para buscar la normatividad en la página <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx> tales como tema, vigencia, palabras clave, pues actualmente la normatividad está organizada por número, de acuerdo a la fecha en la que han sido emitidos, en grupos según sean leyes, decretos, circulares, acuerdos, resoluciones etc.
- La normatividad debería permitir que existan varios ejecutores de un proyecto, cada uno con unas responsabilidades específicas y delimitadas. Esto aumentaría los incentivos de formulación de proyectos en donde se asocien varias entidades territoriales.

⁴³ Sobre la Cartilla ABC de aspectos presupuestales, sería importante que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participara en su diseño y se especificara en esta el funcionamiento de las vigencias futuras.

- **Recomendación que aplica, entre otros, al OCAD CAR y al OCAD de los municipios ribereños del Río de la Magdalena:** se recomienda emitir una disposición que establezca los procedimientos que deben seguirse cuando se requiera la asignación de vigencias futuras para la presupuestación y ejecución de estos proyectos, en sucesivos periodos bienales. Esta disposición debe aclarar si la actual normatividad establecida para las vigencias futuras con cargo a las asignaciones directas (Art. 97 Ley 1530/2012 y Art. 61 Decreto 1949/2012) también aplica a los recursos aprobados por los OCAD de las CAR y para los aprobados por el OCAD de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena. Además se deberá dejar claro si para todas las vigencias se aplican los requisitos del artículo 12 de la Ley 819 de 2003, y si es así, cuáles son aplicables al marco jurídico del SGR.
- **Sistemas de información:**
 - Mejorar la capacidad de carga de información al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) y al GESPROY. En particular, cuando se trabaja con archivos pesados (por ejemplo, planos), los sistemas no soportan la información y el *software* se cae⁴⁴.
 - El SUIFP debería permitir construir una línea de tiempo con los hitos más importantes de cada proyecto, de modo que se pueda reconstruir la historia del mismo. Por el momento esto no es posible, pues como se vio en la sección 1.1.2.2, los hitos asociados al proyecto son subidos con la misma fecha y en la práctica el sistema está funcionando más como una plataforma de almacenamiento que como un sistema de consulta. Para esto es recomendable fijar unas restricciones de fecha para subir cada documento relacionado con el proyecto, de modo que todos los actores involucrados sepan que las versiones cargadas son las últimas. Así mismo, es importante que el sistema no permita subir documentos repetidos y que cada documento cargado en el sistema quede identificado con una fecha.
 - El SUIFP debería mostrar el estado del proyecto de manera más amigable e intuitiva, utilizando parte de la información ingresada para presentar un resumen que permita que la persona que ingrese obtenga un panorama general del proyecto, al tiempo que ofrezca una perspectiva clara a los tomadores de decisiones. Si bien mucha de esta información se muestra en el tarjetón del proyecto, la sugerencia es que la información se muestre de manera más intuitiva,

⁴⁴ El DNP ha identificado esta dificultad y se encuentra trabajando en una solución. Sin embargo, Fedesarrollo considera pertinente incluir la recomendación, ya que fue un hallazgo reiterativo durante la investigación realizada.

acudiendo a gráficas u otros soportes que faciliten su interpretación. En este sentido, también es importante tener en cuenta que debe mejorarse la captura de variables de información, lo que permitiría hacer búsquedas más eficientes de variables en el SUIFP.

- Teniendo en cuenta que la Secretaría de Planeación (SP) no es necesariamente la Secretaría que ejecuta los proyectos al interior de la entidad territorial y que, como se mostró en la sección 1.1.2.2, el GESPROY involucra a otras secretarías y a otros actores como supervisores y contratistas, se sugiere enfatizar que no es indispensable que la SP suba la información, por lo que al interior de cada entidad deben organizarse y definir qué Secretaría va a subir la información por proyecto.
- **Recurso humano, capacitación y asistencia técnica:**
 - Actualmente DNP tiene un funcionario encargado por cada entidad territorial, con el que esta se puede comunicar y plantear cualquier duda que tenga respecto al SGR. Se recomienda potenciar esta figura que ha demostrado ser muy valorada por las entidades territoriales, de manera que este funcionario sea el interlocutor a través del cual se canalicen las inquietudes que tenga el departamento o el municipio y que sea este funcionario quien redirija a la ET a otra fuente en caso de que el asunto a tratar no sea de su resorte. Esto es clave para hacer más eficientes los canales de comunicación.
 - **Recomendación que aplica a los OCAD departamentales y regionales:** se sugiere que el voto del nivel Nacional en los OCAD departamentales y regionales sea emitido por el ministerio correspondiente según el tipo de proyecto. Actualmente, el Ministerio Líder está funcionando como intermediario que remite solicitudes de conceptos técnicos al ministerio que corresponda para cada proyecto; esto ha significado un desgaste para estas entidades. Por esta razón, también se sugiere que el DNP se encargue de la coordinación de la remisión de los proyectos al ministerio correspondiente quién será el encargado de emitir el concepto técnico y el voto. Dentro de las funciones del DNP como intermediario del voto del nivel nacional, se sugiere que se encargue de organizar las reuniones pertinentes entre la entidad territorial formuladora y el ministerio que emite el concepto, cuando así se requiera. Es importante señalar que de ninguna manera el nivel nacional perderá su voto y que las funciones del DNP se limitarán a la coordinación del concepto técnico con el ministerio sectorial que corresponda; ya que será este último el encargado de emitir el voto correspondiente; también es importante aclarar que los ministerios no dejarán de ser los miembros del OCAD y serán ellos quienes tomen las decisiones.

- Atendiendo las sugerencias planteadas en la sección 1.2.2, las capacitaciones y la asistencia técnica deben programarse para que haya tiempo suficiente para que las Entidades Territoriales comprendan la información que les está siendo transferida y puedan aplicar los conocimientos al proceso requerido. Se pueden hacer capacitaciones o brindar asistencia técnica donde se estudien a profundidad los pasos desde formular hasta presentar un proyecto, con un ejemplo real, señalando los principales problemas o los errores más comunes que se presentan en el proceso y cómo se pueden resolver.
- Se recomienda contar con más tiempo para dictar algunas capacitaciones (por ejemplo, las referentes al GESPROY), pues en alguna de las entrevistas se mencionó que las capacitaciones eran de corta duración y que solo eran para resolver dudas.
- Cuando inició el SGR, las entidades territoriales tenían un nivel similar de conocimiento del Sistema, lo que explica por qué las capacitaciones recibidas eran estandarizadas. Sin embargo, en la actualidad la situación es distinta, pues las ET han tomado su propio ritmo y algunas están más adelantadas que otras. Por lo anterior, se recomienda que las capacitaciones y la asistencia técnica se ajusten al nivel o grado de avance que presente el municipio o el departamento, diferenciando los talleres de acuerdo con algún criterio, como puede ser la categoría municipal o el grado de avance de la ET respecto a los ciclos del SGR.
- Es importante reconocer que otras Secretarías de las entidades territoriales (Hacienda e Infraestructura, por mencionar solo dos ejemplos) también están enfrentando nuevas labores y un aumento en sus responsabilidades por cuenta del SGR. En virtud de lo anterior, también se recomienda fortalecer a otras Secretarías y no solamente a la de Planeación según un proceso previo en donde las entidades territoriales hayan identificado sus necesidades de fortalecimiento.

3.2.1.2. Deficiencia en procesos

○ Formulación:

- En la sección 1.1.2.2 se explicaron algunas dificultades que se encontraron con la MGA. A continuación se presentan algunas recomendaciones producto de este análisis. Al respecto, vale la pena aclarar que el DNP ha identificado algunos de estos inconvenientes, razón por la cual la MGA está siendo rediseñada y en septiembre se tendrá una nueva versión. Sin embargo, Fedesarrollo considera

pertinente aportar estas recomendaciones con base en los hallazgos del trabajo de campo.

- Incluir indicadores para los sectores de Ciencia, Tecnología e Innovación, medio ambiente y transporte fluvial, sectores que no sienten que estén representados en la metodología.
 - La MGA debería permitir ocultar indicadores que no son pertinentes para los proyectos.
 - La MGA debe permitir caracterizar más ampliamente a la población objetivo, pues actualmente se limita a grupos de edad y grupos minoritarios. En este sentido, se recomienda utilizar algunas de las variables que se aplica en la encuesta SISBEN, que tiene cobertura municipal y carácter censal en las poblaciones más pobres del país.
- La Ley 1530 de 2012 establece que cualquier persona puede formular un proyecto para presentarlo a la Secretaría de Planeación. En realidad, como se presentó en la sección 1.1.3.1, esto no está sucediendo pues las entidades territoriales son las que principalmente han recibido la capacitación⁴⁵ y las que tienen los incentivos adecuados y la capacidad para realizar dicha formulación. La participación de la sociedad civil dentro del SGR debe redefinirse. Por tanto, esta recomendación va encaminada a reivindicar el papel de los ciudadanos dentro del SGR en varios aspectos. Por una parte, la ciudadanía es fundamental dentro de los procesos de control social y veeduría de proyectos. Por otra parte, es imprescindible su participación en las decisiones acerca de la inversión de los dineros de regalías.

Se debe legitimar la función de la ciudadanía como veedores y garantes de la transparencia de los procesos y de la ejecución de los dineros de regalías; para esto será posible considerar herramientas existentes como las estrategias de presupuesto participativo, la campaña “Ponte abeja”, la Ley 850 de 2003 que reglamenta los procesos de veeduría ciudadana . Un actor que podría prestar apoyo en estos procesos es el Ministerio del Interior.

⁴⁵ Es importante aclarar que el DNP ha realizado capacitaciones dirigidas a toda clase de actor; se han implementado estrategias que involucran a las comunidades en el ciclo de proyectos del SGR, tales como capacitaciones sobre cómo acceder al SGR, “Formador de formadores”, control social y Sistema de Monitoreo Seguimiento Control y Evaluación participativo. Para más información se puede revisar el decreto 1949 de 2012, que determina estas acciones.

- **Presentación y registro:**
 - **Recomendación que aplica al OCAD regional:** es conveniente dar a conocer más información sobre la presentación de proyectos a través de la ventanilla única, pues algunas entidades aún no tienen claro que pueden acudir a este mecanismo, tal como quedó evidenciado en la sección 1.3.1. Tal divulgación puede tener lugar dentro de las Cartillas ABC que se diseñen para los procesos de apropiación de la normativa del SGR.
- **Viabilización, priorización y aprobación:**
 - **Recomendación que aplica, entre otros, al OCAD regional:** es importante que la Secretaría de Planeación sea fortalecida en el rol que juega como Secretaría Técnica. Este fortalecimiento no se refiere solamente a los recursos que ha recibido, que deben seguir girándose para contratar a personal de apoyo – preferiblemente de planta-, sino a una capacitación muy fuerte en temas normativos y procedimentales y a un apoyo técnico permanente para que desde la Secretaría se tomen las decisiones de manera ágil y con seguridad en relación con los procedimientos que se están adelantando. Esto es particularmente importante en la Secretaría Técnica del OCAD Regional, pues en el caso de no tener suficiente personal y conocimiento, puede retrasar muchos de los procesos asociados al SGR, dentro de los que se encuentra la citación al OCAD, que en ocasiones no es tan ágil como las entidades territoriales quisieran.
 - Hacer un esfuerzo en torno al tema de los criterios de evaluación de los proyectos. El esfuerzo debe ubicarse alrededor de la unificación de criterios, pues como se argumentó en la sección 1.1.5.1, aunque el Acuerdo 17 fue concertado con los diferentes ministerios, éstos están aplicando criterios adicionales a la hora de evaluar un proyecto cuando se les solicita el concepto sectorial. Ante esto se proponen dos opciones alternativas. Para las dos opciones se recomienda realizar primero una reunión con delegados o representantes de los grupos de regalías de los ministerios en donde se socialice nuevamente los objetivos y principios del Sistema General de Regalías, con el fin de concientizar a los ministerios las diferencias de estos proyectos con aquellos que ellos gestionan y ejecutan, para luego emitir una circular general de amplia difusión entre cada ministerio. La primera opción consiste en revisar el Acuerdo 17 y emitir una nueva disposición en el caso que la Comisión Rectora luego de una nueva discusión con los diferentes ministerios, decida incluir nuevos lineamientos sectoriales sobre la aprobación de proyectos.

La segunda opción consiste en emitir una circular en donde se explique la problemática actual con respecto a este tema, para luego recordar a los diferentes ministerios la necesidad de aplicar el Acuerdo 17 y de emitir concepto de acuerdo a los principios del SGR sin adicionar requisitos que entren en contradicción con el marco y la normatividad del SGR.

- Adoptar la herramienta de priorización de proyectos basada en la evaluación multicriterio como una herramienta de decisión para priorizar proyectos viables técnicamente que estén compitiendo por recursos del SGR.
 - **Recomendación que aplica al OCAD regional:** Es sano que existan diferencias en el criterio que emite el nivel nacional en el OCAD Regional, pues esto propicia el análisis y las discusiones que fortalecen el sentido del voto de este nivel. Sin embargo, es importante que el nivel nacional trabaje de manera articulada en una mesa conjunta, para que una vez superadas las discusiones técnicas, las entidades territoriales no reciban mensajes contradictorios sobre el sentido del voto del nivel nacional. Este problema se supera en parte, a partir de la recomendación de que la emisión del concepto sea responsabilidad del ministerio sectorial según el tipo de proyecto. Por otra parte, también se propone que parte de las funciones del DNP como coordinador del voto del nivel nacional sea organizar las reuniones pertinentes entre el formulador y el ministerio que emite el concepto.
 - Es conveniente consolidar flujos de comunicación directa entre instancias de formulación y de evaluación, que a manera de mesa de trabajo, incorporen de forma más oportuna las observaciones y recomendaciones. Esto haría que las observaciones tengan el papel de retroalimentación durante el proceso y que no lleguen en la última instancia, en la que ya se han hecho notables esfuerzos en el ajuste de los proyectos.
- Ejecución:
- Mediante la asistencia técnica diferenciada que se mencionó anteriormente, que en algunos municipios se concentrará en las fases iniciales del ciclo, como formulación, mientras que en otros hará énfasis en la ejecución, será posible identificar cuáles son las trabas más comunes que enfrentan las entidades territoriales en el proceso de ejecución, lo que permitirá enfrentarlas rápidamente. En este sentido, las capacitaciones que se enfoquen al tema de ejecución deberían cubrir algunos aspectos identificados como importantes⁴⁶:

⁴⁶ En este apartado se mencionan temas relacionados con la **ejecución** que deben ser reforzados con la ejecución que deben ser reforzados en las capacitaciones. Esto no significa que no sea necesario dictar

- GESPROY, como se argumentó en la subsección 1.2.2
 - Manejo presupuestal de la ejecución del SGR, tema que aún genera confusión, como se explicó en el numeral 1.1.2.1.
 - Normatividad sobre ejecución y contratación, ofreciendo asesoría y acompañamiento *in situ*, pues algunas entidades territoriales manifiestan que no ejecutan los recursos por miedo a equivocarse en el proceso de contratación, lo que puede tener consecuencias graves para el encargado de contratar, como se explicó en el numeral 1.1.2.1.
- Se recomienda reglamentar el proceso de realizar los giros de manera simultánea a la entidad ejecutora y a la entidad interventora cuando éstas sean diferentes, de acuerdo a los costos de cada una de estas fases. Esto disminuirá los tiempos de contratación de pues, como se explicó en la sección 1.1.2.1, el hecho de que la ejecución y la contratación de la interventoría sean realizadas por entidades diferentes en ocasiones retrasa la ejecución, ya que en el proceso se debe realizar la firma de convenios entre dos entidades públicas, lo que puede tomar gran cantidad de tiempo.
 - El flujo de los recursos de regalías debe ser difundido más ampliamente a las entidades territoriales, pues aunque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha dispuesto un flujo de caja en donde se relacionan las consignaciones mes a mes, esta información aún no es clara. Las ET deberían conocer en qué fechas le serán consignadas las regalías por concepto de los diferentes fondos, así como los montos que se le consignarán por este concepto. Esto permite una programación más certera de los procesos de ejecución, lo que redundará en una ejecución más ágil, pues los operadores no tendrían que parar ante la falta de recursos en caja por parte del ejecutor.
- Otros procesos del Sistema General de Regalías:

Rendición de cuentas

- Se recomienda aprovechar el sistema de información GESPROY como una herramienta clave en procesos de seguimiento no sólo para el DNP, sino para las mismas entidades territoriales y OCAD en el país. De tal manera, se recomienda incentivar el uso de tal sistema, no sólo como un mecanismo del SMSCE, sino como

capacitaciones en temas previos del ciclo de proyectos, sino que cuando se trata de ejecución debe enfatizarse en estos aspectos.

una herramienta de gestión, seguimiento y control interno para las entidades territoriales; a su vez, el GESPROY puede ser útil dentro de los OCAD que quieran hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos aprobados; de la manera, las secretarías técnicas pueden usar la información que genera GESPROY para presentar informes a los miembros. Así mismo, vale la pena recordarle a las entidades territoriales la importancia de mantener actualizado el Banner del SGR con la información del GESPROY en sus respectivas páginas web institucionales.

- Un mecanismo efectivo para conseguir el interés y la participación ciudadana es la divulgación de información del SGR, no sólo a través de medios institucionales, sino por medio de canales masivos de comunicación, que incorporen mecanismos como publicación a través de prensa la prensa nacional y la televisión; por una parte, esto permitirá que se le dé un alcance mayor a los logros que ha alcanzado el sistema y por otra parte permitirá mayor apropiación y participación más activa por parte de la ciudadanía; En estos anuncios en prensa se debe divulgar la facultad que tienen las minorías étnicas para asistir con voz pero sin voto los diferentes OCAD del país.
- Aunque la normatividad establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas, no se han llevado a cabo procesos de sensibilización, ni se ha incentivado a las entidades territoriales a ser rigurosas en tales procesos. Como se explicó en la recomendación anterior, en el Artículo 6 del Decreto 414 se determina que para generar mecanismos de control social se debe promover el desarrollo de auditorías ciudadanas, audiencias públicas de rendición de cuentas, entre otros. Esta recomendación se dirige entonces a instar al DNP a desarrollar jornadas de capacitación y emitir circulares informativas en las que se les recuerde a las entidades territoriales⁴⁷ las herramientas a su disposición para desarrollar procesos de rendición de cuentas eficientes. Dentro de los mecanismos se pueden enumerar: el CONPES de transparencia, secretarías de transparencia, Auditorías visibles, la estrategia “ponte abeja”.

Inclusión de comunidades

- Garantizar la inclusión de las comunidades o la participación ciudadana debería responder a compromisos por parte de todos los niveles de gobierno para incluir a la comunidad y socializar ante esta todo lo concerniente al SGR, por lo que se recomienda la incorporación de un componente transversal de sensibilización

⁴⁷ También vale la pena recordar a las entidades territoriales la importancia de actualizar periódicamente la información reportada en el banner del SGR dentro de la página web de la entidad.

hacia las diferentes instancias, principalmente los representantes de las entidades territoriales respecto a la importancia de la inclusión de comunidades dentro de los procesos del ciclo de proyectos, no sólo con interés informativo, sino de consulta y acuerdo sobre el tipo de inversión de recursos. Se recomienda por tanto, desarrollar un ciclo de charlas y/o capacitaciones de sensibilización en inclusión ciudadana y de comunidades en el que se brinden herramientas metodológicas sobre los mecanismos más adecuados para socializar y consultar a las comunidades acerca de las inversiones de los dineros de regalías. Es conveniente que las charlas o capacitaciones no se realicen exclusivamente en Bogotá, por lo cual, se recomienda que éstas se realicen en las ciudades más importantes de cada región. Para terminar, vale la pena recordar que el artículo 58 de la Ley 1530 explica que “Las entidades territoriales promoverán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del Sistema General de Regalías”.

- Vale la pena incorporar, de manera estructural al sistema, procesos de convocatorias, realización de consultas y reporte de información. Deben verse complementados por procesos que diagnostiquen y fortalezcan la participación ciudadana. En esa línea, corresponde también atender y evaluar los procesos propios de la ciudadanía, para entender la inasistencia, el grado de familiaridad, la capacidad instalada, el acceso a la información, la formación en procesos de veeduría, y su potencial atención, en directa línea con la promoción de desarrollo social y el énfasis en la necesidad de “poner a las personas en primer lugar”.

Relación con actores externos

- Es importante que el SGR transmita mayor conocimiento de los procesos particulares su funcionamiento a instancias de control externo como la Contraloría General de la República.

Implementación de estrategia de asociatividad para entidades territoriales

Promover una estrategia general de intervención para el fomento de la asociatividad entre las entidades territoriales que participan en el Nuevo Sistema General de Regalías, que deberá fundamentarse principalmente en los dos siguientes pilares:

- *Fortalecimiento de los incentivos para la asociatividad:*

Es necesario encontrar mecanismos para lograr que los proyectos que se presenten para ser financiados con recursos de regalías, impulsen el desarrollo

regional. Para este propósito, es clave el papel de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, la cual tendrá como objetivo impulsar la articulación de las agendas de desarrollo regional, junto con la administración y gestión de unos bancos de proyectos con orientación de región que permitan canalizar los esfuerzos en regiones específicas. Lo anterior, sumado a una fluida comunicación entre las distintas instancias (municipios y departamentos), redundará en un incremento de la asociatividad de las mismas. Es importante acotar que esta estrategia deberá diseñarse en el marco de los denominados *Contratos Plan* que actualmente usa el DNP, como herramienta para la articulación de entidades en torno al desarrollo regional

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación debe plantear un esquema de incentivos para los proyectos que se presenten en asocio con varias entidades territoriales. Así las cosas, la propuesta estaría enfocada en la creación de un sistema de puntos para calificar los proyectos y asignar puntos adicionales a los proyectos que asocien a cierto número de municipios y departamentos, condicionándolos a la participación de municipios de distintas categorías. Sumado a esto, se propone que el proceso de aprobación de proyectos regionales en el OCAD sea más corto si el proyecto evidencia articulación entre varias entidades territoriales, lo que, en gran medida, compensaría el tiempo de negociación y formulación que implica estructurar un proyecto con varias entidades.

Por último, este paquete de fortalecimiento de los incentivos para la asociatividad, deberá estar plenamente reglamentado por las instancias correspondientes, quienes junto con la dirección de regalías deberán garantizar su cumplimiento. Lo anterior, con el fin de brindar garantías y transparencia al proceso propuesto.

- *Visibilización de los beneficios de asociación entre entidades:*

Planteado el anterior punto, es importante que todas las entidades involucradas, conozcan acerca de los beneficios a los que pueden acceder si se acogen a la estrategia de asociatividad. Por tal razón, la Dirección de regalías, junto con sus enlaces regionales, deberá propender por generar una estrategia de visibilización y capacitación para la estrategia de asociatividad regional propuesta.

3.2.2. Recomendaciones para mejorar el funcionamiento del OCAD CTel

3.2.2.1. Formulación

- Capacidad institucional:
 - Impulsar la creación de Secretarías de CTel en las gobernaciones.
 - Involucrar personal con experiencia en convocatorias de proyectos de CTel.
 - Para darle continuidad y sostenibilidad a los procesos de este OCAD, cuyas inversiones son de mediano y largo plazo, se recomienda encargar en las gobernaciones a funcionarios que estén en carrera administrativa.
- Base de CTel:
 - Aumentar los esfuerzos de divulgación de información de beneficiarios de programas de becas y capacitaciones de Colciencias para su contratación por parte de entidades territoriales, universidades y la misma Colciencias para formulación y revisión de proyectos susceptibles de financiación con recursos del Fondo de CTI del SGR.
 - Elaborar guías metodológicas que sirvan como referencia para la preparación de proyectos de CTel en las tipologías de proyectos que serán usadas en la evaluación de impacto de estos recursos y destinar esfuerzos para fortalecer la red de estructuradores en el sector involucrando nuevos grupos de investigación reconocidos por Colciencias de categoría A, universidades, empresas y demás actores del SNCTel.
 - Destinar esfuerzos para fortalecer la red de estructuradores en el sector involucrando nuevos grupos de investigación reconocidos por Colciencias de categoría A, universidades, empresas y demás actores del SNCTel.
 - Se recomienda que el marco de política de Ciencia, Tecnología e Innovación sea trazado en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Esta debe incluir una actualización de la política de este sector al incluir el papel de los recursos que el SGR asignó y definir los nuevos roles de los actores del SNCTel bajo este nuevo escenario. En particular, se recomienda que esta ley trate los siguientes temas:
 - Establecer una definición de Ciencia, Tecnología e Innovación que propenda porque el sector público homogenice el concepto que aplica en sus diferentes fondos, programas y proyectos.

- Establecer claramente el papel de Colciencias tanto como rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTel-, como Secretaría Técnica del OCAD CTel. Considerar un rediseño institucional que le permita tanto cumplir con sus objetivos misionales como responder a sus nuevas responsabilidades en el marco del SGR y en la política de innovación.
- Adoptar mecanismos de discusión y articulación de diferentes actores del sistema, como universidades, centros de investigación, Colciencias, ministerios, gobernaciones, alcaldías y empresas.
- Adoptar mecanismos para incluir al sector privado como actor fundamental en el tema de innovación tecnológica, empresarial y social.
- Definir de manera concreta el objetivo que debe perseguir el FCTel, lo que implica tomar una posición sobre las metas del país en este sentido, sea generar convergencia en capacidades de Ciencia, Tecnología e Innovación en las diferentes regiones del país o avanzar en la frontera del conocimiento a partir de inversiones focalizadas. Esto implica también definir puntos de encuentro o de divergencia con los objetivos que persigue el Presupuesto General de la Nación destinado al sector de Ciencia y Tecnología y el SGR en conjunto.
- Establecer la importancia de los Planes de Ciencia, Tecnología e Innovación departamentales que contemplen estudios de vocación de uso del suelo, si ya existe el plan pero éste no tiene un estudio riguroso, se propone que de manera obligatoria se el departamento tenga un proyecto financiado con recursos de regalías para este fin.
- Reglamentar la propiedad intelectual de las propuestas presentadas por formuladores de proyectos puestos a consideración para ser presentados al OCAD CTel. Esto podría ser un tema a incluirse como prioridad de la Comisión Intersectorial de la Propiedad Intelectual.

La inclusión de la política de CTel en el PND puede ser un paso que propicie una estructuración más rápida y concertada de un nuevo documento CONPES que actualice el documento 3582 de 2009, Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

- Especificidad CTel:
 - Se recomienda como uno de los temas que deben incluirse en la actualización de la MGA, módulos especiales para presentar proyectos de CTel y la adición de indicadores que se adapten a este sector en el banco de indicadores de la MGA. Así

mismo debe considerarse que los tiempos de monitoreo de estos proyectos sean más largos.

- Dado que el nivel de ejecución no es el mejor indicador para demostrar el éxito del fondo, hacer un trabajo de divulgación en prensa sobre los éxitos.
- Impacto regional:
 - Se recomienda otorgar un puntaje adicional en la evaluación del panel de expertos a aquellos proyectos presentados por la asociación de entidades territoriales de diferente nivel de desarrollo (evitando así la divergencia regional) medido a través de las tipologías para categorizar a los departamentos y municipios desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP –DDTS- .
- Asistencia Colciencias:
 - Crear un grupo de capacitación de Colciencias en las regiones sobre gestión de proyectos de CTel.
 - Abrir nuevos canales de comunicación con Colciencias específicamente para el tema de regalías.

3.2.2.2. Presentación ante la Secretaría Técnica

- Papel de las gobernaciones:
 - Divulgar el artículo 29 de la Ley 1606/2012 que establece que cualquier entidad del orden nacional también puede presentar proyectos susceptibles de ser financiados por el FCTel así como la circular 65 de 2013 que establece la ventanilla única para que alcaldes, gobernadores y entidades nacionales puedan presentar proyectos directamente a través del SUIFP.
- Panel de expertos:
 - Crear un Acuerdo de la Comisión Rectora sustentado en la ley del Plan Nacional de Desarrollo propuesto aquí, que establezca el proceso de evaluación de proyectos previa al OCAD, definiendo en primera instancia su alcance y objetivo. En este acuerdo se deben establecer los criterios de evaluación, documentación tomada en cuenta, elección de los pares evaluadores, medios de interacción entre el panel de expertos y los representantes del proyecto, forma de puntuación y participación de expertos regionales, entre otros aspectos.

- La figura del panel de expertos que opera en el OCAD Nacional es clave pues los conceptos que emite son sobre temas aún más especializados que el del resto de OCAD. Sin embargo, la figura no está funcionando bien, pues en las regiones es percibida como un actor que en la práctica es la que aprueba o desaprueba los proyectos y que emite conceptos que no son constructivos, desconociendo las realidades locales. Por esto se recomienda rescatar la naturaleza del experto regional y asegurarse que en efecto en el panel de expertos haya presencia de al menos una persona que conozca el tema que se está evaluando y sea de la región en la que se formuló el proyecto.
- Abrir canales formales de comunicación con el panel de expertos (momentos de réplica a los ajustes y de consultas).
- Colciencias como Secretaría Técnica:
 - Fortalecer los escenarios de encuentro entre los actores del SNCTel donde puedan interactuar Colciencias y las gobernaciones y alcaldías.
 - Definir en el Acuerdo de la Comisión Rectora el alcance de la revisión de la Secretaría Técnica.

3.2.2.3. OCAD CTel – Viabilización, priorización y aprobación

- Funciones del OCAD:
 - Definir y delimitar en el Acuerdo de la Comisión Rectora las funciones del OCAD y de Colciencias para que así los gobernadores no sientan limitada su capacidad de decisión frente a Colciencias.
 - Crear instancias de concertación entre las universidades y los representantes de las entidades territoriales (o aprovechar los escenarios de encuentro de los actores SNCTel incluyendo este tema en la agenda) en donde se discuta en detalle los objetivos del FCTel.
 - Si el departamento no tiene Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación o no tiene estudios de vocación de uso del suelo, debe obligatoriamente tener un proyecto que financie el diseño del mismo, para que así el OCAD pueda definir la pertinencia de los proyectos bajo las metas y prioridades establecidas en el Plan.
- Pertinencia proyectos:

- Evaluar la pertinencia de los proyectos bajo los planes de Ciencia y Tecnología de cada departamento (asegurar el diseño y la rigurosidad de los mismos).
- Ejecución:
 - Realizar un trabajo de divulgación de la circular 6 de 2013 de Colombia Compra Eficiente para disminuir las dudas que tienen las entidades territoriales en temas de contratación de CTel. Esto podría realizarse a través de talleres que traten temas de contratación pública.

3.2.2.4. Ejecución

- Normatividad:
 - Realizar una minuta tipo de contratación de CTel que identifique qué componentes deben ir por Ley 80 y qué otros por ley CTel.
 - La designación del ejecutor de los proyectos aprobados por el FCTel es un asunto que ha generado bastante tensión entre los actores del OCAD y en general los actores del SNCTel. Respecto a esto no se considera pertinente definir un actor (gobernaciones en contraposición a actores públicos del SNCTel) que inequívocamente sea el ejecutor designado para este tipo de proyectos ya que su conveniencia depende del proyecto en sí (monto, complejidad). Se considera además que la definición de una norma marco para este sector permitirá tener más herramientas de decisión para esta designación.

3.2.3. Recomendaciones estructurales

3.2.3.1. Insumos del ciclo de proyectos

- Marco normativo:
 - **Recomendación que aplica para el OCAD de los Municipios Ribereños del Río de la Magdalena:** reglamentar el uso de vigencias futuras para el OCAD de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, que es un OCAD que funciona con algunos arreglos normativos distintos a los de los otros OCAD. En particular, en este OCAD no es posible usar vigencias futuras, mecanismo que es importante en un contexto en el que se hacen inversiones muy grandes, de

mediano y largo plazo, con el requerimiento de un importante músculo financiero⁴⁸.

- **Sistemas de información:**

- Los sistemas de información del SGR se deben integrar y unificar con otros sistemas de información del Estado colombiano, pues las entidades territoriales sienten que en ocasiones tienen que diligenciar la misma información para diferentes organismos, como la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Contaduría General de la Nación, etc. En este sentido, se recomienda utilizar, tanto como sea viable legalmente, pues los organismos de control son independientes, información reportada a otras entidades para evitar desgaste y duplicidad de reporte de información.
- Es necesario pensar en una reforma de fondo en la forma en la que se reporta información en Colombia, diseñando un sistema en el que las entidades territoriales reporten toda su ejecución y la información fiscal y los organismos de control y otras entidades de diferentes niveles (nacional, departamental, municipal, etc.) descarguen de ese sistema la información que necesiten.

- **Recurso humano:**

- Mejorar las capacidades de formulación y ejecución de los municipios para aumentar sus posibilidades de aprovechar los recursos del SGR. Una vía para lograr lo anterior es a través del fortalecimiento de las gobernaciones, que juegan un papel clave en distintos aspectos, como asociatividad y articulación, y a quienes por cercanía y afinidad se les facilita fortalecer la capacidad de formular proyectos de los municipios.

3.2.3.2. Deficiencia en procesos

- **Formulación:**

- En el corto y mediano plazo es necesario fortalecer los bancos de proyectos departamentales⁴⁹. Así mismo, a mediano y largo plazo es necesario transitar hacia

⁴⁸ La implementación de esta recomendación requiere de una modificación de la Ley 1530 de 2012, donde se reglamentan las vigencias futuras con cargo a las asignaciones directas y los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional y los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización.

⁴⁹ Esto implica cambiar la naturaleza de los bancos de proyectos departamentales. Estos, más allá de albergar proyectos a ser financiados con recursos propios de cada departamento, deberán nutrirse con un

la conformación de bancos de proyectos por regiones, pues se debe reconocer que muchas de las entidades territoriales del país tienen pocas capacidades para formular proyectos (por ejemplo, los municipios de sexta categoría), que se están desgastando mucho en el proceso y que se están quedando en la fase de formulación y no están llegando a la ejecución. En este sentido, se pueden implementar bancos de proyectos a donde las ET acudan a escoger proyectos ya formulados, para entrar en la fase de presentación y registro. La formulación de proyectos en estos bancos podría financiarse con un porcentaje de los recursos de fortalecimiento.

- Lo anterior puede complementarse con la generación de una bolsa de oferta de socios en los territorios, que formulen proyectos.
- **Presentación y registro:**
 - El reconocimiento de las realidades locales afecta varios procesos a lo largo del ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías, tal como se hizo evidente en varias secciones del primer capítulo de este informe, como en los numerales 1.1.5.1 y 1.2.2. En virtud de esto, se recomienda una medida cuya implementación puede tomar un poco más de tiempo, pues apunta a descentralizar los equipos que realizan el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos en el caso del OCAD Regional.
- **Objetivos del SGR:**
 - Hasta la fecha, el DNP ha desarrollado una labor muy importante como encargado del Sistema General de Regalías; no obstante, la complejidad y la capacidad logística han implicado una sobrecarga en muchos estamentos y funcionarios del DNP, quienes deben asumir las responsabilidades de sus funciones habituales y adicionalmente responder por sus obligaciones con el SGR; este es el caso, por ejemplo de los representantes del DNP ante los OCAD municipales. Dada la complejidad y rigurosidad necesaria del nuevo sistema, se recomienda crear una Unidad Administrativa del Sistema General de Regalías adscrita al DNP que asuma esas funciones. Será posible que el personal que actualmente tiene una dedicación casi exclusiva en las funciones del SGR pase a ser parte de esa unidad.

Una nueva Unidad adscrita al DNP permitiría organizar de manera más eficiente los procesos concernientes al SGR; la dedicación exclusiva de funcionarios para esta

portafolio de proyectos de inversión de regalías que podrán ser replicados o adoptados por los municipios de la región que no cuentan con la capacidad necesaria para formular y gestionar proyectos propios.

labor permitiría que los demás actores del proceso identificaran más claramente y de forma más directa a los funcionarios e instancias con las que se pueden comunicar y solucionar inquietudes. Por otra parte, a través de la investigación se encontró que el DNP está asumiendo responsabilidades que exceden su capacidad y, eventualmente, esto implica riesgos en el adecuado cumplimiento con sus funciones misionales, así mismo, pone en peligro el alcance efectivo de los objetivos del SGR.

Es importante aclarar que todas las funciones y labores concernientes al SGR quedarían en manos de la nueva Unidad Administrativa del SGR. Esto implica, por ejemplo, acompañamiento a las Entidades Territoriales en la formulación, capacitación, asesoría durante la ejecución, seguimiento. Así también, quedará en manos de la Unidad el voto del nivel nacional dentro de los OCAD municipales; para esto será necesario contratar funcionarios bajo la figura de planta temporal. Otra de función de la Unidad administrativa del SGR sería coordinar el voto del nivel nacional por parte de los ministerios según la recomendación anterior. Respecto al SMSCE, sería una función transversal a la nueva unidad⁵⁰. Para terminar, se aclara que el DNP seguiría teniendo la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, como departamento al que se encontraría adscrita la unidad.

- El fortalecimiento se ha dado parcialmente en función de la distribución de los recursos. Sin embargo, es evidente la necesidad de focalizar esfuerzos y recursos de fortalecimiento para equiparar las condiciones de los menos favorecidos (municipios y departamentos más pobres o institucionalmente débiles), generando una capacidad instalada mínima que les permita desempeñar adecuadamente sus funciones dentro del Sistema General de Regalías. En este sentido, se recomienda focalizar la atención sobre los más débiles en busca no sólo de una convergencia económica regional sino institucional (de capacidades). Esto generaría un mayor impacto (al menos local) en los territorios más pobres.
- **Recomendación que aplica al OCAD regional:** Es necesario encontrar mecanismos para lograr que los proyectos que se presenten impulsen el desarrollo regional. Para esto es clave el papel de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación para impulsar la articulación de las agendas de desarrollo (por ejemplo, ejercicios de visión de desarrollo territorial departamental) entre municipios y departamentos, lo que redundará en un incremento de la asociatividad. El Departamento Nacional de Planeación puede

⁵⁰ Vale la pena aclarar que la contraloría seguiría ejerciendo las funciones de vigilancia, responsabilidad fiscal y disciplinaria.

pensar en unos incentivos para los proyectos que se presenten en asocio con varias entidades territoriales, como por ejemplo, que el proceso de aprobación de proyectos regionales en el OCAD sea más corto si el proyecto evidencia articulación entre varias entidades territoriales, lo que compensaría el tiempo de negociación y formulación que implica estructurar un proyecto con varias ET. En este sentido, como se recomendó en el caso del OCAD CTel, se podría crear un sistema de puntos para calificar los proyectos y dar puntos adicionales a los proyectos que asocien a cierto número de municipios y departamentos.

- En relación con lo anterior, se encontró que la normatividad para iniciar la ejecución cuando hay varias entidades territoriales involucradas no es conocida por los actores, aspecto que puede desincentivar este tipo de iniciativas. Por ejemplo, cuando se articulan varios departamentos no es claro cómo se deben empezar a suscribir los convenios y quién ejecuta en el territorio. Asimismo, en el caso de Alianzas Públicas Privadas, que es una herramienta nueva que también se puede articular con regalías, existe desconocimiento en cuanto a cuál OCAD se presenta el proyecto y qué entidad está encargada de la verificación de requisitos y de la viabilidad técnica. En virtud de lo anterior, se recomienda identificar si existen vacíos normativos y procedimentales y hacer jornadas o documentos de divulgación de estas temáticas.

Referencias

- Bamberger, M., Rugh, J., & Mabry, L. (2007). *Evaluación en un mundo real*.
- Colciencias. (2013). *Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico y/o de innovación, año 2013*. Obtenido de <http://www.colciencias.gov.co/scienti>
- Colciencias. (2014). *Regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación (Diapositivas)*.
- Colciencias. (26 de 05 de 2014). *Regionalización de la CTeI*. Obtenido de http://www.colciencias.gov.co/programa_estrategia/regionalizaci-n-de-la-cteI
- Contraloría General de la República. (2013). Ley 1530 de 2012. El Sistema General de Regalías un año después.
- Cormagdalena. (2012). *Plan de Acción 2012-2014*.
- Cortés, D., & Vargas, J. (2012). Inequidad regional en Colombia. *Documentos CEDE*(34), 1-71.
- Departamento Nacional de Planeación . (2007). *Actualización de la cartilla Las Regalías en Colombia*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013a). *PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO. CONCURSO DE MÉRITOS No. CM-018-2013*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013b). *Sistema General de Regalías. Presentación General*.
- DNP. (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- DNP. (2012). *Sistema General de Regalías*. Recuperado el 12 de octubre de 2013, de http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Regalias_DNP.pdf
- Federación Colombiana de Municipios. (2010). *Descentralización Fiscal*.
- Fundación W.K. Kellogg. (2001). *Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos*. Michigan.
- García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2013). *La debilidad institucional de los municipios de Colombia*. Bogotá, Colombia & Estocolmo, Suecia: Fescol & International IDEA.

- LEGIS. (2013). *Compilación normativa. Parte II: Objetivos y órganos del sistema y el ciclo de las regalías*.
- MHCP. (2013). *Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías*. Recuperado el 12 de octubre de 2013, de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/12720602.PDF>
- Morra, L., & Rist, R. (2009). *The road to results*. Washington.
- Organización de los Estados Americanos. (2011). *Estándares de protección de Afrodescendientes en el Sistema Interamericano. Una breve introducción*.
- Pacheco, J. F., & Contreras, E. (2008). *Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL.
- Sistema General de Regalías. (2012). Sistema General de Regalías. Ley 1530/2012. Equidad en la distribución de recursos naturales no renovables.
- Zall, J., & Rist, R. (2004). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá: Mayol Ediciones S.A.

Anexos

Anexo 1. Citas relevantes del análisis cualitativo

1.1.2 Percepción sobre los insumos del ciclo de proyectos

1.1.2.1. Marco Normativo

- Reglas de juego

E: ¿Cómo ve usted las reglas del juego del nuevo SGR, cree que son claras, cree que son aplicables, cree que no hay ningunas áreas grises en las que de pronto no haya claridad en torno a cómo funciona el sistema? - Hay suficiente normatividad para la función del SGR, pero muchas veces hay tantas que digamos en municipios pequeños es difícil conocerlas todas, generalmente uno aplica las que le va tocando, en cuanto a lo principal es la culminación de proyectos (...) Lo otro es que día a día ha ido saliendo nueva normatividad, nuevos requisitos, han ido ampliando los requisitos, se ha vuelto un poco más dispendioso el manejo de estos recursos para poderlo hacer.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

- Criterios para la aprobación de proyectos

Dentro de los criterios de aprobación estamos hablando del Acuerdo 017, el Acuerdo 017 establece por fases de proyecto y por sectores, a los cuales debe pertenecer el proyecto que se está presentando, dentro de estos sectores debe cumplir los requerimientos que establece ese acuerdo, son requerimientos muy generales, no son requerimientos específicos a nivel de la fase de formulación de proyecto para presentarlo como aprobación; a qué voy, que los requerimientos son muy generales por los sectores, pero siendo por sectores deberían ser mucho más específicos (...)

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

- Requisitos para la fase de ejecución

E: ¿Sienten que las reglas del juego dentro del proceso están claras? - Siempre hay vacíos, sobre todo en el tema de ejecución. Digamos, la formulación, qué es lo que hay que hacer en un proyecto, que es la constitución normal, que se deben hacer unos estudios, pues formalizamos todos esos procesos que existían. Pero en la ejecución hay muchos vacíos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

- Normatividad del Fondo de Ciencia y Tecnología

Hasta este año salió el decreto que hacía esa correspondencia, de que los departamentos pudieran ejecutar esos recursos y si te das cuenta el porcentaje de ejecución de ciencia y tecnología es muy bajo comparado con los otros fondos y, esa es una de las principales razones. Uno, no había acuerdo entre universidades y departamentos para ejecutar esa plata y, los departamentos que tenían la plata lista para ejecutar no lo podían hacer porque no había un decreto a nivel nacional que les permitía ejecutar recursos de ciencia y tecnología e innovación.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

1.1.3. Deficiencia en procesos

1.1.3.1. Formulación

- OCADs Municipales

E: ¿Qué proceso del ciclo de proyectos ha representado más tiempo, más costos, más trabajo, más coordinación, más dificultades, de manera general? - Básicamente tiene que ver con la formulación del proyecto, porque como te mencionaba yo en estos días, hay un tema muy fregado que es los estudios técnicos que soportan los proyectos, ese es el que ha retrasado mientras se hacen, todo viene muy bien, hasta que ven que ese proyecto necesita un estudio de suelos, un estudio de suelos no se hace de un día para otro.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: ¿Y qué hacen esos municipios frente a ejecutar esas regalías, a desarrollar proyectos reales con unas necesidades básicas en el municipio? - Yo creo que la necesidad más sentida está alrededor del tema de la formulación, muchas de las quejas que tú oyes frecuentemente es que no hay herramientas para aprender a formular proyectos, por eso tenemos un batallón de 103 personas en territorio tratando de ayudarles, esa es la primera necesidad sentida del territorio

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Y cómo ha sido el proceso de la formulación de proyectos, ustedes han tenido algún problema para formular, sabemos que necesitan tener unas capacidades instaladas para cumplir con todas las exigencias del MGA, todas las exigencias del OCAD, han tenido algún tropiezo en ese proceso de formulación? - No, prácticamente la formulación la hacen los contratistas, hay unos proyectos que se han pagado, hay otros que los mismos ingenieros los hacen, prácticamente quienes formulan los proyectos tienen la experiencia y están

comprometidos a que esos proyectos se lleven a feliz término y sean viables, es decir, que cualquier error que tenga el proyecto, el mismo contratista se comprometa a hacer las correcciones, hasta que el proyecto tenga su destino al final, que es la viabilidad.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: Y no sé si ustedes conozcan ellos a qué estrategias han acudido para la formulación de sus propios proyectos. - Consultorías, en algunos municipios, dada la complejidad del proyecto, si el proyecto es un proyecto que no implica muchos estudios, pues lógicamente los profesionales que ellos tienen en su planta de personal los elaboran y los presentan sin mayor dificultad, pero cuando ya involucra muchos más estudios técnicos, contratan firmas de consultores.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

(...) municipios que tienen muchísima plata y no han presentado proyecto por falta de formuladores en la zona, entonces llegan formuladores que hacen proyectos pero que no están en dirección de las necesidades de la zona.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

(...) pero yo creo que voy a hablar de un caso específico. Un municipio pasó un proyecto sobre unas unidades sanitarias, y una persona del ministerio de vivienda pedía cuántas unidades sanitarias, que se georreferenciara cada punto, tener el título de los predios donde se iban a instalar las unidades y que se hiciera un estudio estructural por cada unidad sanitaria. Son cuestiones insalvables de una persona que no conoce la realidad de los municipios, que trabaja detrás de un escritorio. Aunque nosotros no pensamos en transgredir la ley, pero son cosas que es necesario mirar técnicamente. Pero estos requisitos son los que hacen que los gerentes de proyecto tiren la toalla, porque son imposibles.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

(...) y en el tema de fortalecimiento del municipio nosotros, como le decía, el DNP sí ha sido muy juicioso en ese tema, a nosotros nos han dado buenas capacitaciones, nos han fortalecido en el tema de formulación de los proyectos, en el tema de marco lógico, todo el tema de los aplicativos, inclusive hace poquito hicimos un diplomado en ciencia y tecnología, ese es un tema que los municipios casi no acceden a esos recursos, por desconocimiento.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: ¿El actual ciclo de proyectos del sistema procura una mayor calidad de los proyectos? - Yo creo que desde que arrancamos con el nuevo sistema han sido muy claros en el tema de la estructura del proyecto, en qué mejora el proyecto final, en el conocimiento que va adquiriendo la persona que lo va formulando, ahí lo hablo a nivel personal, veo un proyecto de hoy día, al que inició, y uno sí nota mucha diferencia en la parte tanto de estructura, como técnica y de conocimiento, en capacidad de redacción, en capacidad de estructurarlo, o sea que sí se ha beneficiado la parte final del proyecto.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

¿Y han tenido dificultad con algunos criterios del 017? - Algunos son demasiado, planeación en Colombia está centralizado en el DNP y de ahí para abajo nadie planea, siento que para algunos proyectos se exige más de lo necesario, por lo menos piden muchos estudios que sobrepasan el costo que llega por fortalecimiento, por ejemplo, para hacer la cubierta tocaba contratar un estructural que nos costó 3 millones el mes y toco por tres meses, nos tocó hacer estudio de suelos en los tres escenarios, nos tocó contratar el dibujante y todo se fue en eso, lo que pienso es que si bien regalías contempla que se hagan proyectos con las fases previas, no entiendo que todo se vaya en un estudio de suelos, nos llenamos de estudios y a la final no ejecutamos nada, la plata de fortalecimiento debería ser más y que al OCAD llegue lo que se va a ejecutar de verdad, no lo de estudios y la plata de fortalecimiento debe llegar a fortalecimiento y la plata llegue a otro órgano y se desembolse, no con los tramites del OCAD porque es un desgaste para el municipio, que haya una bolsa común para estudios y que sea un régimen especial de presupuesto.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: Y ahí nos han planteado de pronto dos soluciones, ¿no sé con cuál estaría usted más de acuerdo: algunos dicen, más recursos y tener más personal capacitado para formular; y otros dicen que de pronto esos recursos más bien se dirijan a bancos de proyectos, no necesariamente de la secretaría, sino que haya bancos de proyectos y que de ahí puedan salir ya para presentarse? - Sería fundamental esos recursos para el banco de proyectos, por lo que te estoy diciendo que me toca llevar el banco de proyectos, o sea que hay lugares que no existen personas especializadas en esta parte de formulación, en el banco de proyectos si tomamos la situación propia nuestra que es un municipio nuevo, tampoco tenemos el personal capacitado en esa parte del banco de proyectos, y entonces eso dificulta, la secretaría no formula porque no hay formuladores de proyectos, aquí es difícil por esa parte, al ser un municipio nuevo hemos intentado algunas capacitaciones por parte de una fundación Oxenta, pero yo pienso que no se dan los puntos que se deben dar, porque cuando ya hablamos eso la gente dice, entonces, a mí en secretaría me toca, y

vamos un día y no vuelven, es difícil, por esa parte debe fortalecerse los bancos de proyectos, es fundamental.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Lo que queremos es contrastar eso, lo que está en la ley con lo que realmente está sucediendo, porque es claro que cualquier persona puede hacerlo. - Sí, de acuerdo a las palabras que están en la ley, pero a la hora de la verdad es diferente, tienen que tener conocimiento, haber mostrado este proyecto ante una secretaría, ante un alcalde, conocer la bondad del proyecto, estar arropados por una entidad superior diferente a una persona natural.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

(...) hay un problema que nosotros venimos atacando con el departamento, es el tema de lo que decía el secretario de planeación, es el tema de la cultura tanto a nivel interno de la alcaldía como a nivel externo con la comunidad, las personas acá o no tienen el conocimiento o les da pereza formular.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: A nivel de formulación de proyectos qué dificultades han tenido ustedes en el proceso de formulación de proyectos. - Al principio tuvimos un poco de dificultad con lo de la MGA; pero ya contratamos un profesional que nos ayuda con esa parte, yo siempre he dicho, al principio cuando empezó el sistema que nos exigían la MGA y proyectos súper bien formulados, la dificultad de la mayoría de los municipios era esa, porque las secretaría de planeación no contaban con el personal idóneo para formular proyectos, y las capacitaciones que daban, como te digo, eran muy técnicas, o sea, eran muy a lo de la ley, no eran nada prácticas; solo tuvimos una práctica, que esa sí no la vamos a olvidar, la dio el DNP con el Ministerio de Hacienda, fue la única que en verdad aprendimos cómo era el ciclo de los proyectos, cómo era la formulación, más que todo, la formulación de los proyectos; pero yo creo que ya la mayoría, como nos dieron unos recursos para el fortalecimiento de las secretarías de planeación, con esos recursos contratamos al especialista en formulación de proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Eso no hay municipio que diga que no es capaz de montar la MGA. Han conseguido gente, han ido a cursos, o le pagan a un consultor para que lo monte. Eso ya es una cosa resuelta. En el que estamos ahora, es un poquito más complicado de manejar, es inflexible para los

cambios, los sitios que maneja no son del todo intuitivos y me parece que todavía está muy desconectado con el mundo de seguimiento y control que es el que está en desarrollo.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

La formulación es un cuello de botella que hace que el trámite de la aprobación sea un poco lento, porque muchas veces tenemos que hacer ha habido ocasiones de hasta 5 ajuste al mismo proyecto, esto está reflejando la debilidad que tenemos en la formulación de proyectos, que es más marcada en los municipios y en el departamento también hemos tenido debilidades a nivel del OCAD departamental y también en el regional y el de ciencia y tecnología, lo que pasa es que las exigencias son altas, los proyectos los manejan los ministerios y los proyectos los están llevando con las especificaciones técnicas que manejan ellos, en algunos casos vemos que son medidas exageradas, frente al tamaño y la realidad del proyecto y al impacto que eso va a generar.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

- OCADs departamentales

E: ¿Cómo ve la formulación de proyectos de la región? - Yo creo que todos los proyectos de esta región han sido proyectos pedaleados, no resulta tan fácil la formulación. Todos han requerido una ayuda técnica importante y me parece que es una de las ventajas del sistema. Que el tema que el gobierno nacional tenga que votar y nuestra línea, particularmente el Ministerio de Hacienda es de tener un concepto técnico favorable, también nos abre la puerta a pedirle a los otros ministerios que nos apoyemos técnicamente para que el proyecto quede bien, porque finalmente, que el proyecto quede bien formulado quiere decir que la contratación y la ejecución de ese proyecto no va a tener tanto imprevistos como puede pasar cuando ellos formulan solamente en su banco de proyectos ellos con ellos. Eso tiene su ventaja y es que también hay un acercamiento de parte técnica, muy seguramente con un apoyo más capacitado sobre el tema, y que pueden sacar un proyecto técnicamente mejor formulado. Es tan bueno como malo, porque en la región me dicen que no se sabe la realidad de la población porque el gobierno nacional no va al lugar.

(Miembro OCAD regional, nivel nacional)

- OCADs Regionales

Para el caso de los regionales, que me parece el más crítico, el formulador viene, él va con una visión, va al departamento de secretaria de planeación, luego a la secretaria técnica y

luego viene al ministerio, ahí se cita y viene, pero hay ya vamos en un proceso que lleva mucho tiempo y puede que toque devolverse al principio.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

1.1.3.2. Presentación y registro

- OCADs municipales, departamentales y regionales
 - Secretaría Técnica

E: ¿Cómo califican la secretaría técnica de los OCAD? - Son muy pobres frente a toda la responsabilidad que se tiene, tanto la departamental como la regional, deberían tener muchos más recursos para garantizar el buen funcionamiento y el cumplimiento de las funciones de una forma mayor. La secretaría regional tiene que certificar un cumplimiento de requisitos de proyectos complicados, de difícil elaboración, en el OCAD departamental, en la secretaría técnica, esta mujer (Clara) es el alma y la vida de ella.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Hay algunas causales subjetivas que a veces causan demoras, o de pronto no hay claridad entre el formulador y la persona que está viabilizando o el cumplimiento de requisitos por el departamento, es lo que le he dicho, ha sido dispendioso, porque ahí es donde ha habido la demora a veces en la presentación al OCAD, porque allá hay muchas razones subjetivas, los criterios entre los formuladores y quienes los revisan son criterios subjetivos, y muchas veces no se llega al mismo acuerdo

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Yo creo que el reto más importante de la secretaría técnica del OCAD departamental es superar, agilizar más un poco los procesos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Nosotros teníamos tropiezo porque ellos se demoraban mucho en la revisión y en el manejo para el cumplimiento de requisitos por parte del delegado departamental, y así hemos tenido tropiezos en varios, en el último proyecto fue muy dispendioso, pero al fin lo logramos [...] no sé si es por la calidad de los asesores o ya muchas veces, nosotros hemos tenido la experiencia, y algunos municipios han tenido la misma experiencia, que se demoran en esa parte

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

- Pre-OCAD

Nosotros hicimos unos PREOCAD, unas mesas de trabajo, donde el delegado asistía y revisábamos [...] nos reunimos todos los seis municipios con sus secretarios técnicos y revisamos los proyectos que queremos llevar al OCAD, entonces, ya con la asesoría del funcionario miramos en qué estamos fallando y le hacemos los correctivos para que cuando llegue al OCAD llegue con todos los requerimientos que se solicitan

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Los Pre-OCAD que nosotros hacemos, las mesas de trabajo, son más bien para mirar en qué partes tenemos fallas dentro de la formulación del proyecto

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

- Ventanilla única

Pero la cuestión es que nosotros no podemos negarle la entrada, y la secretaría técnica no puede negar la entrada a un municipio, está en todo su derecho, y si no entra por ahí entra por ventanilla única, y está en todo su derecho, porque la norma es muy clara en eso.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Este problema [bloqueo del departamento a los proyectos de los municipios] se presentó al comienzo pero que se solucionó con la creación de la ventanilla única. Teniendo en cuenta la economía política de los territorios considera que es normal que estas situaciones se presenten, por lo cual una solución como la ventanilla era la única forma de evitar el bloqueo de proyectos

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: Entonces, la ventanilla única ustedes lo ven como una alternativa para que no se frene el proceso supeditado al... -No, porque igual el proceso es el mismo, sino que acá lo hacemos nosotros todo independiente de la gobernación; vamos a ver cómo nos va ahorita con la votación de los proyectos

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

1.1.3.3. Viabilización, priorización y aprobación

(...) eso dilata mucho los tiempos, muchas veces el ministerio líder no cumple con unos tiempos establecidos en el.....reglamentario

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

1.2. Actores del sistema

1.2.1 Participación activa de los tres niveles de gobierno

- Rol activo del nivel nacional

(...) cuando nosotros acudimos al PREOCAD (...) es más bien de escuchar, de prestar atención, de llevarse la idea, de tener la idea más amplia del proyecto y de la necesidad de la región".

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

E: Y Colciencias incluyó dentro del plan a un experto en la región en la que se desarrolla el proyecto, ¿eso sí está siendo efectivo o tampoco ha ayudado? - Es que es como tan relativo, yo pienso que la cuestión con los paneles, que no deberían ser paneles evaluadores, debería ser más bien un tema concertado con los evaluadores, revisaron, explíqueme por qué hacen esto; ellos en su supremacía intelectual encapsulan en una vaina toda rara que eso parece como un juzgado y, "no pasa", y ya; o corrija esto, corrija esto, no hay cabida; es una cuestión muy rara.

(Miembro OCAD CAR, nivel departamental)

- Participación de los municipios

Nosotros acá en el departamento nos hemos enfocado en que los proyectos que se aprueben por OCAD, bien sea del departamento o del municipio, cuenten con los tres votos positivos del OCAD, entonces, siempre intentamos llegar ya en un consenso a las sesiones del OCAD

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿De qué manera en esas reuniones previas se han tomado los diferentes principios de participación ciudadana, de transparencia, de rendición de cuentas? - Las mesas de trabajo que nosotros hacemos, hay una cosa que ha sido muy práctica que nos dicen los delegados del DNP, cuando un proyecto llega allá se está dando la buena fe de que todo ese proceso anterior ya se hizo, el tema de la participación ciudadana, del comité consultivo, el tema de la certificación por parte del secretario técnico de planeación de que todo va acorde a la normatividad, cuando se hace un OCAD se va a mirar ya es el impacto que va a tener ese proyecto, lo que es la parte técnica y de formulación nosotros lo llevamos como debe ser. Los PREOCAD que nosotros hacemos, las mesas de trabajo, son más bien para mirar en qué partes tenemos fallas dentro de la formulación del proyecto.

E: Cuando Juan de Dios me dice que ese Pre-OCAD ya ha tenido todo lo que es participación ciudadana, ¿se refiere a la reunión de los consejos? - De los consejos comunales.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Sí. Como la ley lo define, el comité consultivo lo provee el municipio. Eso lo veo como un requisito inoperante porque los municipios son muy chiquitos y, el mismo municipio propone un comité consultivo que es una institución del municipio. Yo creo que ese requisito no tiene mucho sentido, es decir, tiene sentido pero no tiene un poder real en el proceso. Porque todos van a tener un concepto del comité consultivo que es positivo, nadie lo va a traer negativo, yo no he visto el primero que sea así, porque ese comité lo elige la secretaría técnica que es el municipio. Poner entonces un comité consultivo a nivel departamental, es un restricto más para que los proyectos vayan allá y todos los evalúen. Sí tiene sentido que alguien de la comunidad sea consultada sobre esos proyectos y mande unas señales de alerta, que el alcalde no esté cometiendo ninguna equivocación. La pregunta es, no tenemos ese tipo de institucionalidad tan sofisticada a nivel municipal; eso tiene sentido para los fondos grandes donde tenemos departamentos, tenemos institucionalidades grandes, robustas, muy reflexivas que pueden emitir ese tipo de comités consultivos. A nivel municipal, veo que es una cosa que no tiene mucha operatividad.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

1.2.2 Capacidad institucional y técnica de las entidades territoriales y los actores

Pedro está más al tanto de todas las dificultades que se han presentado, eso se vuelve un poco hartoso, se tiene que volver a reportar información ya reportada, y ustedes saben que acá no es fácil, un municipio puede estar ubicado a 10, 12 horas de acá, o a 15 horas de Pasto, no tienen energía, no es tan fácil que lo envíe por correo electrónico. Pedro le puede comentar eso.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

¿Cómo es la capacidad técnica y operativa de ese proceso, está bien o qué le falta? - En cuanto a la capacidad técnica del municipio en este momento tenemos falencias, precisamente en el proyecto anterior, tuvimos muchos inconvenientes con los presupuestos, la primera instancia de revisión es la secretaría del sector del proyecto del departamento, ahí ya vienen otras normas y ahí tenemos como falencias, porque para nuestro entorno hacemos un diseño apegado a la norma, pero no tenemos esa capacidad de decidir si un proyecto está bien, necesitamos de todas maneras asesoría externa.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

(...) precisamente porque no hay personal preparado en el área, sería bueno que para los próximos se deje capacidad instalada en los departamentos, de personal para el tema de regalías, asesores en temas de regalías, porque son unos recursos valiosísimos que los podríamos optimizar mucho más que en este momento, de alguna forma en Nariño no hemos podido superar el tema de los proyectos de inversiones.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: Y con estos nuevos dineros y con estos nuevos proyectos que han tenido que formular y arreglar, ¿qué capacidades ha ganado el municipio como entidad territorial para formular proyectos, para hacer proyectos más eficientes, qué capacidad han ganado ustedes como entidad territorial al respecto? - La formulación de proyectos acá en mi municipio, la mayoría son exógenos.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

Todo este proceso, en términos de formulación, ¿ha ayudado a que la Secretaría mejore la capacidad técnica que tenía?- No tanto la capacidad técnica. La capacidad técnica de la secretaría no aumentará sabiendo que son unos profesionales externos. Ellos llegan, hacen su trabajo, se les paga.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: En el caso de la Secretaría Técnica del OCAD, ¿cómo ve usted las capacidades de esta secretaría, en el caso de Cauca? - Malas en los inicios, ahorita tiene más capacidades buenas, pero es muy dependiente, donde se vaya la persona que jalona ese proceso, vuelve y cae, o sea, depende de la persona que ha jalonado el proceso, que se ha echado al hombro el tema, pero si él no estuviera, volverían a caer, porque no está apropiado el proceso por el secretario de planeación, porque tienen más cosas que hacer.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: Una de las principales preocupaciones que nos han manifestado en términos de sostenibilidad de los proyectos es que en algunos municipios hay un cambio frecuente de direcciones de planeación. - Eso es común y no solo pasa con regalías, hay que estar permanentemente capacitando. Yo puedo decirte de Antioquia, pero eso es cierto.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Es que hay muchas dudas entre los proponentes, los interesados, hubo una licitación que se demoró como unas 2 semanas en adjudicar porque se presentaron unos 70 proponentes, cada uno de ellos hacia unas 100 preguntas y esto implico el aplazamiento del programa y esta demora impacta mucho en los precios y si cambia de año de igual forma, un cambio de año es nefasto, porque los precios cambian (...) Lo otro son las condiciones de contratación que tiene la ley 80 que tiene unos tiempos, la mayoría de proyectos son de máxima cuantía que tiene que ser licitados, los de mínima cuantía son mínimos, nosotros tenemos proyectos de 1.800 millones, de 5 mil, de 7 mil y que deben ser obligatoriamente por licitación, el mayor riesgo que se debe calcular es el tiempo que se va en la formulación y en el de la ejecución porque los tiempos cambian.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Y ya el sistema de capacitación y fortalecimiento de los municipios, lo que nosotros hacemos es eso, que en el momento en que ustedes vayan a formular un proyecto piensen también cómo se va a ejecutar, porque no tiene sentido que se formule un gran proyecto sin tener la herramienta o el cambio para la ejecución;

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Los proyectos no se piensan en la fase final, o sea, se los piensa únicamente en la formulación, pero no se los piensa en la ejecución, que es una gran dificultad.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

El departamento ya tenía su banco de proyectos, con recursos propios, pero como con la ley 1530 quedó una especie de banco paralelo para el SGR, se copió el modelo, entonces, aquí el departamento tiene su banco de proyectos y un área técnica del banco de regalías, ese banco de regalías....un costo logístico y de operación que tuvo que asumir el departamento

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Los departamentos que históricamente fueron débiles en el tema de planeación, siguen siendo débiles con los proyectos del SGR así les hayan dado 50 millones para fortalecimiento, así les hayan dado plata para fortalecer esos proyectos, pero con eso no basta, Choco hoy sigue igual y el sistema no ha tenido impacto en eso.

(Miembro OCAD departamental, nivel nacional)

E: ¿Qué estará pasando, por qué no se están ejecutando todos esos proyectos?- No tengo ni idea, esa sería una lectura que tendría que hacer cada uno de los municipios y departamentos; pero a vuelo de pájaro te puedo decir que puede ser por diferentes factores: el primero, poca capacidad institucional y técnica para la ejecución de proyectos, Cauca, el Valle del Cauca, departamentos que nunca habían recibido regalías, entonces, tienen una debilidad técnica y no pueden tener tantos abogados para la ejecución de los proyectos, que para eso tenemos ahora nuestro equipo de abogados identificando este problema.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿A qué se deberá que haya municipios o departamentos que formulen bien un proyecto, qué hay de fondo? - Yo pienso que es más el tema de institucionalidad, tú en un departamento encuentras una secretaría de planeación, una secretaría de infraestructura, una capacidad profesional un poco más superior, ya profesionales especializados, profesionales con mayor experiencia, igualmente que tienen recursos para ejecutar, que conocen ya cómo es la dinámica de formulación de proyectos a nivel nacional, y pues obviamente tienen una ventaja frente a un municipio que a duras penas tendrá una secretaría de planeación, obras públicas y demás, que lo hará una persona, un representante y unos dos o tres funcionarios, que obviamente desborda todo a veces cuando se incorporan a mitad de proyectos.

(Miembro OCAD Municipios Ribereños del Río Magdalena, nivel nacional)

E: ¿Ustedes hacen ese plan padrino para todos los municipios, los adheridos y los que tienen su OCAD propio? - Así es, para todos los proyectos, aquí el secretario nos asigna según las afinidades en conocimientos, aquí hay gente muy experta y los apoyan en el proceso, porque la formulación ya está hecha por los municipios o el departamento. En el caso de los municipios con OCAD propios el tema es por municipios, como que uno le haga el acompañamiento por municipios y no por proyectos, yo le hago seguimiento al Espinal y Girardot que son municipios con muchos recursos, el acompañamiento más que a la formulación de los proyectos, a ellos les hemos ayudado en ver que recursos tienen

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

También el departamento ha requerido en la vigencia pasada entrar a capacitar a cada uno de los municipios, entonces, se han hecho diplomados, que han estado a cargo del cien por ciento del departamento

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

E: ¿Y por qué se echaron para atrás? - Porque ya yo tenía mucho trabajo y no alcanzaba a hacer todo eso, entonces, ya me tocó decir, no, esto tiene que estar a cargo de la secretaría responsable, y yo no alcanzo a hacer esas cosas, y con mi equipo que es muy insuficiente, solo tengo un funcionario de planta, entonces, no podía en su momento, o elevar el nivel de secretaría como tal de secretaría de planeación con más funcionarios a cargo, o definitivamente que cada entidad

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Problemas, hemos querido tener incluso la posibilidad, en algunos casos lo hacemos de manera muy técnica, porque desafortunadamente el tiempo no nos da para poder apoyar a todos los municipios para que, por ejemplo, acá un par de municipios que necesitaban internamente el descongelamiento de giros: Moñitos y San Bernardo, logramos asesorarlos para que se pusieran al día en la información y poder descongelar los recursos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

En la primera etapa de formulación todo ha sido muy rápido y ha sido una curva de aprendizaje, cuando nosotros empezamos a formular proyectos en el año 2012, no considerábamos que solo la etapa de formulación y aprobación del proyecto, entonces no mirábamos más ni la parte de contratación ni la ejecución, pero luego se vino la parte de contratación y vimos que debíamos tener en cuenta todo esto en la parte de formulación para que un proyecto que sea aprobado, sea fácilmente contratado mediante selección objetiva, aquí los procesos de regalía se hacen de esta forma pero después encontramos muchos problemas en la etapa de ejecución que son problemas que solo se ven una vez uno está en esta etapa, un proyecto que se comportó bien en la contratación, peor cuando se fue a ejecutar hay gente que invado el terreno para una vía, son cosas que nunca contemplamos ni en la formulación, ni en la contratación y vienen a salir en este momento de la ejecución, así son muchos los proyectos. Ahora que vamos a formular un proyecto vemos que problemas puede tener en la ejecución y tratamos de prever estos, empezamos a calcular riesgos, algo que no sabíamos y la experiencia nos lleva a saber más o menos los riesgos que tenemos al formular un proyecto y hemos reducido el tiempo entre la aprobación y la contratación, y hacemos evaluaciones y tenemos mejores indicadores hemos mejorado mucho, sin decir que estamos perfectos.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Pero entonces creo que gracias a esos recursos y un poco a los procesos de capacitación que se han venido dando, pues sí se generaría como una especie de cultura inicial de proyectos.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿Qué ha ganado la entidad en esa etapa de formulación, ha mejorado en capacidades? - El municipio ha ganado y yo personalmente he ganado capacidad en formulación de proyectos, aunque nos falta mucho nos falta más en el tema de la formulación, el municipio ha ganado un conocimiento enorme en esa parte, el tema es muy extenso, nosotros no teníamos experiencia en el sistema nacional de regalías y ahora ya sabemos sobre la base y la forma de cómo presentar un proyecto ante el sistema, que lo hemos tomado también como algo de todos los días, la MGA es el aplicativo para formular proyectos así sean para el mismo municipio.

(Miembro OCAD departamental, nivel municipal)

Estoy convencida que para la secretaria de planeación ha sido una buena herramienta, como el sistema es relativamente nuevo (2 años), eso siempre tiene sus limitaciones en cuanto uno desconoce la norma, pero la gente ya se especializo, el DNP es muy reiterativo en las capacitaciones y el acompañamiento, cada OCAD se hace casa mes o cada 2 meses ellos traen sus especialistas, se sientan con el formulados de cada proyecto, con el acompañante del mismo y dan las observaciones.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿El DNP presta asesorías? - Sí, el DNP ha sido muy proactivo y tenemos unos delegados regionales, personas que están ubicados en Medellín trabajando con nosotros, eso es una cosa positiva. Los que están en Bogotá viajan y vienen acá, diseñamos conjuntamente instrumentos como los famosos OCADtones.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Ahora estamos tratando de superar GESPROY. Pero esa capacitación yo sí insisto que es sobre el tiempo; y digo que realmente sea una capacitación completa de GESPROY, existen unas capacitaciones virtuales, pero entonces nosotros a nivel de Colombia nos situamos en Bogotá, y nosotros no estamos en Bogotá, estamos en Táchira, y nosotros el problema es que aquí es difícil entrar a GESPROY, porque el internet aquí es malísimo, aquí funciona internet a veces en las horas de la mañana, y GESPROY como que tiene muchos problemas, se bloquea mucho, empieza uno entre y entre y se cansa.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: Todas estas personas que ustedes utilizan para esto, se financia con plata de... - Con plata de la Gobernación. El salario de Mariela es pagado por el departamento pero no por regalías. Que quede aquí grabado, y es que todos los delegados y el tiempo de las personas de apoyo los asuma el sistema de regalías y no el departamento.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

E: Pero las reglas de juego del sistema, usted sabe que el sistema es nuevo, que implica una cantidad de leyes, decretos, acuerdos, y hemos encontrado en otras partes que ha sido difícil de entender, de conocer, y porque además se ha estado actualizando constantemente, ¿cómo ha sido acá el empaparse con todo ese tema de la normativa del SGR, han tenido problemas o ha sido fácil? - Nosotros hemos tenido un gran puntal en lo que tiene que ver con regalías, que es el coordinador del departamento, doctor Germán Ponce, situaciones que de pronto se nos prestaban para la duda, nosotros inmediatamente recurrimos al doctor Germán Ponce y a todo su equipo, entonces, ellos en una forma muy generosa nos han estado prestando toda la colaboración del caso para los ajustes, para la misma norma, que el proyecto no estaba diseñado en MGA, estaba con la metodología anterior; todas esas cosas gracias a los funcionarios de planeación del departamento hemos logrado ir avanzando, y lógicamente que se construyó de una manera tan eficaz que Paz Verde pasó absolutamente todos los filtros, gracias a la ayuda de la alcaldía, el alcalde es muy acucioso en esas cosas y pone a todo su equipo a trabajar, y si hay que hacer las consultas las eleva inmediatamente a los asesores, pero lógicamente el trabajo que acá merece destacarse es del coordinador de regalías del departamento y de todo su equipo.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: ¿Creen que son suficientes los recursos que se están destinando para fortalecer el equipo del Ministerio de Educación? - Las necesidades que tenemos las ha soportado, está dando respuesta el equipo que se proyectó en un principio para dar a las entidades territoriales. Con esa plata nos hemos organizado, en cierta manera, algo parecido a lo que hizo el DNP, tenemos enlaces por región, por tema; esperamos que esa estructura que hemos construido o adoptado, nos dé para dinamizar más proyectos y, que la ejecución y apropiación de los recursos sea mayor.

(Miembro OCAD CTel, nivel nacional)

Entonces, ahí el tema es fundamental en el diálogo y en cómo esos asesores municipales transfieren a nuestro equipo de despacho las necesidades puntuales que tiene cada uno de

los municipios y que nos ayuda a recoger como todas esas falencias que tiene el sistema, ese diálogo de lo que se trae en territorios es el principal reto que tenemos aquí, o sea, dejar de ser el edificio de cristal del DNP y traernos todas esas cosas que en el territorio verdaderamente pasan y que a veces no corresponden a la lógica que tenemos acá en la ciudad.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

De hecho en particular, por ejemplo en el fondo de desarrollo regional, como allá las instancias evaluadoras son los ministerios, en muchos casos para el tema de infraestructura, los presupuestos, en la revisión de los presupuestos y en el tema de los APU, que son precios muy particulares dependiendo la región, hemos tenido dificultades para poder hacerle entender al gobierno nacional, al Ministerio de Transporte de los precios de concreto para el Municipio de San Bernardo, tiene unos precios completamente distintos si están puestos en Montería o si están puestos en Ayapel o en un sector especial donde hay que pasar una ciénaga, esas particularidades por supuesto que son claves, hemos en algunos casos llegado a puntos de concertación, pero en otros casos ha sido de mucha dificultad, de mucha dificultad para poder hacer entender que hay particularidades en materia presupuestal y en materia de la forma de ejecución de proyectos para el caso de algunas subregiones en el departamento, y dentro de la misma región Caribe, eso ha ocurrido y evidentemente hemos evidenciado que efectivamente el desconocimiento de parte del gobierno nacional ha dificultado la aprobación de proyectos o la rápida aprobación de proyectos en los fondos regionales especialmente, en los departamentales no tanto, porque el caso de la experiencia que hemos tenido nosotros de los proyectos puntuales y lo otro es pagar deudas, pero en los regionales sí ha ocurrido eso.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Lo que pasa es que las exigencias son altas, los proyectos los manejan los ministerios y los proyectos los están llevando con las especificaciones técnicas que manejan ellos, en algunos casos vemos que son medidas exageradas, frente al tamaño y la realidad del proyecto y al impacto que eso va a generar, un proyecto vial es muy diferente que se aplique en Bogotá a que se aplique en algún municipio pequeño, todos esos estudios y soportes técnicos no son comparables a la realidad del departamento, esto lo vemos sobre todo en el ministerio de transporte

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

Y eso que hay problemas ahí, porque la universidad es muy centralista, es muy Pasto, y los demás dónde quedan, entonces, esa es una discusión fuerte que se ha dado en el tema de educación en la Universidad de Nariño, la queremos tanto, pero queremos que haga más cosas por el departamento.

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

Segundo, hay una situación que para nosotros esa actualización es compleja, más en el tema de proyectos, yo en este momento tengo que conocer de régimen subsidiado, de vías, de transporte, de todos los sectores, y el concepto de las direcciones sectoriales del DNP o de un ministerio, pues es nulo, porque a mí me dan solo siete días para ir a un OCAD y votar, entonces, en algunos casos es insuficiente para conocer si la capa de asfalto para equis región, según el estudio dio de tantos centímetros, debe ser mayor o menos, o cuántas PCI debe aguantar la vía, eso es algo a veces complejo que uno no está familiarizado con esos temas; entonces, el proceso de viabilidad tiene una implicación que a mí me parece delicada para el DNP y es que nos dio una responsabilidad fiscal y disciplinaria que no teníamos, y al manejar tantos proyectos de tantos municipios a veces uno no tiene tiempo para estudiar a fondo cada proyecto, porque adicionalmente tienen sus funciones de regalías, más las anteriores, no hemos sido descargados de esas funciones, entonces, eso implica mucho desgaste.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: ¿No sé si quiere agregar algo más? - De pronto que se valore un poco más el trabajo del asesor del DNP, porque yo tengo mis funciones normales, más todos estos, y estamos reventados, y lo que dicen es que para eso está el programa, ese programa lo manejan por otro lado y no tienen injerencia con uno, es más, a ellos les colocan unas metas que hace que a ellos solo les interese decir, esto ya está listo, pero no les importa el que firma, el que tiene acá la responsabilidad.....soy yo, no la tiene ni el delegado.

E: ¿Y ahí la solución cuál sería, armar un equipo dedicado? - Por lo menos mínimamente si yo voy a personal en este momento y le digo, señora jefe de personal certifíqueme mis funciones, no aparecen regalías, porque no ha habido una reforma al manual de funciones, a veces como hay un personal del nivel asesor que está como dedicado a sus cosas aquí misionales, esto adicional a veces muchos jefes no entienden que se tiene lo que es básico, más esto otro que quita tiempo, entonces, a veces uno permanece reventado. Uno ve que el único incentivo que peleamos fue el seguro este de gastos de abogado, no más.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

E: Hablando de ciencia y tecnología, ¿cómo les ha ido con eso? - Hay diez proyectos aprobados, tenemos dificultades, no es lo mismo fondo de compensación, acá del fondo de compensación hay un equipo, hay abogado, hay ingenieros, es un equipo; en ciencia y tecnología son dos personas que tienen otras actividades también, y lo más claro es que existe una debilidad en cuanto a la Universidad de Nariño, la Universidad de Nariño está pensada únicamente para el tema académico, pero el tema de investigación y extensión es muy débil, mire que se aprueban proyectos de hace diez años, de papa, de cosas de esas, lo único que es muy interesante de la Universidad de Nariño es el tema astronómico, se le aprobó un proyecto por estudios y diseños del centro astronómico para Nariño, pero existe una debilidad muy fuerte en cuanto a investigación, no hay grupos de investigación, yo creo que hay uno o dos, no existen semilleros de investigación, los semilleros de investigación son muy a lo productivo, pero con proyectos muy viejos, no se está pensando el tema de ciencia y tecnología, el tema de conocimiento, el tema de innovación, aunque se aprobó un proyecto de tics como de 20 mil millones, pero lo formuló la gobernación, pero sí existe, todavía tenemos un rezago de ruralidad, seguimos pensando que lo productivo es lo productivo, papa, y no damos el salto a tecnología de conocimiento, que es el tema del siglo XXI en cuanto a evolución del sistema económico, pero todavía no avanzamos en eso

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

E: ¿Y qué estrategias han empleado y qué estrategias podrían emplear ustedes para fortalecer ese aspecto y los proyectos de ciencia, tecnología e innovación?

- Es que ahí es más complicado, no es como ir a las capacitaciones, porque son complejos los de ciencia y tecnología, un proyecto de ciencia y tecnología necesita por lo menos un semillero de investigación

- Nace de la nada, de hipótesis, de alternativas, no hay nada.

- Pero es difícil, como te digo, seguramente hay dos o por mucho tres grupos de investigación

- Pero digamos que este problema no es solo en Nariño, creo que es general, no sé en Bogotá

(Miembro OCAD regional, nivel departamental)

1.2.4 Inclusión de comunidades

La socialización es un proceso, es un proceso que no lo han cumplido los estamentos centralizados, cualquier tipo de convocatorias se socializa uno o mes y medio antes de

presentar el proyecto, entonces, por ejemplo el ministerio o a través de Finagro o Incoder debieran iniciar un proceso periódico.....año calendario para que las asociaciones se vayan estructurando, se vayan perfeccionando.

(OCAD municipal, nivel departamental)

E: ¿Qué mecanismos han implementado para fomentar la participación en la población civil en los OCAD, participa la población, no participa? - No participa de manera directa en la generalidad, aunque en algún OCAD de algunas regiones, por algún proyecto específico se llevan a las personas, a la comunidad que va a ser afectada o beneficiada, lo que sea, para que expongan un poco el proyecto, pero digamos eso es a nivel de OCAD lo más cercano a la participación de ellos, sin embargo la ley le permite a las personas, a las comunidades presentar ante el secretario técnico local proyectos para ser elevados al OCAD; digamos que el mecanismo existe, yo no sé si la información está completamente difundida y la gente sabe que puede presentar proyectos, porque aquí también llegan cartas a veces de cómo presentar un proyecto, “¿cómo hago?”.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

1.2.5 Factores externos que afectan el proceso

E: ¿Hay algunos actores políticos que hayan influido en el OCAD municipal, sobre todo Rionegro y Puerto Wilches? - No, primero que todo, porque el municipio es el que presenta como iniciativas de los proyectos; y del nivel departamental obviamente nuestra intención es que ellos aprueben sus recursos y ejecuten sus proyectos, entonces, digamos que en el orden departamental no hay algún roce de ese tipo político, y lo mismo a nivel nacional, el DNP tampoco ha mostrado en un OCAD municipal un tipo de inclinación política, no te podría decir que haya yo notado ese tinte político ahí, no.

(Miembro OCAD municipal, nivel departamental)

A raíz de esto se aprovechó la experiencia que he venido adquiriendo, y el señor alcalde me dejó la parte de la formulación de los proyectos de regalías, el proceso de sensibilización lo arrancamos finalizando el año pasado, más o menos.....en adelante aprovechamos que el departamento, la escuela de gobierno mandan unos asesores en temas, nosotros en este momento tenemos dos asesores: uno en el tema de proyectos y otro en el tema de gestión de calidad, entonces, ellos han venido identificando esas falencias, entonces, por ahí estamos arrancando, estamos capacitando en compañía del asesor, tratando de culturizar a las personas para que formulen los proyectos

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

1.3. Logros del sistema

1.3.1 Articulación con el plan de desarrollo, planes sectoriales y territoriales

E: ¿Que conceptos se utilizan para la priorización? -No, eso es complicado, no tengo elementos para priorizar más allá del plan de desarrollo, del comité consultivo, esos son los insumos que yo tengo para priorizar, para mi basta con que este en el plan de desarrollo, porque ahí ya han surtido un proceso de priorización, si está ahí es porque efectivamente es prioritario.

(Miembro OCAD municipal, nivel nacional)

Y al alcalde le da como un apoyo más para el plan de desarrollo.

(Miembro OCAD Municipal, nivel municipal)

Entonces, se manifiesta, sobre todo respecto al plan de desarrollo, qué falta por hacer y con los recursos que no contamos, lo hacemos a cargo de los recursos de regalías.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

(...) Entonces en el plan de desarrollo se contempla construcción del distrito de riego o de un distrito de riego para mejorar la calidad de vida, y en el presupuesto es donde se ve la incapacidad, porque usted no se puede dar el gusto de coger de su presupuesto y asignarle mil, dos mil, tres mil millones de pesos, porque si no, con qué cuadra el resto.

(Miembro OCAD municipal, nivel municipal)

E: Es decir, ¿para ustedes es como la segunda opción?

- Sí, para poder seguir adelante por tema de plan de desarrollo.

- Es la segunda opción cuando estamos hablando de desarrollar el plan de desarrollo, cuando aparece un proyecto de gran impacto va por regalías, o sea se nos vuelve la primera opción regalías.

E: ¿Se privilegia?

- Sí.

(Miembro OCAD nivel municipal, nivel municipal)

Ellos revisan, tienen que certificar que eso está en el plan de acción; si ellos lo certifican, pues ya han revisado, ya han hecho muchas cosas, que es algo interno de ellos. Yo sé que ha habido inconvenientes con la parte recreativa de malecones porque muchas

administraciones municipales toman la parte recreativa y ponen polideportivos, entonces yo sé que allá les dicen que lo quiten porque eso no es objeto de Cormagdalena. Cuando dimensionan un proyecto, le meten unas cosas que yo sé que en Cormagdalena, por plan de acción, por la constitución de la corporación les dicen que hay cosas que no pueden ir, porque por ley no lo pueden financiar.

(OCAD Municipios Ribereños del Río Magdalena, nivel nacional)

(...) pero si no le apunta a la meta no va, hasta que realmente pueda en otro plan de desarrollo ser establecido como prioritario y se tenga en cuenta, pero el plan de desarrollo o el plan de gestión de Corpoguajira es el norte de (...) de esos cuatro años que ellos van a estar manejando la entidad.

(OCAD Corporaciones Autónomas Regionales, nivel departamental)

1.3.5 Inclusión social

E: ¿Qué les ha faltado a las universidades? - Es posible que se necesite un poco más de divulgación, yo creo que en la realidad se da, pero el mismo hecho de que el requisito por el sistema de que sea el representante legal que presente el proyecto, eso hace que aquí nosotros recibamos por secretaría técnica proyectos formulados, uno se da cuenta que lo hacen, tal vez los que menos lo han utilizado son las comunidades indígenas, ellos no tienen claro como es el proceso, hace poco hicimos una reunión para explicarles y no tienen claro como es el tema, ahora queremos que ellos mismos lo presenten y con DNP lo hemos hecho, que sean ellos mismos que firmen la carta y tengan un rol más protagónico en la presentación del proyecto, los afro también lo han hecho y los Rom también, todo el mundo entrara en la cultura porque esto es relativamente nuevo para la población. Para todos antes era muy complejo por el desconocimiento, ahora con el plan padrino se ha facilitado, pero no dejamos de tener inconvenientes.

E: ¿Cómo fue el evento con la comunidad indígena, en qué consistió? - Fue un evento de Planeación, se realizó porque lo que se ha detectado es que hay un desconocimiento por parte de estas comunidades del sistema y se trató de una divulgación sobre todo el sistema de regalías, de cómo funcionan los OCAD, como podrían participar en estoy y la posibilidad de acceder a unos recursos por ley y como son esos topes y como se puede sentarse a concertar.

(Miembro OCAD departamental, nivel departamental)

Anexo 2. Criterios de la herramienta de priorización (evaluación multicriterio)

- **Criterios sin agrupar**

Criterios de ley

Ley 1530/2012 Art 2. Objetivos y fines

1. 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 contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.
8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las

empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.

Ley 1530/2012 Art 23. Características de los proyectos de inversión

Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben [...] cumplir con las siguientes características:

9. Concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.
10. Principio de Buen Gobierno
11. Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.
12. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
13. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
14. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.
15. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.

Ley 1530/2012 Art 27. Aprobación y priorización de proyectos de inversión

Los OCAD [...] priorizarán los proyectos, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

16. Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.
17. Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales.

18. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.
19. Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.
20. Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan.
21. Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
22. Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
23. Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.
24. Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.
25. Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.
26. Para la extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
27. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación.
28. En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial consideración los proyectos de energización.

Otros criterios

29. Jerarquización de sectores
30. Participación comunidades en la formulación y en la ejecución
31. Análisis Costo-beneficio

○ Criterios agrupados

Criterios agrupados	Criterios (No.)*
Equidad y convergencia regional	2
Desarrollo y competitividad regional	3
Grandes proyectos de desarrollo	5
Pertinencia	11, 29
Sostenibilidad	13
Análisis de beneficio costo social	31
Prácticas de buen gobierno de las ET	6, 10, 30
Ejecución eficiente de las ET	23
Asociatividad territorial <ul style="list-style-type: none"> Integración de las entidades territoriales en proyectos comunes 5, 19 Inclusión del mecanismo contrato plan 20 	5, 19, 20
Entidades territoriales específicas (productoras, zonas de frontera) <ul style="list-style-type: none"> Inversión en el mejoramiento de la infraestructura, la restauración social y económica y la protección y recuperación ambiental de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. 8, 22 Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera. 21 	8, 21, 22
Sectores privilegiados <ul style="list-style-type: none"> Proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal. 4 Destinación de recursos para inversiones físicas en educación. Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación. 24, 27 Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas. 25 Extensión, ampliación y utilización de energías no convencionales, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente. 26 Proyecto que incluya explícitamente como beneficiarios a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y 	4, 7, 18, 24, 25, 26, 27

Criterios agrupados	Criterios (No.)*
<p>comunidades indígenas. 7, 18</p> <ul style="list-style-type: none"> • En las zonas no interconectadas del país, tendrán especial consideración los proyectos de energización. 28 	

*Criterios enumerados anteriormente

Anexo 3. Manual de la encuesta de percepción del ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE PROCESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS CON ÉNFASIS EN EL CICLO DE LOS PROYECTOS

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN

PRESENTADO A



ELABORADO POR



1. Introducción

Para desarrollar de manera óptima el trabajo de recolección, procesamiento y análisis de la información con miras a la ***“Evaluación Institucional y de procesos al Sistema General de Regalías con Énfasis en el Ciclo de los Proyectos”***, se diseñó el presente documento en el cual se especifican los procedimientos a desarrollar en el proceso de recolección de información mediante la encuesta web desarrollada por Fedesarrollo.

Así pues, este documento constituye una herramienta eficaz para la capacitación del personal que aplique y distribuya dicha herramienta de recolección de información y así mismo, contribuye a que el equipo de Fedesarrollo y DNP involucrado en el proyecto, maneje de manera homogénea la información relacionada con los procesos, las técnicas de recolección de la información y su aplicación.

Los procedimientos, con sus actividades y tareas y descritas en el presente manual, proporcionará al personal operativo todo el soporte necesario, durante todo el tiempo en que realice sus actividades.

El manual garantizará el cumplimiento de los procedimientos y procesos tal como se determinó en la propuesta técnica; además de proporcionar una guía sobre lo que hay que hacer en caso de que se presenten contingencias.

Esta herramienta permite recoger una gran cantidad de información primordialmente acerca de la percepción que tiene los entes territoriales acerca del ciclo de los proyectos, además de que permite abordar los temas relacionados con las ponderaciones que le dan las entidades territoriales a los diferentes criterios de priorización y que alimentan la herramienta de priorización de proyectos y también permite indagar algunos aspectos relacionados con la sostenibilidad de los proyectos. Una de las grandes ventajas de esta herramienta es que permite obtener información tanto de aquellos municipios que han presentado proyectos como de aquellos que no, y de los municipios a los que se les han aprobado proyectos y de aquellos que a pesar de haber presentado proyectos, no se los han aprobado. La elaboración de la encuesta por vía web permite obtener la información en menor tiempo dado que evita la logística del trabajo de campo.

2. Descripciones

a. La encuesta

La encuesta vía web propuesta por Fedesarrollo es una herramienta de recolección de información que busca llegar a la mayor cantidad de municipios del país. Esta herramienta permitirá recoger información de primera mano sobre la percepción que tiene los entes territoriales acerca del ciclo de los proyectos, mediante un listado de

preguntas que ha sido cuidadosamente preparado por el equipo de investigadores de Fedesarrollo

Esta forma de recolección de información, fue pensada teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

- Alcance en la aplicación de encuestas: Sin necesidad de desplazamientos, se puede encuestar un mayor número de funcionarios.
- Consolidación de resultados de manera rápida y eficiente: El servidor envía de manera inmediata los resultados de cada encuesta.
- Costo: La herramienta survemonkey, plataforma virtual en la que será montada la encuesta, ofrece un ahorro significativo a los costos del proyecto, ya que los recursos que utiliza son netamente virtuales.
- Interfaz amigable: La interfaz que llegará a los encuestados ha sido diseñada para generar el menor tipo de confusiones en los usuarios.
- Claridad en las preguntas: El equipo investigador ha revisado minuciosamente las preguntas que se presentarán a las entidades. Lo anterior, con el fin de garantizar la claridad, pertinencia y comprensión en cada una de las preguntas formuladas.

Después de haber realizado una primera revisión de los temas a tratar en la encuesta, se evidenció que varios de los temas incluidos podrían ser tratados con mayor profundidad a través de los instrumentos cualitativos. En consecuencia, se procedió a realizar una simplificación de aquellos temas o preguntas que no agregaban valor, o bien ya se encontraban contenidas en otro instrumento. De esta manera la encuesta pasó de tener 29 preguntas a tener 24. Lo anterior facilitará su diligenciamiento de manera más ágil por parte de las personas a ser encuestadas vía web.

Adicionalmente, para la validación del instrumento, se realizó un piloto presencial de la encuesta con el fin de validar la claridad y pertinencia de las preguntas. Este ejercicio se realizó en la semana del 24 al 28 de febrero con el apoyo de actores claves del SGR al interior del DNP.

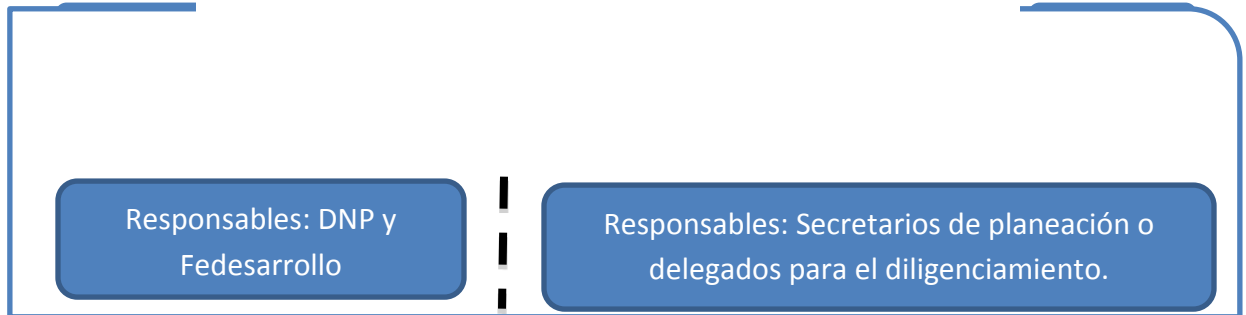
b. Requisitos para el diligenciamiento

Para la elaboración de la encuesta será necesario que la persona encargada de diligenciar el formulario cuente con los siguientes aspectos técnicos:

- Terminal de conexión a internet (Computador, Tablet, Smartphone).
- Conexión a internet
- Navegador de internet (Chrome, Internet Explorer, Firefox).

c. Procedimiento para el diligenciamiento

Figura 1. Proceso de diligenciamiento Encuesta WEB



Fuente: Elaboración propia

• **Contacto con la entidad territorial**

Mediante la ayuda de DNP, Fedesarrollo contactará a los respectivos secretarios de planeación con el fin de lograr un primer acercamiento con los funcionarios. La idea de este primer acercamiento es dar a conocer la metodología y requisitos de la encuesta para que estas personas puedan o bien delegar a una persona, o estar preparados para el desarrollo de la encuesta.

• **Envío de link (vía correo electrónico) con el contenido de la encuesta.**

Por medio de una llamada telefónica mediante un correo electrónico, se tomara contacto con la persona encargada de manejar asuntos de regaláis en las distintas entidades territoriales, con el fin de entregar la información pertinente para el desarrollo de las encuestas. La información que se entregara es la siguiente:

- Link de acceso a la encuesta:
<https://es.surveymonkey.com/s/ciclodeproyectosgrmunicipios>
- Contraseña: r3g41i4smunicipios
- Datos de contacto de la persona encargada de solucionar inconvenientes técnicos

- **Ingreso de contraseña y Usuario**

Habiendo recibido los datos para ingresar a la encuesta, los funcionarios podrán conectarse a internet desde una región con cobertura de dicho servicio y diligenciar el formulario requerido.

- **Desarrollo de encuesta.**

Los funcionarios tendrán que responder 24 preguntas relacionadas con el ciclo de proyectos. A continuación se relacionan cada uno de los interrogantes:

a. Primera sección : Identificación del municipio y categorización

2. Departamento _____
3. Municipio _____:
4. Entidad _____
5. Cargo que desempeña en la entidad _____

b. Segunda sección: Ponderación de sectores de interés e inversión de las entidades territoriales

6. De los siguientes 18 sectores, señale los 9 más importantes de acuerdo a las necesidades de su comunidad. Por favor tenga en cuenta que la escala es de 1 a 9 donde 1 representa el sector MÁS importante y 9 el MENOS importante. Recuerde que solo debe seleccionar 9 de los 18, si llegase a seleccionar uno adicional se descontará alguno de los que ya había seleccionado.

- | | |
|-------------------------------------|--|
| • Agropecuario | • Inclusión social y reconciliación |
| • Agua potable y saneamiento básico | • Industria |
| • Ambiente | • Justicia y seguridad |
| • Deporte y recreación | • Minería |
| • Educativo | • Salud |
| • Energía eléctrica | • Tecnologías de la información y las telecomunicaciones |
| • Gas | |

- Transporte
- Turismo
- Vivienda rural
- Vivienda y desarrollo urbano
- Cultura

7. Teniendo en cuenta que en la sección anterior, en donde ya clasifiqué los más importantes, ahora señale de 1 a 9 los sectores de MENOR RELEVANCIA, donde 1 representa el sector MENOS importante y 9 el MÁS importante de los siguientes sectores de inversión de acuerdo a las necesidades de su comunidad. Tenga en cuenta que no debe repetir ninguno de los sectores que seleccionó en el cuadro anterior:

- Agropecuario
- Agua potable y saneamiento básico
- Ambiente
- Deporte y recreación
- Educativo
- Energía eléctrica
- Gas
- Inclusión social y reconciliación
- Industria
- Justicia y seguridad
- Minería
- Salud
- Tecnologías de la información y las telecomunicaciones
- Transporte
- Turismo
- Vivienda rural
- Vivienda y desarrollo urbano
- Cultura

8. ¿Los proyectos de inversión que su municipio ha presentado a los OCADs para ser financiados con recursos de regalías coinciden con el orden de prioridad que señaló en la **pregunta 5**?

- a. Si - **Pase a la pregunta 9**
- b. No -**Salto a pregunta 8**

9. Explique brevemente por qué razón los proyectos presentados para ser financiados con recursos de regalías no coinciden con las prioridades que señaló en la **pregunta 5**.

c. Tercera sección: Capacidades institucionales

10. ¿Considera usted que su municipio cuenta con el personal suficiente para la formulación de proyectos para ser financiados con recursos de regalías?

- a. Si
- b. No

11. ¿Este personal cuenta con la capacitación necesaria para la formulación de los proyectos?

- a. Si
- b. No

12. ¿Considera que su municipio cuenta con la infraestructura y los equipos suficientes para formular estos proyectos?

- a. Si
- b. No

d. Cuarta sección: Conocimiento de la comunidad

13. ¿Los proyectos que se presentan para ser financiados con recursos de regalías fueron socializados con la comunidad?

- a. Si
- b. No

e. Quinta sección : Percepción de los funcionarios acerca del Ciclo de proyectos

Para las preguntas 14 a 18, por favor indique su grado de acuerdo o desacuerdo con los enunciados planteados

14. El dinero de las Regalías está siendo bien invertido

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Ni de acuerdo o desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

15. Los requisitos necesarios para presentar proyectos para ser financiados con recursos de regalías son fáciles de interpretar

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Ni de acuerdo o desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

16. Los requisitos necesarios para presentar proyectos para ser financiados con recursos de regalías son fáciles de implementar

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. Ni de acuerdo o desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

17. Existe comunicación permanente entre el personal encargado de los proyectos de regalías en su municipio y las autoridades nacionales

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo

- c. Ni de acuerdo o desacuerdo
- d. En desacuerdo
- e. Totalmente en desacuerdo

18. ¿En su municipio se han presentado proyectos conjuntamente con otras entidades territoriales para ser financiados con recursos de regalías?

- a. Si
- b. No
- c.

f. Sexta sección: Inclusión de comunidades

19. ¿En su municipio han tomado medidas para garantizar el sostenimiento de las obras financiadas con recursos de regalías?

- a. Si - **Pase a la pregunta 19**
- b. No - **Salto a pregunta 20**

20. Describa brevemente en qué consisten estas medidas

21. ¿Las comunidades indígenas o los grupos minoritarios han presentado proyectos a su municipio para que sean financiados con recursos de regalías?

- a. Si
- b. No

g. Séptima sección: Articulación con otras entidades

22. En el siguiente cuadro, por favor identifique qué entidades o actores (representante del Gobierno nacional, representante del Gobierno departamental o representante del Gobierno municipal) dentro del OCAD, facilitan (izquierda) o dificultan (derecha) los procesos de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos financiados con recursos del SGR.

	Facilitan	Dificultan
Viabilización		
Priorización		
Aprobación		

23. En su opinión, los problemas centrales en el ciclo de proyectos en el OCAD municipal se asocian con:

a. La formulación y estructuración de los proyectos	Sí	1	No	2
b. La presentación y trámite de los proyectos en el OCAD	Sí	1	No	2
c. La ejecución de los proyectos	Sí	1	No	2
c. El rol del representante del Gobierno nacional en el OCAD	Sí	1	No	2
d. El rol de la Gobernación en el OCAD	Sí	1	No	2
e. Presiones de agentes externos para facilitar la asignación de recursos	Sí	1	No	2
f. otro, ¿cuál?	Sí	1	No	2

24. ¿Cuál es el primer aspecto **POSITIVO** que resalta del Sistema General de Regalías?

- a. Equidad
- b. Autonomía territorial
- c. Aumento de la Inversión
- d. Transparencia
- e. Ahorro
- f. Desarrollo
- g. Proyectos de impacto regional
- h. Proyectos de impacto local

i. Otro, ¿Cuál?

25. Y ¿cuál es el primer aspecto **NEGATIVO**?

- a. Pérdida de autonomía
- b. Despilfarro
- c. Burocracia
- d. Proceso complejo
- e. Inequidad
- f. Incremento en las responsabilidades
- g. Difícil ejecución
- h. Falta de transparencia
- i. Ninguno
- j. Otro, ¿cuál?

- ***Cierre y almacenamiento***

Luego de haber diligenciado la encuesta, el funcionario deberá indicar que desea terminar la encuesta, mediante un botón indicado dentro de la misma encuesta web. Así pues, se finalizara el diligenciamiento y la información recolectada será almacenada en un servidor web al que tendrá acceso el personal de Fedesarrollo para el posterior tratamiento de los datos.

Anexo 4. Manual operativo de levantamiento de información

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE PROCESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS CON ÉNFASIS EN EL CICLO DE LOS PROYECTOS

MANUAL OPERATIVO

PRESENTADO A



ELABORADO POR



1. Introducción

Para desarrollar de manera óptima el trabajo de recolección, procesamiento y análisis de la información con miras a la ***“Evaluación Institucional y de procesos al Sistema General de Regalías con Énfasis en el Ciclo de los Proyectos”***, se diseñó el presente documento en el cual se especifican los procedimientos a desarrollar en cada una de las fases, la definición de las técnicas de recolección y los procesos que se llevarán a cabo para el análisis de la información.

También se incluye la definición y pertinencia de las técnicas de levantamiento de la información, los actores de interés y las características de quienes estarán al frente de los procesos.

Este documento constituye una herramienta eficaz para la capacitación del personal operativo y contribuye a que el equipo de Fedesarrollo y DNP involucrado en el proyecto, maneje de manera homogénea la información relacionada con los procesos, las técnicas de recolección de la información y su aplicación.

Los procedimientos, con sus actividades y tareas y descritas en el presente manual, proporcionará al personal operativo todo el soporte necesario, durante todo el tiempo en que realice sus actividades.

El manual garantizará el cumplimiento de los procedimientos y procesos tal como se determinó en la propuesta técnica; además de proporcionar una guía sobre lo que hay que hacer en caso de que se presenten contingencias.

2. Descripciones

2.1. Del núcleo central de la “evaluación institucional y de procesos al sistema general de regalías con énfasis en el ciclo de los proyectos

El eje entorno al cual gira la evaluación, es el camino **ciclo** que recorre un proyecto de inversión, desde la concepción mental, la formulación, la presentación formal al OCAD respectivo y su aprobación o rechazo.

Es entonces, levantar información que permita identificar la percepción y evaluación de los facilitadores, las dificultades, las barreras y mecanismos en la secuencia de actividades que se realizan para conseguir que un proyecto de inversión sea aprobado

2.1. De los actores

Actor	Integrantes	Funciones
Comisión Rectora	<ul style="list-style-type: none"> - Director DNP - Ministro de Minas y Energía - Ministro de Hacienda y Crédito Público - 1 Senador - 1 Representante a la Cámara - 1 Gobernador de departamento productor - 1 Alcalde de municipio productor - 1 Gobernador de departamento no productor - 1 Alcalde de municipio no productor 	Define directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y criterios para el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR)
Departamento Nacional de Planeación		<ul style="list-style-type: none"> - Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora. - Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional. - Verificar de manera directa o a través de terceros, que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) de los mismos, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por los OCAD. - Administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del Sistema General de Regalías. - Calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre los fondos y los diferentes beneficiarios. - Administrar el banco de proyectos del Sistema General de Regalías. - Continuará ejerciendo las funciones de control y vigilancia, sobre los proyectos de inversión financiados con regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR) antes del 31 de diciembre del 2011, se encargará de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y efectuará el cierre de actividades de la Interventorías Administrativas y Financieras (IAF).

Actor	Integrantes	Funciones
Ministerio de Minas y Energía		<ul style="list-style-type: none"> - Suministrar oportunamente por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería las proyecciones de ingresos del SGR necesarias para la elaboración del plan de recursos. - Determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios conforme a la normatividad vigente. - Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. - Adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano. - Acompañar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del proyecto de ley de presupuesto del SGR.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR, de conformidad con la normatividad vigente. - Formular el proyecto de presupuesto del SGR para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación. - Elaborar los estados financieros del SGR.

Actor	Integrantes	Funciones
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias)		<ul style="list-style-type: none"> - Proponer una metodología para la evaluación y el seguimiento de los proyectos que se financiarán con el Fondo CTI y verificar que los proyectos que se financiarán con recursos del Fondo CTI cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora
OCAD A NIVEL NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - 4 Universidades públicas - 2 Universidades privadas - 3 Ministros o sus delegados - 1 Representante de DNP - 1 Representante de Colciencias - Secretaría técnica ejercida por Colciencias - Un Gobernador por cada instancia de 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar proyectos que incrementen la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y

Actor	Integrantes	Funciones
	planeación regional que se conforme	en la sociedad en general - La secretaría técnica debe
OCAD REGIONAL	<p>Son 7 (Sur, Oriente, Eje Cafetero, Llano; Pacífico, Caribe) y cada uno de ellos está integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Un presidente elegido entre los gobernadores de los departamentos - Secretaria técnica ejercida por DNP - 4 Ministros o sus delegados - 1 representante del DNP - Gobernadores de los departamentos que conforman la región. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designar su ejecutor.
OCAD DEPARTAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> -Dos ministros o sus delegados - El gobernador o su delegado - Número representativo (10%) de alcaldes - Secretaría técnica ejercida por la Secretaría de Planeación Departamental -1 representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, en aquellos departamentos en los que estos tengan representación. - 1 Representante de las comunidades indígenas, en aquellos departamentos en los que estos tengan representación 	
OCAD MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> -Un delegado del Gobierno nacional -Un delegado del Gobernador -El alcalde - Secretaria técnica ejercida por la Secretaría de Planeación Municipal -1 representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, en aquellos municipios en los que estos tengan representación. - 1 Representante de las comunidades indígenas, en aquellos municipios en los que estos tengan representación 	
COMITES CONSULTIVOS DE LOS OCAD'S	<p>Pueden estar integrados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comisiones Regionales de Competitividad o sus representantes. (CRC) - Consejos territoriales de planeación. - Agremiaciones económicas y profesionales. - Organizaciones sociales - Delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional - Comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales, palenqueras. - Comunidades indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> -Analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD'S. - Si no existe Comité consultivo, no es posible aprobar proyectos de inversión. -Son elegidos por los integrantes de los OCAD'S, a través de las secretarías técnicas. - El concepto que emita el Comité no es de obligatorio cumplimiento, pero es obligatorio que se le consulte

Actor	Integrantes	Funciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones de educación superior. - Autoridades de la jurisdicción - Institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad. - También es válido que grupos de Concejales municipales o diputados de asambleas departamentales puedan integrar Comités Consultivos 	

2.2. De las técnicas de recolección de la información

Técnica	Descripción	Alcance
Fuentes secundarias -Marco normativo y jurídico	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar los actos legislativos, leyes , decretos y resoluciones que enmarcan el SGR - Todas las herramientas que dispone DNP para registro, seguimiento y monitoreo y control de proyectos. - Información municipal recolectada y documentada por FEDESARROLLO 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar parámetros de cumplimiento de la normativa de los proyectos aprobado y no aprobados por los OCAD'S - Características y aspectos relevantes de los proyectos - Identificación y entendimiento del entorno y contexto municipal que incide en el planteamiento, formulación y desarrollo de los proyectos de inversión y que funcionan como factores externos
Minería de datos	Exploración de la base de datos de los proyectos aprobados y no aprobados por los OCAD'S	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar patrones repetitivos, tendencias o reglas que expliquen el comportamiento de los datos en un determinado contexto, y permitan encontrar información que den razón de los factores de éxito para la aprobación de proyectos.
Minería de textos	Lectura de actas y acuerdos de los OCAD la información de los estudios técnicos, de mercado, localización y ambiental contenidos en el MGA y que se encuentren en formato electrónico de texto	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar las consecuencias que se derivan de un escrito, correspondientes a proyectos aceptados y rechazados - Determinar el objetivo "subyacente" de un escrito a partir del vocabulario utilizado en el texto y confrontarlo con el objetivo explícito del escrito. - Relacionar textos de acuerdo con estilos y vocabulario y evaluar este aspecto formal como - factor determinante en la aprobación o no de un proyecto. - Identificar la frecuencia y la fuerza de las palabras o gramáticas a través de grupos de documentos y orientar la evaluación de "estilos" para la presentación de proyectos.

Técnica	Descripción	Alcance
Entrevistas en profundidad	Entrevista personal no estructurada que cuenta con el apoyo de una guía/guion que utiliza una indagación exhaustiva para lograr que un solo entrevistado hable libremente y exprese en forma detallada sus percepciones, opiniones y sentimientos sobre el tema de interés	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación comprensiva (explicativa), además de descriptiva, de los procesos y fenómenos o dinámicas imbricadas en el SGR con énfasis en el ciclo de proyectos, que además de dar cuenta del actual funcionamiento de sus procesos, y la serie de variables relacionadas, permita otorgar explicaciones a la forma en que se relacionan e impactan en el sistema, y comprender su funcionamiento particular en relación con las particularidades de funcionamiento de las ET
Grupos focales	Actividad grupal que se apoya en una guía/guion, dirigida por un moderador entrenado quien tiene como tarea construir conocimiento a partir de las experiencias y conocimientos de un grupo de personas con características homogéneas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar los avances, logros y oportunidades de mejora en el diseño del sistema, su gestión e implementación, tanto como su capacidad para el cumplimiento de los objetivos. - Identificación de Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo y jurídico, el marco técnico, metodológico y de sistemas de información, los macro y micro procesos del ciclo, la capacidad institucional y operativa; y finalmente, la ejecución. - Verificar el cumplimiento de criterios de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos. - Identificar los modelos de organización, su permanencia y su transformación. - Identificar la percepción y mejoramiento de las herramientas jurídicas, operativas y técnicas.
Encuesta vía Web	Aplicación de cuestionario estructurado con preguntas cerradas de selección dicotómica, de selección múltiple, o con manejo de escalas	<p>Identificar el clima organizacional de los OAD'S seleccionados, y cuyos aspectos están relacionado con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medio ambiente - Motivaciones organizacionales (claridad estratégica, orientación a resultados, trabajo en equipo, comunicación, condiciones de trabajo, incentivos) - Motivación o nivel de valores compartidos que llevan a los integrantes a actuar - Desempeño organizacional (Clara identificación de los objetivos de creación del OCAD, resultado esperado, indicador de cumplimiento, impacto, beneficiarios) - Medición de pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad <p>Identificar las características del municipio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entorno administrativo y legal - Capacidad técnica y tecnológica - Capacidad para presentar proyectos - Percepción del ciclo de proyectos de regalías <p>Identificar las relaciones Inter entidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escenarios de concertación, coordinación y articulación de Entidades Territoriales

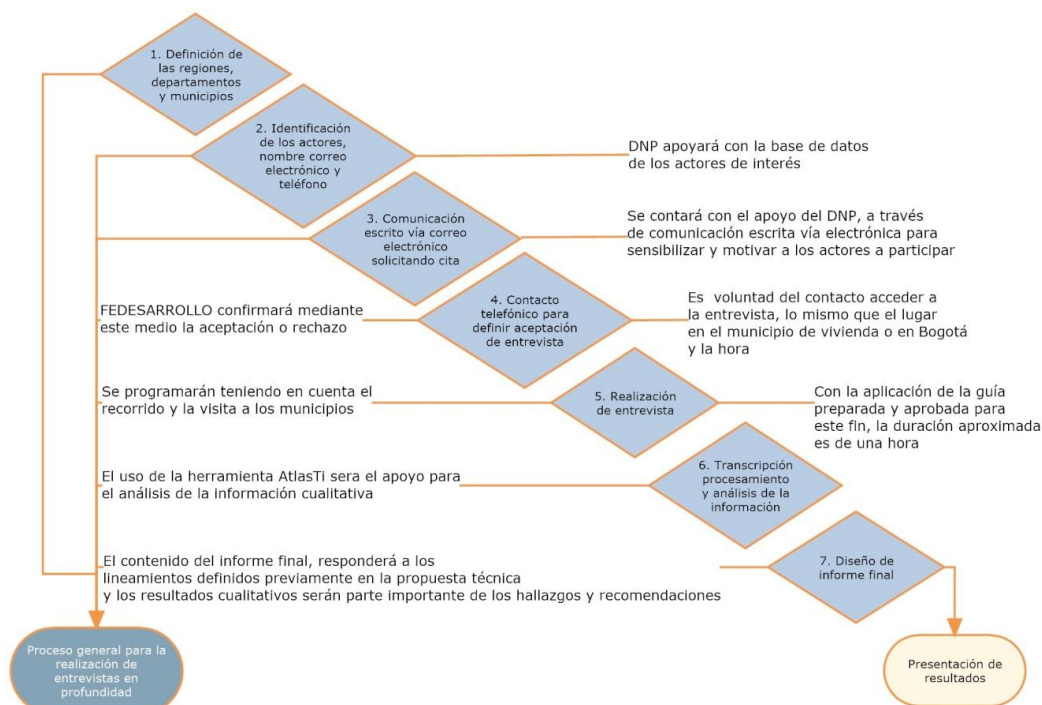
2.3. Muestras

TÉCNICA	ACTOR	CANTIDAD
Revisión y fuentes secundarias	Documentos normativos	1 Acto Legislativo 2 Leyes 21 Decretos 16 Resoluciones
	MGA y ficha EBI	Contiene la información acerca de los proyectos aprobados a) Articulación con la política pública. b) Identificación y descripción del problema (justificación del proyecto) c) Población objetivo – Beneficiarios. d) Identificación de Objetivos. e) Identificación de alternativas de solución y selección del método de evaluación. f) Estudios: técnico, de mercado, localización, ambiental, de riesgos generales g) Costeo de la alternativa con articulación Cadena de valor: Objetivos Específicos – Productos - Actividades – Insumos. h) Cuantificación y Valoración de Ingresos y Beneficios. i) Módulo de reportes donde el usuario sólo analiza la información j) Diferenciada por tipo de evaluación. k) Visualización homogénea de evaluaciones financiera y social. l) Fuentes de Financiación. m) Indicadores con articulación Cadena de valor: Objetivos Específicos, Productos, Indicadores, Metas. n) Matriz de marco lógico – Ficha EBI.
	Banco de proyectos del SGR	Proyectos cargados, verificación de requisitos del proyecto, viabilidad del proyecto
	SMSCE	Proyectos aprobados por los OCAD por y los reportes de cuentas el cual incluye tanto el giro de recursos como los porcentajes de ejecución de los mismos.
	Información municipal	Datos del entorno y contexto municipal recopilado por FEDESARROLLO

TÉCNICA	ACTOR	CANTIDAD			
Entrevistas en profundidad TOTAL 54	OCAD'S Regionales 3, total entrevistados 12 y para cada uno se entrevistará a:	1	Ministro	o	delegado
		1	Gobernador	o	delegado
		1	alcalde	o	delegado
		1	Secretaría técnica		
	OCAD'S Departamentales 6, total entrevistados 18 y para cada uno se entrevistará a 3 de los siguientes actores:	1	Ministro	o	delegado
		1	Gobernador	o	delegado
		1	alcalde	o	delegado
		1	Secretaría técnica		
	OCAD'S Municipales 12, total entrevistados 24 y para cada uno se entrevistará a dos de los siguientes actores:		Gobernador	o	delegado
			alcalde	o	delegado
			Secretaría		técnica
			Representante del DNP		
	1 con integrantes de OCAD Regional				
	1 con integrantes OCAD Departamental				
	1 con integrantes de OCAD Municipal				
Encuesta vía Web	- Integrantes de los OCAD - Entidades municipales	Envío de la encuesta por vía Web previa convocatoria del DNP a participar			

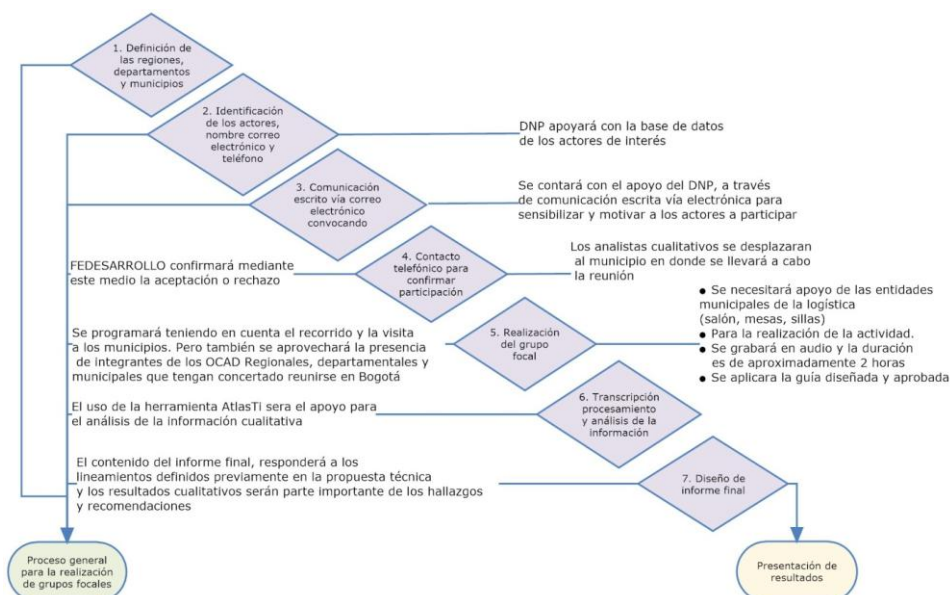
2.4. Procedimientos para la aplicación de técnicas cualitativa

2.4.1. Entrevistas en profundidad



Fuente: elaboración propia

2.4.2. Grupos focales



Fuente: elaboración propia

Anexo 5. Informe metodológico

Componente Cuantitativo

Los factores asociados a la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos son de diversa índole y por tanto, deben abordarse de diferentes maneras. En ese sentido, en esta sección se realiza la estimación de los factores asociados a las diferentes etapas del ciclo empleando diversas técnicas y varias fuentes de datos suministradas por la Dirección de Regalías y la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP. Así las cosas, la primera estimación realizada es un modelo multinivel para establecer cuáles son las características de los municipios que tienen mayor influencia en que estos se incorporen a un OCAD departamental dado que no cuentan con un OCAD propio, así como para determinar cómo interactúan estas variables con otras de orden departamental y regional.

En segundo lugar, se utilizan modelos de probabilidad *Probit*, con el fin de identificar cuáles son las variables que determinan que un municipio presente o no proyectos de regalías. Adicionalmente, se utilizan modelos de conteo (modelos de distribución *Poisson*) con el fin de indagar en los factores que determinan que un municipio presente un número determinado de proyectos y otros no, esto con el fin complementar el análisis anterior de por qué un municipio presenta o no presenta proyectos.

Posteriormente, se estiman los determinantes de la aprobación de los proyectos empleando varios tipos de modelos. Así, primero se estiman modelos Probit para determinar las características que influyen la probabilidad de que un proyecto sea aprobado o no; luego se estiman los determinantes del número de revisiones por las que atraviesa un proyecto antes de ser presentado ante el OCAD respectivo empleando un modelo poisson y por último, se estiman los determinantes de la duración de los proyectos en el ciclo de aprobación utilizando modelos de supervivencia. Finalmente, se estima un modelo probit ordenado para establecer qué explica que un proyecto se encuentre en diferentes etapas de ejecución: no contratado, en proceso de contratación o contratado y terminado.

Modelo Multinivel

A pesar de los esfuerzos y los avances realizados por el DNP, existen aún algunos municipios que no cuentan con un OCAD propio sino que se incorporan al OCAD departamental, esto puede darse porque los cupos que tienen asignados para proyectos de regalías son tan pequeños que no justifica la creación de uno propio, tal como lo muestra el informe de la Contraloría General de la República (Contraloría General de la

República, 2013)⁵¹, o porque en muchos casos el municipio (o incluso el departamento) no cuenta con la capacidad institucional para crearlo. Para evaluar esta situación, Fedesarrollo propone la construcción de un modelo multinivel que permita establecer cuáles son las razones por las cuales unos municipios cuentan con OCAD y otros no, y cómo se relacionan estas con los niveles departamentales.

La construcción del modelo multinivel parte del modelo de regresión clásico, el cual puede presentarse de la siguiente forma:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \varepsilon_i$$

Pero a diferencia del modelo clásico, en este tipo de modelos se asume que la relación entre x_{1i} y y_i se encuentra mediada por una variable superior (en este caso una variable departamental o regional) z_{1j} . De este modo, pueden expresarse los coeficientes del modelo de regresión clásico como:

$$\beta_1 = \lambda_{10} + \lambda_{11} z_{1j} + \delta_{1j}$$

$$\beta_0 = \lambda_{00} + \lambda_{01} z_{1j} + \delta_{0j}$$

En las cuales los coeficientes del nivel inferior dependen de la variable z_{1j} que pertenece al nivel superior. Si se sustituyen estas condiciones en la primera ecuación, se obtiene:

$$y_i = \lambda_{00} + \lambda_{01} z_{1j} + \lambda_{10} x_{1j} + \lambda_{11} z_{1j} + \delta_{0j} + \delta_{1j} x_{1j} + \varepsilon_i$$

El cual, si se asume el supuesto de que la varianza intra-grupos es constante y que no existe correlación entre el término de error y las variables explicativas (los supuestos del modelo de mínimos cuadrados ordinarios), puede tenerse que la varianza del término de error es:

$$V[u_{ij}] = E[(\delta_{0j} + \delta_{1j} x_{1j} + \varepsilon_i^2)]$$

Si por último asumimos que no existe interacción entre los diferentes niveles de análisis, es posible simplificar el modelo hasta llegar a:

$$y_i = \lambda_{00} + \lambda_{01} z_{1j} + \lambda_{10} x_{1j} + \delta_{0j} + \varepsilon_i$$

En el cual se asume que los efectos de cada una de las variables predictoras son fijos en todos los niveles de análisis y que el término de perturbación aleatoria recoge las diferencias inter grupales. Hasta aquí hemos mostrado cómo se construye un modelo

⁵¹ La mayoría de municipios en el país cuentan con un OCAD o se incorporan al OCAD departamental correspondiente.

multinivel de dos niveles, el proceso para agregar más niveles es iterativo al ya mostrado, por lo tanto se obviara.

Modelos de Probabilidad

Los factores asociados a la presentación y aprobación de proyectos son de diversa índole. Algunos municipios pueden presentar varios proyectos al OCAD porque tienen una alta capacidad institucional, mientras que otros pueden no presentar ninguno porque aún no cuenta con un OCAD entre otras razones. Tal como se presentó en el informe metodológico presentado por Fedesarrollo, con el fin de establecer cuáles con las variables que tienen mayor relevancia para explicar que unos municipios presenten proyectos o no ante el OCAD, se utilizaron modelos de probabilidad en el cual la variable dependiente y puede tomar el valor de 1 si el municipio ha presentado proyectos de regalías al OCAD, y en caso contrario tomaría el valor de 0. Formalmente:

$$y = \begin{cases} 1 & \text{Con probabilidad } \rho \\ 0 & \text{Con probabilidad } 1 - \rho \end{cases}$$

Para realizar la estimación de este modelo, la probabilidad de que un municipio presente proyectos de regalías al OCAD dependerá de un vector de características X , en el cual se incluirán diferentes características de los municipios tales como: tasa de pobreza, capacidad institucional, tasa de analfabetismo, índice de ruralidad del municipio, recursos propios, entre otras variables que permiten realizar una caracterización adecuada de todos los municipios (información con que cuenta Fedesarrollo y que permite realizar una caracterización a profundidad de los municipios y que será complementada con la información que se recoja en la encuesta vía web, anexo 4, y con la información que se recoja acerca de los proyectos).

Usualmente para resolver este tipo de problemas, en la literatura se utiliza el modelo de probabilidad condicional, el cual puede representarse de la siguiente forma:

$$\rho_i = Pr[y_i = 1|x] = F(x'_i\beta)$$

En el cual $F(.)$ es una función de distribución específica, la cual suele ser definida como una función de distribución acumulativa, con el fin de asegurar que $0 \leq \rho \leq 1$. Los modelos más comunes para realizar este tipo de estimaciones son: i) el modelo Logit, en cuyo caso la función de distribución acumulada es la función logística; y ii) el modelo Probit, en el cual la función de distribución acumulada es la función normal (la Tabla 33 muestra las funciones de probabilidad y los respectivos efectos marginales de cada uno de estos modelos).

Tabla 52. Modelos Utilizados Comúnmente

Modelo	Probabilidad $\rho_i = Pr[y_i = 1 x]$	Efecto Marginal ($\delta\rho/\delta X_j$)
Logit	$\Lambda(x'\beta) = (e^{x'\beta}/1 + e^{x'\beta})$	$\Lambda(x'\beta)[1 - \Lambda(x'\beta)]\beta_j$
Probit	$\Phi(x'\beta) = \int_{-\infty}^{x'\beta} \phi(z)dz$	$\phi(x'\beta)\beta_j$

Fuente: Cameron y Trivedi, 2005

Modelos de Conteo

Adicional a la probabilidad de que un municipio presente o no presente proyectos, es importante conocer la probabilidad de que un municipio logre presentar **un número determinado de proyectos**, es decir en este caso se compararían entre todos aquellos municipios que han presentado proyectos a los OCADs, cuales son las variables que determinan que estos presenten más o menos proyectos. Para esto, tal como se presentó en el informe metodológico, se propone realizar la estimación de un modelo de probabilidad bajo una distribución *Poisson*, la cual permite estimar la probabilidad de que ocurra un determinado evento mediante la frecuencia de ocurrencia del mismo. Es decir, esta estimación permitiría establecer cuáles son los factores que explicarían que un municipio presente un número λ de proyectos en un determinado periodo de tiempo, por ejemplo un año.

Formalmente, la función de la distribución *Poisson* puede expresarse de la siguiente manera:

$$f(y|\lambda) = e^{-\lambda}\lambda^y/y! \text{ Con } y = 0, 1, 2, \dots$$

En la cual λ es un parámetro positivo que representa el número de veces que se espera que ocurra el fenómeno en el intervalo de tiempo dado. Adicionalmente, se tiene que:

$$E[y] = \lambda \text{ y } V[\lambda] = y$$

Con esta función de distribución, un modelo para un λ dado con un vector de variables explicativas X (de nuevo, aquí se incluirán variables de características de los municipios y algunas de las variables que se recogerán en la encuesta vía web que se aplicó a todos los municipios, y un vector de parámetros β , puede especificarse como sigue:

$$\lambda = \exp(x'\beta)$$

Esta especificación tiene la ventaja de que asegura que el parámetro λ es positivo (dado que este representa el número de veces que se espera que ocurra el evento). Con estas

condiciones, el modelo de regresión para un municipio cualquiera puede expresarse de la siguiente forma:

$$f(y|x, \beta) = \frac{e^{-\exp(x'\beta)} \exp(x'\beta)^y}{y!}$$

En este punto, vale la pena recordar que la estimación mediante el método de Poisson impone que todas las probabilidades y momentos de orden superior estén determinados por la media, con la cual se debe cumplir la restricción de que la media y la varianza del modelo sean iguales. Sin embargo, si los datos muestran evidencia de sobre dispersión este supuesto no se cumple, y por tanto es necesario recurrir a la regresión binomial negativa, la cual es una alternativa a las estimaciones de Poisson que no impone ninguna restricción a la media y la varianza del modelo. Para esto, simplemente se generaliza el modelo de Poisson introduciendo un efecto no observado a la media condicional, el cual permite obtener estimadores consistentes sin ningún inconveniente.

Modelos de Supervivencia

Si bien ya se han examinado las características que tienen una mayor influencia en el hecho de que los municipios presenten o no presenten proyectos, y adicionalmente se han identificado aquellas variables que influyen en la probabilidad de que un municipio presente varios proyectos, aún es necesario identificar cuáles son los factores que determinan que el proyecto sea aprobado o que salga del ciclo de aprobación el proyecto en alguno de los procesos por los cuales debe atravesar (viabilización, priorización y aprobación).

Para realizar esta estimación, la literatura suele utilizar modelos de supervivencia los cuales suelen ser utilizados para establecer la eficiencia de los diferentes canales de búsqueda de empleo que utilizan las personas y adicionalmente determinar el tiempo que tardan en conseguir empleo. En nuestro caso, la utilización de estos modelos permitirá establecer, no sólo la ocurrencia del evento, en nuestro caso que el proyecto sea efectivamente viabilizado, priorizado y aprobado, sino que además podrá establecerse el tiempo que tarda el proyecto en cada una de estas etapas, es decir el tiempo que se demora el ciclo del proyecto.

En este sentido, el modelo de supervivencia debe en primer lugar determinar la ocurrencia del evento de interés, que el proyecto sea aprobado, en un intervalo de tiempo. Para esto, se utiliza el estimador Kaplan-Meier (Kiefer, 1988). Este estimador parte del principio de qué la aprobación del proyecto debe ocurrir en algún momento dado t_1, t_2, \dots, t_j . Si denotamos T como una variable aleatoria, positiva como el tiempo

que transcurre desde el momento que el municipio presenta el proyecto hasta el momento de aprobación, podemos escribir la función de distribución del ciclo de aprobación del proyecto de la siguiente forma:

$$H(t) = 1 - F(t) = P(T > t)$$

En la cual $F(t)$ es la función de distribución de la variable aleatoria T . Con esto, $H(t)$ representa la probabilidad de que el proyecto siga en el ciclo de aprobación (aún no ha sido aprobado) hasta el momento t . La distribución de la variable T puede representarse por medio de la tasa de salida o la tasa de riesgo del proyecto. La primera es la probabilidad de que el proyecto sea aprobado en el momento t , dado que el proyecto logra llegar hasta el momento t . Esto es:

$$s(t) = \lim_{ht \rightarrow 0} \frac{(Pr(t \leq T + ht / T \geq t))}{ht}$$

En la cual el numerador es la probabilidad condicional de que el proyecto sea aprobado en el intervalo $(t, t + st)$, y el denominador representa el tamaño de este intervalo. De otro lado, la tasa de riesgo puede definirse como sigue:

$$s(t) = \frac{f(t)}{1 - F(t)}$$

Y la función de supervivencia del proyecto es:

$$H(t_j) = \prod_0^{j-1} (1 - s_j)$$

Con esto, puede estimarse la función de supervivencia del proyecto en el ciclo de aprobación, pero falta aún estimar la duración de este ciclo. Para esto, se utiliza la función de densidad de Weibull (Greene, 2000), la cual constituye un caso particular de la distribución exponencial. Siguiendo la notación de Greene (2000), la función de distribución de Weibull puede escribirse cómo:

$$H_j(t_j) = \lambda \rho_j^{\rho-1}$$

En la cual λ es el parámetro que sitúa la función más cerca o más lejos del origen, y $\rho - 1$ indica la forma que tiene la tasa de riesgo, es decir, explica la dependencia temporal. Vale la pena anotar que λ y ρ son constantes mayores que cero. Si $\rho > 1$, la probabilidad de que ocurra el evento, es decir que el proyecto sea aprobado, aumenta con la duración, caso contrario ocurre si $\rho < 1$. En el caso en que $\rho = 0$, indica que la probabilidad de que el proyecto sea aprobado es la misma para todas las duraciones.

Componente cualitativo

La complejidad de los objetivos de esta evaluación y la diversidad de temas y problemas que debían ser abordados implicó un despliegue metodológico integral que pudiera responder a las expectativas del DNP satisfactoriamente. Así las cosas, la apuesta de Fedesarrollo para enfrentar este reto fue plantear una propuesta metodológica interdisciplinaria a partir de la cual, los saberes y perspectivas epistemológicas diversas conversaran y se articularan en función de los mismos objetivos.

Dentro de la estrategia general, el componente cualitativo le aporta a la investigación un carácter comprensivo, es decir, busca responder los “por qué” de la investigación. El propósito de este componente entonces fue desarrollar una evaluación comprensiva (explicativa), además de descriptiva, de los procesos y fenómenos o dinámicas imbricadas en el SGR con énfasis en el ciclo de proyectos, que permita otorgar explicaciones a la forma como se relacionan e impactan en el sistema. A su vez, el trabajo cualitativo, de la mano con el componente cuantitativo propendió por la identificación de los avances, logros y oportunidades de mejora en el diseño del sistema, su gestión e implementación, tanto como su capacidad para el cumplimiento de los objetivos.

En términos concretos, la propuesta específica de metodología cualitativa comprendió un primer momento de preparación documental, seguido de fases exploratorias y de diseño de instrumentos, previas al trabajo de campo en regiones, para un total de cuatro momentos de levantamiento de información que se presentan en el esquema y que se desglosan a continuación. A ello le sigue un proceso de sistematización de la totalidad de la información recolectada, asegurando así una mirada holística en un pre análisis integral a través de un sistema de codificación diseñado por el equipo multidisciplinar. Tal proceso se presentará más adelante en la sección.

Tabla 53. Diseño cualitativo

Diseño cualitativo		
Preparación	Diseño de instrumentos de entrevista con actores del nivel nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental acerca del ciclo de proyectos. - Visita a un OCAD regional, departamental y municipal
Fase exploratoria	<ul style="list-style-type: none"> - Obtener información de primera mano acerca del funcionamiento de SGR. - Desarrollar conocimiento a profundidad acerca del ciclo 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista con actores clave de la Comisión Rectora, el DNP, secretarías técnicas y los OCAD

de proyectos del SGR		
Fase 2	Diseño de instrumentos	Piloto del Operativo de campo y de los instrumentos
Fase 3	Trabajo de campo	Entrevistas a profundidad en dos fases.

Fuente: Elaboración propia

La fase exploratoria inicial es un recurso metodológico que busca aumentar el grado de familiaridad con los fenómenos a ser estudiados, dentro del supuesto de que el conocimiento que el equipo tenía comenzando la investigación era restringido y se encontraba mediado por otros actores y fuentes secundarias. Asimismo, tal fase resultó de vital importancia para identificar los problemas considerados cruciales por los actores del SGR, identificar variables, establecer prioridades y postulados para conducir fases subsecuentes de la investigación (Dankhe en metodología de la investigación, 1991).

La fase indagó con actores del nivel nacional en torno al funcionamiento y generalidades del SGR, algunas tendencias y relaciones potenciales entre variables permitiendo así desarrollar conocimiento a profundidad con el ciclo de proyectos, como recurso para el diseño de instrumentos especializados que eventualmente aseguraran la profundización de la información regional en la fase correspondiente.

El diseño de instrumentos se respaldó en una extensa revisión documental del ciclo de proyectos, y en varias visitas algunos OCAD a finales del año 2013. A partir de dicho mapeó se construyó el documento de preparación: Revisión documental de procesos del SGR –entregada en informes anteriores, como insumo para la realización de entrevistas a nivel nacional en la fase exploratoria. Las entrevistas realizadas y capacitaciones recibidas en tal fase se relacionan en la Tabla 54.

Tabla 55. Actividades fase exploratoria

Actividad	Funcionario	Cargo
Entrevista	Amparo García	Directora Ejecución Regalías
Entrevista	Vladimir González	
Entrevista	Javier Villareal Edwin Ramírez	Dirección Ciclo de regalías Enlace CTI
Entrevista	Johana Perrilla	Asesora Comisión Rectora
Entrevista	6 Enlaces regionales	Coordinación SGR
Capacitación Sistema General de	Guillermo Salah Zuleta	Asesor legal dirección general DNP y Asesor legal

Actividad	Funcionario	Cargo
Regalías		regalías

Fuente: Elaboración propia

La información recabada con las de actividades que se relacionaron en los párrafos anteriores otorgó información de primera mano acerca del funcionamiento del SGR y le proporcionó profundidad y claridad al equipo en torno al ciclo de proyectos; así mismo, permitió identificar algunas tendencias y relaciones potenciales entre variables.

Como se muestra en la Tabla 56 -Diseño cualitativo, la fase posterior a la fase exploratoria consistió principalmente en el diseño de guías de entrevista; en total se diseñaron 8 formatos que se referencian a continuación.

Tabla 57. Formatos de entrevista- Primera Ronda

Formato
Miembros OCAD Regional
Miembros OCAD Departamental
Miembros OCAD Municipal
Secretarías Técnicas
Secretarías de Hacienda
Miembros OCAD CTel
Secretaría técnica OCAD CTel

Fuente: Elaboración propia

La construcción de tales guías implicó un trabajo minucioso durante aproximadamente cinco semanas. La redacción de los formatos partió de la necesidad de responder a una gran cantidad de información en una extensión razonable de preguntas. Así las cosas, se decidió por estructurar formatos que indagaran por la cadena de valor del proceso; la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad; el modelo de sistemas abiertos y conclusiones en las que se incluían temas de asociatividad, buen gobierno, entre otros temas. No obstante, para cada una de las guías se abordaron temas particulares según los actores y los problemas identificados previamente.

El instrumento que se aplicó en distintas instancias participantes del ciclo de proyectos ofreció información de gran riqueza respecto a la cadena de valor al indagar en profundidad y con actores clave su implementación y actual funcionamiento, más allá de lo establecido normativamente. Resulta importante mencionar que una de las fortalezas de la metodología radica en establecer de primera mano y de manera amplia y suficiente,

la visión de los informantes respecto a cada uno de los componentes y la forma en que perciben y desarrollan sus labores y el cumplimiento de la meta final del SGR. Asimismo, el diseño del instrumento de entrevistas aseguró obtener de manera clara y directa información de la generalidad del SGR, de su implementación y funcionamiento en los niveles nacional, regional, departamental y municipal, aspectos claves del contexto entre otros elementos.

Para terminar esta fase se llevó a cabo una prueba piloto a partir de la cual se ajustaran las guías. Tal prueba cumplió un propósito dual, en primera instancia, la validación de los instrumentos cualitativos tanto en su diseño metodológico (esquema y flujo), como en su contenido; en segunda instancia, la prueba también cumple el propósito de evaluar consideraciones de trabajo de campo, y aspectos operativos y logísticos de este. A continuación se relacionarán algunos aspectos importantes del desarrollo de tal actividad

El 5 de febrero de 2014 se realizó la entrevista en profundidad con Cristian Carmona, Asesor de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, quien se ha desempeñado como delegado del gobierno nacional en 34 OCAD municipales en los departamentos de Antioquia, Caldas y Bolívar. Durante la entrevista, la cual tuvo una duración exacta de dos horas, se aplicó el instrumento denominado “Guía de OCAD Municipal”, con el cual se abarcaron los detalles del ciclo de proyectos.

En el transcurso de la entrevista se evidenció que la guía diseñada funciona adecuadamente para este nivel de gobierno. Sin embargo, es necesario realizar algunos ajustes menores entre los cuales se encuentra reubicar una sección sobre el árbol de problemas, la cual se encuentra al final de la guía, y reubicar algunas preguntas que aunque aplican para OCAD Municipal no son pertinentes para este nivel de gobierno.

El jueves 6 de febrero de 2014 se realizó la entrevista a María Isabel Ulloa, delegada del gobierno nacional en el OCAD departamental de Cundinamarca, quien se desempeña como asesora del Sistema General de Regalías del despacho del Viceministerio General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dado el perfil de la delegada, su agenda sólo permitió una entrevista de 30 minutos que fue luego complementada con por dos personas del equipo que apoya a los delegados del Ministerio en los diferentes OCAD, quienes nos dieron 50 minutos. Dados los perfiles de los entrevistados y el poco tiempo disponible con María Isabel Ulloa, la reunión que tenía contemplado aplicar el formato “OCAD departamental” se transformó en una entrevista que indagó sobre la generalidad del funcionamiento de diferentes OCAD y sobre los principales cuellos de botella que se presentan en las etapas del ciclo proyectos. En especial se indagó sobre la verificación de requisitos por parte de las secretarías de

planeación de las entidades territoriales, el funcionamiento de las reuniones previas a los OCAD (pre-OCAD), el nivel de exigencia de los requisitos de aprobación y ejecución, los problemas presentados en la etapa precontractual y el papel del Ministerio como delegado del nivel nacional.

Esta entrevista evidenció la necesidad de conocer previamente el rol que ha desempeñado el entrevistado en el marco del Sistema General de Regalías para así definir la manera como se debe orientar la entrevista, pues dependiendo de esto pueden contar con una perspectiva general del ciclo de proyectos al participar en varios OCAD, lo que facilita que se desvíen de los microprocesos del ciclo.

El 5 de febrero se programó una entrevista con el Secretario de Planeación del departamento de Cundinamarca, Andrés Romero. El objetivo de la actividad era realizar una prueba piloto del formulario de entrevista para los OCAD departamentales, en el marco de la evaluación que realiza Fedesarrollo al SGR.

En términos generales, la realización de esta actividad fue muy enriquecedora dado que evidenció que los formatos de entrevista están muy bien estructurados, lo que permite llevar una conversación fluida y abierta con los entrevistados. Por otra parte, a través del ejercicio fue posible ajustar la longitud de los formatos tomando en cuenta el tiempo con el que cuentan ciertos funcionarios de los niveles departamentales y nacionales.

El 6 de febrero de 2014 se realizaron dos entrevistas en profundidad en el municipio de La Dorada, Caldas. La primera entrevista se desarrolló en horas de la mañana con Álvaro Ramos, Director Administrativo de la División de Proyectos de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de La Dorada, cuya labor se ha concentrado en el manejo del banco de proyectos y en la formulación y ejecución de proyectos de inversión. En la entrevista, que tuvo una duración de 35 minutos, se aplicó el instrumento “Formato de entrevista Secretaría Técnica”, que permitió profundizar en temas como el ciclo de proyectos, formulación, verificación de requisitos y concepto de oportunidad, viabilización, registro y ejecución. En el transcurso de la entrevista se evidenció que el formulario diseñado funciona bien para este nivel de gobierno y que las preguntas propuestas responden a la experiencia y conocimiento del entrevistado.

Por otro lado, en horas de la tarde se realizó la entrevista en profundidad con Myriam Vargas, Secretaria de Hacienda y Patrimonio Público de La Dorada y con Lady Laura Góngora, directora administrativa de la dirección de contabilidad, quien dentro del SGR se encarga de revisar el ingreso de las consignaciones que hace el SGR, hacer el registro presupuestal y rendir un informe de movimiento de cuentas. La entrevista, que tuvo una

duración de 40 minutos, se guio utilizando el “Formato de entrevista ejecutor”. Este formato permitió indagar sobre la normatividad y el ciclo de proyectos, la ejecución, profundizando en temas como la etapa pre-contractual, etapa contractual y el GESPROY, al tiempo que se indagó sobre pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. A través de la aplicación de este formato se hizo evidente que la Secretaría de Hacienda no se relaciona directamente con los temas de ejecución y que, al menos en La Dorada, esta labor está más concentrada en la Secretaría de Planeación. Esto abre la discusión sobre la pertinencia de visitar ese actor y sobre cuál sería la forma más adecuada de recabar información relacionada con la ejecución de los proyectos.

Finalmente, la última de las fases consistió en el levantamiento final de la información. Este fue realizado mediante un operativo logístico, el cual constó de las siguientes cuatro fases: consecución de la información de contactos a entrevistar, envío de correos electrónicos a las entidades territoriales, concertación de citas, coordinación de viajes y realización de entrevistas.

Así, pues, la primera actividad, consistió en recabar la información necesaria para tomar contacto con las personas que el equipo investigador entrevistaría en el trabajo de campo; para esto, se realizaron acercamientos con los enlaces del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quienes pusieron a disposición de FEDESARROLLO toda la información necesaria para contactar a las entidades territoriales. Sin embargo, es importante resaltar que el proceso presentó dificultades debido a que no existía una base o directorio de datos general; razón por la cual, se tuvo que contactar a cada uno de los enlaces, durante varios días, para conseguir toda la información necesaria (Ver base de datos el anexo de medio magnético).

Posteriormente, mediante un oficio que indicaba las razones del estudio que se está realizando, así como también explicaba la importancia que tienen el testimonio y la participación de los funcionarios, el DNP procedió a tomar un primer contacto con las entidades territoriales. De igual manera, dicho correo sirvió para dar garantías de la validez del estudio a las entidades participantes y al equipo investigador.

Establecido el primer contacto con las entidades territoriales, se designó a un funcionario de FEDESARROLLO, para que se encargará de concertar, una a una, las agendas previstas con los funcionarios de las 8 regiones estudiadas. Para ello, semanalmente, la persona encargada tomaba contacto con una de las regiones y coordinaba un horario de atención.

Así, de manera escalonada, durante un mes y quince días, se logró concretar un total de 71 reuniones, en las cuales se entrevistaron alrededor de 110 actores⁵².

La 4 fase del proceso de levantamiento de información, consistió en la coordinación logística de los viajes. Para esto, se contó con una persona encargada de coordinar todo el desplazamiento que requería el equipo de trabajo, entre sus funciones estaban: el desembolso de recursos económicos, la consecución de tiquetes aéreos, la búsqueda de hospedaje y la consecución del material de trabajo de campo (grabadoras, pilas, entre otros).

Finalmente, en la última fase operativa, dada la holgura de tiempo, se tomó la decisión de dividir al equipo investigador en dos grupos, estrategia que permitió abarcar más regiones en un menor tiempo. Así pues, por cada región visitada viajaban dos miembros de FEDESARROLLO, quienes tenían la función de entrevistar y dar apoyo en cada una de las citas agendadas.

En general, se puede afirmar que el levantamiento de información cualitativa en términos logísticos, fue exitoso, dado que el objetivo de cumplir con las entrevistas planeadas se logró y no se presentaron inconvenientes mayores, salvo un par de percances que fueron resueltos brevemente.

A modo de resumen, a continuación se presenta una cuadro en donde se especifican las regiones visitadas, los OCAD analizados, el número de personas entrevistadas y el número de actores cubiertos. En general se logró cubrir la mayor parte de temas planeados, salvo 3 entrevistas en las cuales fue imposible contactar a las personas designadas.⁵³

⁵² En una reunión podían entrevistarse a varias personas, o una misma persona podía responder sobre varias temáticas (por ejemplo sobre su papel como secretaria técnica del OCAD y sobre ejecución de proyectos).

⁵³ Las entrevistas faltantes corresponden a: Delegado de la alcaldía líder ante el OCAD departamental de Nariño, Delegado de la alcaldía de la capital departamental ante el OCAD regional de Llanos, Delegado - alcaldía líder ante el OCAD Corpogujaira.

Tabla 58. Regiones visitadas, cobertura de temas y actores entrevistados en trabajo de campo

Departamento	Fecha	OCAD's	# actores - temas	# personas entrevistadas
Santander	10-13 marzo	Santander, Puerto Wilches, Rionegro	15	9
Nariño	10-14 marzo	Nariño, Imués, Tumaco	15	12
Antioquia	17-21 de marzo	Eje Cafetero, Antioquia, Jardín, Cauca	20	11
Córdoba	17-19 de marzo	Caribe, Córdoba, Montería, Tuchín	14	7
Magdalena-La Guajira	25-31 marzo	Municipios Ribereños del Río Magdalena, Corpoguajira	8	8
Meta	25-27 marzo	Llanos, Meta, Cabuyaro, Puerto López	19	10
Tolima	2-4 abril	Tolima, El Espinal	12	7
Btá, Santander, Antioquia	10, 11, 21 marzo y 7, 8, 10 de abril	Nacional CTel	7	7
Total		23	110	71

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente cuadro se presentarán los funcionarios que participaron en las entrevistas y los OCAD o entidades de los que forman parte:

Tabla 59. Actores entrevistados primera ronda trabajo de campo cualitativo

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
CTel	Javier Andrés Rubio	Profesional de apoyo de Ministerio de Educación	Nivel Nacional	7 de abril de 2014
	Luis Escobar	Asesor Gobernación de Nariño	Nivel Departamental	11 de marzo de 2014
	Omar Lengerke	Secretario de TICs del Departamento de Santander	Nivel Departamental	19 de mayo de 2014

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
	Angélica Villalba	Directora de Desarrollo Económico Gobernación de Bolívar	Nivel Departamental	20 de mayo de 2014
	Jaime Alberto Camacho	Profesor Universidad Industrial de Santander	Universidades	10 de marzo de 2014
	Rubiel Darío Vargas	Asesor Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín	Universidades	21 de marzo de 2014
	Adriana Aldana	Asesora Rectoría Pontificia Universidad Javeriana	Universidades	8 de abril de 2014
	María Liliana González	Coordinadora del Área de Regalías Colciencias	Secretaría Técnica	10 de abril de 2014
OCAD Municipios Ribereños del Río Magdalena	Ricardo Andrés Cárdenas	Asesor de la Sub Dirección de Transporte de DNP	Representante del nivel nacional	25 y 27 de marzo de 2014
	Carlos García	Vice Ministro de Infraestructura	Representante del nivel nacional	8 de abril de 2014
	Wilson Aguilar	Asesor de regalías de la Gobernación del Magdalena	Representante del nivel departamental	27 de marzo de 2014
	Yenery Marengo	Secretaria de Planeación de Sabanagrande, Atlántico	Representante del nivel municipal	28 de marzo de 2014
	Marianela Bernal	Jefe de Planeación Cormagdalena	Secretaría Técnica	31 de marzo

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
				de 2014
OCAD de las Corporaciones Autónomas Regionales (Corpoguajira)	Jorge Ramírez	Profesional especializado Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Representante del nivel Nacional	1 de abril de 2014
	Ángel Siachoque	Profesional de apoyo de la Secretaría de Planeación de la Guajira	Representante del nivel departamental	25 de marzo de 2014
	Antonio Rumbo	Banco de proyectos Corpoguajira	Secretaría Técnica	25 de marzo de 2014
OCAD departamental de Santander	Ángela Barbosa	Asesora Ministerio de Hacienda	Representante del nivel Nacional	13 de marzo de 2014
	Sergio Isnardo Muñoz Villareal	Secretario de Planeación de Santander	Representante del nivel departamental	10 de marzo de 2014
	Cesar Díaz Medina	Secretario de Planeación Alcaldía de Cabrera	Representante del nivel municipal	12 de marzo de 2014
	José Manuel Cerdeña	Director de Regalías Gobernación de Santander	Secretaría Técnica	10 de marzo de 2014
	Ramiro Mora	Director de proyectos Gobernación de Santander	Ejecución de los proyectos	11 de marzo de 2014
OCAD municipal de Rionegro	Néstor Iván González	Subdirector de Estudios Macroeconómicos	Representante del nivel Nacional	11 de marzo de 2014

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
		DNP		
	Ramiro Mora	Director de proyectos Gobernación de Santander	Representante del nivel departamental	11 de marzo de 2014
	Elkin Espinel	Secretario de Planeación Alcaldía de Rionegro	Representante del nivel municipal	12 de marzo de 2014
	Elkin Espinel	Secretario de Planeación Alcaldía de Rionegro	Secretaría Técnica	12 de marzo de 2014
	Elkin Espinel	Secretario de Planeación Alcaldía de Rionegro	Ejecución de los proyectos	12 de marzo de 2014
OCAD municipal de Puerto Wilches	Camilo Martínez	Subdirector Técnico DNP	Representante del nivel Nacional	19 de marzo de 2014
	Ramiro Mora	Director de proyectos Gobernación de Santander	Representante del nivel departamental	11 de marzo de 2014
	Gonzalo Jiménez Barba	Secretario de Planeación Alcaldía de Puerto Wilches	Representante del nivel municipal	13 de marzo de 2014
	Gonzalo Jiménez Barba	Secretario de Planeación Alcaldía de Puerto Wilches	Secretaría Técnica	13 de marzo de 2014
	Gonzalo Jiménez Barba	Secretario de Planeación Alcaldía de Puerto Wilches	Ejecución de los proyectos	13 de marzo de 2014

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
		Wilches		
OCAD departamental de Nariño	Julio Calderón	Asesor SGR- Ministerio de Salud	Representante del nivel Nacional	20 de marzo de 2014
	Luis Alfonso Escobar (Delegado por el gobernador)	Secretario de Planeación de la gobernación de Nariño	Representante del nivel departamental	11 de marzo de 2014
	Fernando Enríquez*	Secretario de Planeación Alcaldía Arboleda	Representante del nivel municipal	
	Germán Ponce	Coordinador grupo de Regalías Gobernación de Nariño	Secretaría Técnica	11 de marzo de 2014
	Germán Ponce	Coordinador grupo de Regalías Gobernación de Nariño	Ejecución	11 de marzo de 2014
OCAD municipal de Imués	Diana Roa	Asesora Sistema General de Regalías-DNP	Representante del nivel Nacional	17 de marzo de 2014
	Nubia Tatamuez	Secretaria de Agricultura de la gobernación de Nariño	Representante del nivel departamental	11 de marzo de 2014
	Efrén Yascual	Alcalde de Imués	Representante del nivel municipal	12 de marzo de 2014
	Mariluz Arteaga	Secretaria de Planeación del Municipio de Imués	Secretaría Técnica	12 de marzo de 2014
	Efrén Yascual	Alcalde de Imués	Ejecución	12 de marzo de 2014

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
OCAD municipal de Tumaco	Luis Alfonso Dix	Asesor de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas	Representante del nivel Nacional	2 de abril de 2014
	Luis Alfonso Escobar	Secretario de Planeación de la gobernación de Nariño	Representante del nivel departamental	11 de marzo de 2014
	Julio César Rivera (Delegado por el alcalde)	Secretario de Planeación del municipio de Tumaco	Representante del nivel municipal	13 de marzo de 2014
	Yener Ávila	Coordinador del Banco de Proyectos de Tumaco	Secretaría técnica	13 de marzo de 2014
	Julio César Rivera (Delegado por el alcalde)	Secretario de Planeación del municipio de Tumaco	Ejecución	13 de marzo de 2014
OCAD Regional Caribe	Javier Villareal	Coordinador del grupo de inversiones del SGR- DNP	Representante del nivel nacional	20 de marzo de 2014
	Guillermo Aleans	Secretario de Planeación de Córdoba	Representante del nivel departamental	18 de marzo de 2014
	Fabio Arake	Secretario General de la Alcaldía de Sincelejo	Representante del nivel municipal	7 de abril de 2014
	Jairo Zapa Pérez (Delegado por el Secretario de Planeación)	Director Departamental de Regalías	Secretaría Técnica ⁵⁴	18 de marzo de 2014

⁵⁴ Este tema no se refiere a la Secretaría Técnica del OCAD Regional, pues ésta es ejercida por el departamento del Atlántico. Se refiere a las labores que desde el departamento de Córdoba se realizan para coordinar con la ST.

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
	Guillermo Aleans	Secretario de Planeación de Córdoba	Ejecución	18 de marzo de 2014
OCAD departamental Córdoba	Carolina Soto	Vice Ministra de Hacienda y Crédito Público	Representante del nivel nacional	3 de abril
	Jairo Zapa Pérez (Delegado por el Secretario de Planeación)	Director Departamental de Regalías	Representante del nivel departamental	18 de marzo de 2014
	Jairo Zapa Pérez	Director Departamental de Regalías	Secretaría Técnica	18 de marzo de 2014
	Jairo Zapa Pérez	Director Departamental de Regalías	Ejecución	18 de marzo de 2014
OCAD municipal Montería	Luis Felipe Lota	Asesor de la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible de DNP	Representante del nivel nacional	17 de marzo de 2014
	Guillermo Aleans	Secretario de Planeación de Córdoba	Representante del nivel departamental	18 de marzo de 2014
	Viviana Jiménez (Delegada por el alcalde)	Asistente de Planeación, Alcaldía de Montería	Representante del nivel municipal	17 de marzo de 2014
	Viviana Jiménez	Asistente de Planeación, Alcaldía de Montería	Secretaría Técnica	17 de marzo de 2014
	Viviana Jiménez	Asistente de Planeación, Alcaldía de Montería	Ejecución	17 de marzo de 2014
OCAD municipal	Javier Villareal	Coordinador del grupo de inversiones	Representante	20 de marzo

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
Tuchín		del SGR- DNP	del nivel nacional	de 2014
	Guillermo Aleans	Secretario de Planeación de Córdoba	Representante del nivel departamental	18 de marzo de 2014
	Hernando Carra García (Delegado por el alcalde)	Secretario de Planeación de Tuchín, Córdoba	Representante del nivel municipal	19 de marzo de 2014
	Hernando Carra García	Secretario de Planeación de Tuchín, Córdoba	Secretaría Técnica	19 de marzo de 2014
	Hernando Carra García	Secretario de Planeación de Tuchín, Córdoba	Ejecución	19 de marzo de 2014
OCAD regional Eje Cafetero	Javier Villarreal	Coordinador Grupo de Inversiones del SGR DNP	Representante del nivel Nacional	20 de marzo de 2014
	María Eugenia Ramos	Directora departamento Administrativo de Planeación de Gobernación de Antioquia	Representante del nivel departamental	20 de marzo de 2014
	Mary Eugenia Castillo teleconferencia	Directora Planeación Sectorial Gobernación de Risaralda	Representante del nivel municipal	25 de marzo de 2014
	Mary Eugenia Castillo teleconferencia	Directora Planeación Sectorial Gobernación de Risaralda	Secretaría Técnica	25 de marzo de 2014
	Juliana Moreno	Banco de Proyectos de Gobernación de Antioquia	Ejecución de los proyectos	20 de marzo de 2014
OCAD Departamental	Gisselle Karina Melo	Delegada del Ministerio de Agricultura y	Representante del nivel	18 de marzo

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
Antioquia		Desarrollo Rural	Nacional	de 2014
	María Eugenia Ramos	Directora departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Antioquia	Representante del nivel departamental	20 de marzo de 2014
	Andres Guerra Skype Nidia	Secretario de Planeación Alcaldía de Peque	Representante del nivel municipal	26 de marzo de 2014
	Juliana Moreno	Banco de Proyectos Gobernación de Antioquia	Secretaría Técnica	20 de marzo de 2014
	Juliana Moreno	Banco de Proyectos Gobernación de Antioquia	Ejecución de los proyectos	20 de marzo de 2014
OCAD municipal Cauca	José Lenin Galindo Urquijo	Asesor Dirección de desarrollo Territorial DNP	Representante del nivel Nacional	20 de marzo de 2014
	Adriana Sampedro Cuartas	Secretaria de Participación Ciudadana Gobernación de Antioquia	Representante del nivel departamental	20 de marzo de 2014
	José Nadín Arabia Abisaad	Alcalde Cauca	Representante del nivel municipal	17 de marzo de 2014
	Winston Palacio Maquilón	Secretario de Planeación Alcaldía de Cauca	Secretaría Técnica	17 de marzo de 2014
	Winston Palacio Maquilón	Secretario de Planeación Alcaldía de Cauca	Ejecución de los proyectos	17 de marzo de 2014
OCAD Municipal	Carlos Felipe	Asesor dirección	Representante	19 de

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
Jardín	Reyes	general DNP	del nivel Nacional	marzo de 2014
	Alejandro Olaya Dávila	Director de Ciencia, Tecnología e Innovación de Gobernación de Antioquia	Representante del nivel departamental	20 de marzo de 2014
	Claudia Patricia Guirales	Secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial Alcaldía de Jardín	Representante del nivel municipal	19 de marzo de 2014
	Claudia Patricia Guirales	Secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial Alcaldía de Jardín	Secretaría Técnica	19 de marzo de 2014
	Claudia Patricia Guirales	Secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial Alcaldía de Jardín	Ejecución de los proyectos	19 de marzo de 2014
OCAD Regional Llanos	Carolina Español Casallas	Asesora Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Representante del nivel Nacional	31 de marzo de 2014
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Meta	Representante del nivel departamental	25 de marzo de 2014
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Meta	Secretaría Técnica	25 de marzo de 2014
	Hernando	Director del	Ejecución de los	25 de

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
	Martínez Aguilera	Departamento Administrativo de Planeación del Departamento del Meta	proyectos	marzo de 2014
OCAD departamental Meta	Carolina Soto	Vice Ministra General de Ministerio de Hacienda	Representante del nivel Nacional	3 de abril de 2014
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento del Meta	Representante del nivel departamental	25 de marzo de 2014
	Clara Poveda	Profesional Especializada	Representante del nivel municipal	25 de marzo
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento del Meta	Secretaría Técnica	25 de marzo de 2014
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento del Meta	Ejecución de los proyectos	25 de marzo de 2014
OCAD municipal Puerto López	Hernán Velandia	Enlace Regional SGR del Llano DNP	Representante del nivel Nacional	27 de marzo de 2014
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del	Representante del nivel departamental	25 de marzo de 2014

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
		Departamento del Meta		
	Yudy Mogollón	Secretaria de Planeación Alcaldía de Puerto López	Representante del nivel municipal	27 de marzo de 2014
	Yudy Mogollón	Secretaria de Planeación Alcaldía de Puerto López	Secretaría Técnica	27 de marzo de 2014
	Cecilia Medina	Secretaria de Hacienda y Crédito Público Alcaldía de Puerto López	Ejecución de los proyectos	27 de marzo de 2014
OCAD municipal Cabuyaro	William Jiménez Felipe	Asesor DDTS DNP	Representante del nivel Nacional	27 de marzo de 2014
	Hernando Martínez Aguilera	Director del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento del Meta	Representante del nivel departamental	25 de marzo de 2014
	Luz Marina Vargas	Secretaria de Planeación Alcaldía Cabuyaro	Representante del nivel municipal	26 de marzo de 2014
	Alejandra Lopera	Profesional universitario Alcaldía Cabuyaro	Secretaría Técnica	26 de marzo de 2014
	Luz Marina Vargas	Secretaria de Planeación Alcaldía Cabuyaro	Ejecución de los proyectos	26 de marzo de 2014
OCAD Departamental de Tolima	Julio Calderón	Asesor SGR- Ministerio de Salud	Representante del nivel Nacional	20 de marzo de 2014
	Fabián Zabala	Secretario de	Representante	2 de

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
	Cifuentes	Planeación de la Gobernación del Tolima	del nivel departamental	abril de 2014
	Carlos Zarta Martínez	Alcalde de Coello	Representante del nivel municipal	2 de abril de 2014
	Yenny Ortiz	Profesional Universitario-Secretaría de planeación	Secretaría Técnica	2 de abril de 2014
	Yenny Ortiz	Profesional Universitario-Secretaría de planeación	Ejecución	2 de abril de 2014
	Ferney Bonilla	Secretario de Planeación municipio de Anzoátegui	Representante municipio adherido	4 de abril de 2014
	Ferney Bonilla	Secretario de Planeación municipio de Anzoátegui	Ejecución	4 de abril de 2014
OCAD municipal de El Espinal	Edgardo Rodríguez Leal	Asesor de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública	Representante del nivel Nacional	1 de abril de 2014
	Fabián Zabala Cifuentes	Secretario de Planeación de la Gobernación del Tolima	Representante del nivel departamental	2 de abril de 2014
	Diana Rodríguez Ricaurte (Delegada por el secretario de planeación)	Profesional Universitaria Alcaldía del Espinal	Representante del nivel municipal	3 de abril de 2014

OCAD	Nombre	Cargo	Función dentro del OCAD/Tema	Fecha
	Diana Rodríguez Ricaurte (Delegada por el secretario de planeación)	Profesional Universitaria Alcaldía del Espinal	Secretaría Técnica	3 de abril de 2014
	Diana Rodríguez Ricaurte (Delegada por el secretario de planeación)	Profesional Universitaria Alcaldía del Espinal	Ejecución	3 de abril de 2014

Fuente: elaboración propia

Una vez se realizó el ejercicio preliminar expuesto y se avanzó en la codificación de las transcripciones de las entrevistas a través del programa Atlas ti, se diseñó una nueva guía de entrevista con el fin de profundizar en las deficiencias identificadas en los procesos del ciclo de proyectos, las recomendaciones aportadas por los mismos miembros de los OCAD, así como en problemas transversales encontrados en el análisis.

Esta guía fue aplicada en una segunda etapa del trabajo cualitativo en la que se visitaron de nuevo las gobernaciones de Santander, Nariño y Antioquia en la semana del 19 al 23 de mayo. Por otro lado, también se decidió entrevistar a representantes de los tres niveles de gobierno de un OCAD regional adicional, el OCAD Centro Oriente, para así recolectar mayor información sobre articulación e integración territorial.

Un último momento dentro del componente cualitativo es el pre análisis del cuerpo de información recabada a través de tales metodologías, labor que fue desarrollada tras la culminación del operativo de campo. Para tal fin, se empleó el software de análisis cualitativo Atlas.ti 7, el cual, facilita el manejo y la administración de los grandes volúmenes de información resultantes de la serie de actividades, propiciando la atención holística a todo el cuerpo de información recabada para la evaluación. Para el procesamiento se estructuró un sistema de codificación de la información que respondió a los objetivos específicos planteados en los términos de referencia y el diseño normativo del SGR y más específicamente el ciclo de proyectos. Tal sistema condensará la serie de componentes del desarrollo metodológico, para asegurar así una perspectiva multidisciplinar transversal al análisis.

El proceso, que finiquita las fases de metodología cualitativa de la evaluación, propicia el desarrollo de teorías, a través del método inductivo, mediante el acercamiento a los datos que se encuentran en la información provista por los actores clave, y siempre manteniendo presente su perspectiva, para lograr una comprensión del sistema estudiado (SGR) dentro de una visión global que atiende la serie de aspectos, la forma en la que se imbrican y el impacto que tienen en la cadena de valor; permitiendo crear una formulación teórica basada en la realidad registrada, mediante el empleo de lo expresado por las personas informantes. Resulta útil recordar que los componentes de la evaluación, complementarios entre sí nutren el sistema de codificación, por lo que la formulación teórica está enmarcada por la serie de modelos que constituyen el desarrollo metodológico y en esa medida responde de manera idónea a los objetivos de la evaluación institucional y de procesos con los que éste se diseñó.

Anexo 6. Ficha técnica

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE PROCESOS AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS CON ÉNFASIS EN EL CICLO DE PROYECTOS

Descripción del programa

➤ Objetivo (O)

En el año 2012 se llevó a cabo una reforma a la manera en la que se distribuían las regalías en el país y se creó el Sistema General de Regalías. Este sistema se creó con varios objetivos, tal como lo establecen los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Estos objetivos son: i) crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, ii) propiciar que los ingresos minero-energéticos se distribuyan hacia la población más pobre, iii) promover el desarrollo y la competitividad regional, iv) fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, v) fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, vi) propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno, vii) propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades minoritarias, viii) incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables⁵⁵.

➤ Antecedentes (R)

Hasta el Acto Legislativo 05 de 2011, la distribución de las regalías producto de la explotación de recursos naturales no renovables se hacía a través de regalías directas, que se asignaban a entidades territoriales en las que se explotaban estos recursos o que tenían puertos marítimos o fluviales por donde se transportaban estos recursos o sus derivados, y regalías indirectas, que beneficiaban a entidades territoriales que no producían recursos no renovables y que no tenían puertos por los que se transportaban estos productos (Departamento Nacional de Planeación, 2007). Esta forma de distribución de los recursos hacía que el 80% de las regalías fuera apropiado por el 17% de la población del país, pues la distribución se concentraba en las zonas productoras.

➤ Generalidades de la política (O)

El Sistema General de Regalías (SGR) se creó bajo los principios de ahorro para el futuro, equidad, competitividad regional y buen gobierno, tras el Acto Legislativo 05 de 2011, a través del cual se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política (CP). En este contexto, el SGR responde de manera estratégica a varios de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo, entre los que se encuentran la convergencia y el desarrollo regional, el crecimiento sostenible y la competitividad y la igualdad de oportunidades para la prosperidad social.

⁵⁵ Construido con base en LEGIS (2013).

En el artículo 361 de la CP se definió que los ingresos por concepto de explotación de recursos naturales no renovables se destinarán a varios frentes como financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, ahorro, inversiones en ciencia, tecnología e innovación y para aumentar la competitividad de la economía. Por su parte, la Ley 1530 de 2012 reglamentó el SGR, definiendo las nuevas reglas de juego y estableciendo las condiciones mínimas que deben cumplir los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de regalías.

De otro lado, no es fácil establecer la población objetivo del Sistema General de Regalías, pues este nuevo arreglo institucional puede beneficiar, potencialmente, a toda la población del país. Sin embargo, con certeza se puede afirmar que todos los departamentos, municipios y distritos del país son objeto de esta política pues, tras la reforma, todas las entidades territoriales tienen acceso a los recursos de regalías. Por último, esta es una reforma institucional de largo alcance, por lo que la política no tiene una duración determinada. No obstante, el Fondo de Compensación Regional, uno de los fondos definidos por la Ley, tiene una duración de 30 años.

➤ **Beneficiarios y presupuesto (R)**

Todas las entidades territoriales del país se benefician del nuevo arreglo institucional creado por el Sistema General de Regalías. Desde 2012, los OCAD han aprobado 12,9 billones de pesos en recursos de regalías para financiar proyectos de inversión.

➤ **Definición de conceptos (V)**

OCAD: El Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) es un triángulo de buen gobierno que está conformado por los tres niveles de gobierno. Este se encarga de evaluar, priorizar y viabilizar proyectos, aprobar los recursos para los proyectos, conformar los comités consultivos y designar el ejecutor de un proyecto y su interventoría.

CICLO DE PROYECTOS DEL SGR: El ciclo de proyectos de inversión del SGR (y de los proyectos de inversión pública) tienen tres etapas: i) viabilización y registro en el banco de programas y proyectos de inversión, ii) priorización y aprobación; y iii) ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

Alcance de la evaluación

➤ **Objetivo general de la evaluación (O)**

La evaluación tuvo como objetivo identificar los avances, logros y aspectos por mejorar en el diseño, gestión e implementación del Sistema General de Regalías y su capacidad para el cumplimiento de las metas trazadas.

➤ **Objetivos específicos (O)**

1. Identificar y caracterizar los insumos, actores, órganos, procesos y actividades del SGR.

2. Identificar las fortalezas y debilidades de los insumos normativos, metodológicos (MGA) y de sistemas de información (SUIFP-SGR, Plataforma Integrada del SGR, Módulo de Monitoreo y Seguimiento de los Proyectos de Inversión, etc.) del SGR.
3. Identificar las fortalezas y debilidades de los procesos y actividades del SGR en relación con sus componentes, actores y órganos, con énfasis en el ciclo de los proyectos y, proponer acciones y herramientas que garanticen que estos sean eficientes y eficaces.
4. Verificar los criterios con los cuales se han viabilizado, priorizado y aprobado los proyectos por parte de los OCAD según los objetivos del SGR, con énfasis en los proyectos regionales y, diseñar una herramienta técnica que permita definir y calificar la priorización y aprobación de los mismos.
5. Identificar y analizar los modelos de organización, articulación y agrupación de las entidades territoriales y los ejes estratégicos seleccionados para la presentación y ejecución de proyectos.
6. Identificar oportunidades de mejora en la capacidad operativa e institucional de los actores y órganos del sistema para el desarrollo de las actividades del SGR y, presentar propuestas para el fortalecimiento de la misma.
7. Evaluar las herramientas jurídicas, operativas y técnicas existentes asociadas a cada proceso del ciclo de los proyectos y proponer acciones de mejora.
8. Proponer un plan de transferencia que permita implementar las recomendaciones que surjan para el mejoramiento de los insumos, procesos y la capacidad institucional del SGR.

➤ **Temporalidad (O)**

La evaluación tuvo una duración de ocho meses.

➤ **Alcance de la evaluación (O)**

Se espera que los resultados de la evaluación, los logros y los cuellos de botella encontrados, así como las recomendaciones generadas a partir del análisis, generen una mejora en los procesos operativos del SGR que se traduzca en un ciclo de proyectos más eficiente. Asimismo, se plantean recomendaciones estructurales relacionadas con temas transversales del SGR y que, de implementarse, ayudarían al logro de los grandes objetivos del Sistema.

Enfoque y metodología de evaluación

- **Etapas dentro de la cadena de valor (O):** Se evaluaron cuatro etapas de la cadena de valor: insumos, procesos, productos y logros.
- **Metodología (O):** La evaluación usó métodos mixtos, combinando metodologías cuantitativas y cualitativas para responder a los retos metodológicos planteados por la misma.
- **Componente cuantitativo (V)**

El componente cuantitativo de la evaluación usó una batería de metodologías econométricas con el fin de desarrollar modelos asociados con la conformación del OCAD, la presentación de proyectos, el número de proyectos presentados, la aprobación de proyectos y la ejecución de los

misimos. Las metodologías utilizadas fueron estimación multinivel, modelos de probabilidad, modelos de Poisson, modelo binomial negativo, modelos Logit y modelos de supervivencia.

➤ **Componente cualitativo (V)**

El componente cualitativo de la evaluación usó un método de investigación inductivo para desarrollar la evaluación institucional y de procesos. A través de este método fue posible tomar en cuenta los diferentes actores involucrados, analizar el desarrollo organizacional, las reglas formales e informales de interacción, analizar actividades en referencia con los productos generados (bienes y servicios) y evaluar “el cómo” de la implementación del SGR. Para esto se construyó una teoría o explicación basada en la observación, observación que tuvo como punto de partida las entrevistas a profundidad realizadas a actores de distintos niveles en diferentes lugares del país.

➤ **Recolección de la información:**

La evaluación recolectó información primaria a través de dos maneras:

Recolección cualitativa	La información cualitativa se recolectó mediante entrevistas a profundidad en un trabajo de campo de dos etapas: entre marzo y abril de 2014 y en mayo de 2014. En la primera etapa se visitaron 23 OCAD, se cubrieron 110 actores y/o temas y se entrevistó a 71 personas. En la segunda etapa se visitaron 4 OCAD y se entrevistó a 11 personas.
Recolección cuantitativa	La información cuantitativa se recogió a través de una encuesta web cuyo marco muestral era el universo de municipios del país. Esta encuesta, que se diseñó con el fin de recoger la percepción sobre los principales insumos, procesos y productos del ciclo de regalías, debía ser respondida por las Secretarías de Planeación municipales y departamentales. La encuesta se realizó entre el 21 de febrero y el 18 de junio de 2014 y contó con respuesta de 438 municipios y 8 departamentos.

Principales resultados y conclusiones

La implementación del nuevo esquema ha representado un reto importante para buena parte de la institucionalidad del Estado, ya que ha requerido el despliegue de cuantiosos recursos humanos, financieros, físicos, entre otros. Pese a esto, la evaluación institucional y de procesos al Sistema General de Regalías con énfasis en el ciclo de proyectos identificó una serie de avances, logros y aciertos entre los que se puede mencionar la concepción que hubo detrás del diseño del sistema y el propósito de distribuir entre toda las entidades territoriales los recursos de regalías y disminuir la inequidad regional; la rápida adaptación que ha tenido el marco normativo a las circunstancias y cuellos de botella que el Sistema se ha encontrado en el camino; la adaptación que los sistemas de información han mostrado frente a las limitaciones que se presentaron inicialmente; el fortalecimiento de las capacidades de algunos departamentos y municipios a través de recursos de fortalecimiento; y las capacitaciones que DNP ha venido brindando en todo el país y que han

permitido que muchas entidades territoriales mejoren sus capacidades para enfrentar algunas fases del ciclo de proyectos, como la formulación y la ejecución.

De otro lado, en lo que tiene que ver con la conformación de OCAD se encontró que, a nivel municipal, las variables relacionadas con el monto de recursos recibido por regalías, la inversión total que realiza el municipio y los ingresos por transferencias son las que mayor influencia tienen en que el municipio cuente o no con su propio OCAD. A nivel departamental, los municipios que se encuentran en departamentos con un PIB per cápita más alto, tienen una mayor probabilidad de crear un OCAD propio.

En relación con la presentación de proyectos, se destaca que los municipios con mayor porcentaje de población pobre, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tienen una mayor probabilidad de presentar proyectos y que existe una relación negativa entre el PIB per cápita municipal y la presentación de los proyectos ante el OCAD. Esto podría estar explicado porque los municipios con mayor cantidad de recursos estarían desincentivados a competir por la bolsa de recursos asignada para su OCAD. Asimismo, los criterios para asignación de cupos de regalías (e.g., población en condición de pobreza) pueden estar generando desincentivos para aquellos municipios con ingresos más altos.

La evaluación también identificó que la revisión de requisitos es un paso importante para el fortalecimiento de los proyectos antes de presentarlos al OCAD, pues una revisión adicional está asociada con una probabilidad de aprobación 19% mayor. Asimismo, los proyectos cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación y los proyectos presentados por municipios con mayores ingresos por regalías per cápita tienen mayor probabilidad de ser aprobados. Adicionalmente, se encontró que el tamaño del municipio tiene un impacto positivo en la probabilidad de aprobación, aunque si el municipio es una capital de departamento, la probabilidad se reduce. Finalmente, la investigación evidenció que cuando hay afinidad entre los partidos del gobernador y del alcalde se incrementa la probabilidad de aprobación.

Respecto a la ejecución, el análisis de la información permitió concluir que los proyectos de alto valor y los proyectos cuyo plazo de ejecución es superior a un año presentan mayores retrasos en la ejecución. Igualmente, un alto nivel de regalías y de transferencias per cápita mejora la ejecución de los proyectos, pues incrementa la probabilidad de que estos estén terminados y disminuye la probabilidad de que se encuentre no contratado. Por último, si el proyecto pertenece al sector de equipamiento urbano, se incrementa la probabilidad de que el proyecto esté sin contratar, mientras que si el proyecto pertenece a los sectores de educación, infraestructura y agua potable, la probabilidad de que el proyecto esté terminado se incrementa.

Por último, la investigación concluyó que el Sistema General de Regalías está inscrito en procesos que trascienden su ámbito, tales como la descentralización, el conflicto, el problema de tierras (y narcotráfico), por lo que su estudio requiere considerar marcos analíticos de mayor envergadura. Esto implica que los objetivos que se trazó la reforma constitucional escapan a las decisiones locales y al marco regulatorio expedido por la reforma constitucional, la ley y aquellas de la Comisión Rectora.

La reforma del SGR partió del supuesto de que las normas y procesos para el funcionamiento del SGR requieren de unas condiciones previas o mínimas para alcanzar los grandes objetivos trazados por el sistema. Estos objetivos de alto impacto se podrían alcanzar si y solo si ciertas condiciones

mínimas están presentes en los entes territoriales que se benefician de los recursos del sistema. La evidencia recolectada sugiere que, en la práctica, estas condiciones no necesariamente están presentes en todos los entes territoriales, razón por la cual se pone en riesgo el cumplimiento de los logros del SGR tal y como estaban previstos en la reforma.

Durante la evaluación también se evidenció que existen trampas que impiden que todos los entes territoriales se beneficien de las regalías. Estas trampas son producidas por el aislamiento geográfico y político, pues los municipios están aislados ya que hay pocas relaciones institucionales con los departamentos y la nación. Estas trampas generan instituciones frágiles y dificultan la existencia de la institucionalidad requerida para aprovechar las regalías.

Por último, un aspecto que no se reconoció desde la puesta en marcha del Sistema fueron las diferencias entre los distintos niveles de capacidad institucional, lo que ocasionó que las normas y el esquema general se diseñaran como si todas las entidades fueran iguales. En virtud de lo anterior, se recomienda tener en cuenta los distintos niveles de capacidad institucional, para que el sistema sea equitativo y no deje a los municipios sumidos en círculos viciosos determinados por sus bajos niveles de capacidad institucional.

Principales recomendaciones

✓ Fortalecimiento institucional y generación de capacidades

- Focalizar las acciones y recursos de fortalecimiento institucional en las ET con menor capacidad institucional.
- Planes de Fortalecimiento Institucional y Generación de Capacidades A mediano – largo plazo para las ET con mayores debilidades institucionales.
- Revisión de los manuales de funciones de los funcionarios de las entidades del orden nacional que desempeñan funciones asociadas al SGR de manera informal. Contratación de personal de planta adicional que pueda desempeñar dichas funciones.
- Creación (fortalecimiento) de una dependencia que esté a cargo de las labores relacionadas con el FCTel (Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación) en las gobernaciones.
- Fortalecimiento de los bancos de proyectos departamentales para que incluyan proyectos de inversión de regalías que puedan ser adoptados o replicados por los municipios de la región.

✓ Transitar hacia una asistencia técnica diferenciada y articulada diversos temas del SGR

- Destinar más tiempo para la asistencia técnica
- Hacer capacitaciones más prácticas, con énfasis en la formulación de proyectos.
- Tener en cuenta aspectos como GESPROY, manejo presupuestal de la ejecución del SGR y normatividad sobre ejecución y contratación cuando se ofrezca asistencia técnica sobre capacitación.
- Diferenciar las capacitaciones de acuerdo con el grado de avance en el ciclo del SGR de cada ET.
- Articular, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, la asistencia técnica que brinda DNP en torno al SGR.

- Crear el Sistema Nacional de Asistencia Técnica de proyectos de inversión para articular la infraestructura existente en el país en torno a este tema.
- ✓ **Implementación de una estrategia de asociatividad para Entidades Territoriales**
 - Diseño e implementación de una estrategia de asociatividad para entidades territoriales en todos los niveles de gobiernos (nacional, departamental, municipal y regional), a partir de las agendas regionales de desarrollo y sus bancos de proyectos. Reglamentación de dicha estrategia.
 - Visibilización de los beneficios de asociación entre entidades (talleres y capacitaciones para dar a conocer la estrategia de asociatividad).
- ✓ **Funciones DNP y ministerios líderes**
 - Se recomienda que el DNP se encargue de coordinar el concepto sectorial del nivel nacional directamente con el ministerio correspondiente según el tipo de proyecto.
 - Se recomienda que todas las funciones y labores concernientes al SGR queden en manos de una nueva Unidad Administrativa del SGR adscrita al DNP.
- ✓ **Ajustes de aspectos claves del marco normativo del SGR**
 - Emitir una circular en la que se impartan orientaciones sobre la manera como se deben desarrollar las mesas de trabajo previas a la sesión del OCAD (Pre-OCAD) que se realicen entre al menos dos miembros del órgano de decisión.
 - Realizar una reunión/foro con delegados o representantes del grupo de regalías de los ministerios con el fin de explicar las diferencias entre un proyecto financiado con regalías y uno desarrollado por los ministerios.
 - Opción 1. Revisar el Acuerdo 17 a partir de nuevas recomendaciones de los ministerios para que la Comisión Rectora tome una decisión sobre su adopción
 - Opción 2. Emitir una circular sobre la importancia de cumplir con el Acuerdo 17 sin adoptar requisitos que entren en contradicción con los principios del SGR o excedan sus objetivos.
 - Emitir una resolución en donde se aclaren los procedimientos que deben seguirse a la hora de emplear vigencias futuras.
- ✓ **Implementar mejoras al funcionamiento de los sistemas de información del SGR**
 - Mejorar la capacidad de carga de los sistemas de información del SGR.
 - Procurar que el SUIFP arroje una línea de tiempo con los aspectos más importantes de cada proyecto.
 - Gestionar mejor la información que se consigna en el SUIFP, presentándola de manera más estratégica, mejorando la captura de variables de información y la búsqueda eficiente de información en el SUIFP.
 - Explotar el FUT-CHIP para que las ET reporten información solo a este sistema y cada entidad del orden nacional pueda descargar del FUT-CHIP la información que necesita.

- ✓ **Implementar la herramienta de priorización de proyectos basada en la evaluación multicriterio presentada por Fedesarrollo**
 - Alternativa 1. Adoptar la herramienta de priorización de proyectos basada en la evaluación multicriterio como una herramienta de decisión para priorizar proyectos viables técnicamente que estén compitiendo por recursos del SGR.
 - Alternativa 2. Adoptar la herramienta de priorización de proyectos basada en la evaluación multicriterio como una herramienta de decisión para priorizar proyectos viables técnicamente que estén compitiendo por recursos del SGR.
- ✓ **Ejecución**
 - Diseñar capacitaciones con énfasis en la ejecución.
 - Ofrecer apoyo y asesoramiento jurídico asociado a los procesos contractuales in situ.
 - Modificar el Acuerdo 20 de la Comisión Rectora para determinar en qué casos específicos un proyecto debe volver a surtir el proceso en el OCAD.
 - Generar nuevos procedimientos que le permitan realizar giros separados al ejecutor del proyecto y al encargado de contratar la interventoría.
 - Propender por la organización al interior de las ET, para que no se recarguen las tareas relacionadas con subir información al GESPROY solo sobre la Secretaría de Planeación.
- ✓ **Recomendaciones sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel)**
 - Trazar el marco de política de Ciencia, Tecnología e Innovación en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Esta debe incluir una actualización de la política de este sector al incluir el papel de los recursos que el SGR asignó y definir los nuevos roles de los actores del SNCTel bajo este nuevo escenario.
 - Crear un Acuerdo de la Comisión Rectora sustentado en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, que establezca el proceso de evaluación de proyectos previa al OCAD, definiendo en primera instancia su alcance y objetivo.
 - Preparar guías metodológicas en las tipologías de proyectos que serán usadas en la evaluación de impacto de estos recursos.
 - Destinar esfuerzos para fortalecer la red de estructuradores en el sector de CTel involucrando nuevos grupos de investigación reconocidos por Colciencias de categoría A, universidades, empresas y demás actores del SNCTel.
 - Se recomienda como uno de los temas que deben incluirse en la actualización de la MGA, módulos especiales para presentar proyectos de CTel y la adición de indicadores que se adapten a este sector en el banco de indicadores de la MGA. Así mismo debe considerarse que los tiempos de monitoreo de estos proyectos sean más largos.
 - Divulgar el mecanismo de ventanilla única del FCTel.
 - Definir el ejecutor de los proyectos del FCTel según las especificidades de cada proyecto y teniendo como marco de acción la estrategia de CTel que se establezca.
- ✓ **Recomendaciones sobre participación, inclusión ciudadana y rendición de cuentas**
 - Considerar herramientas existentes como las estrategias de presupuesto participativo, la campaña “Ponte abeja”, la Ley 850 de 2003 que reglamenta los procesos de

veeduría ciudadana. Un actor que podría prestar apoyo en estos procesos es el Ministerio del Interior.

- Instar al DNP a desarrollar jornadas de capacitación y emitir circulares informativas en las que se les recuerde a las entidades territoriales las herramientas a su disposición para desarrollar procesos de rendición de cuentas eficientes.
- Llevar a cabo un proceso de sensibilización a los actores del ciclo de proyecto, principalmente los representantes de las entidades territoriales respecto a la importancia de la inclusión de comunidades dentro de los procesos del ciclo de proyectos, no sólo con interés informativo, sino de consulta y acuerdo sobre el tipo de inversión de recursos.

✓ **Divulgación del SGR**

- Se recomienda editar cartillas ABC con frecuencia anual en los siguientes temas: Aspectos generales del SGR, Aspectos presupuestales SGR, Cambios en el marco normativo del SGR, Resultados del SGR, Participación ciudadana en el SGR.
- Un mecanismo efectivo para conseguir el interés y la participación ciudadana es la divulgación de información del SGR, no sólo a través de medios institucionales, sino por medio de canales masivos de comunicación.

Aspectos técnicos

- ✓ Nombre de la firma que realizó la evaluación: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO
- ✓ Representante legal: Leonardo Villar Gómez
- ✓ Datos de contacto:
 - Secretaria General: Marcela Pombo Abondano
 - Dirección: Calle 78 # 9 – 91, Bogotá, D.C., Colombia
 - Teléfono: (571) 3259777
- ✓ NIT: 860.028.669-9
- ✓ Valor de la evaluación: \$499.953.040

Referencias

Bamberger, M., Rugh, J., & Mabry, L. (2007). *Evaluación en un mundo real*.

Colciencias. (2013). *Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico y/o de innovación, año 2013*. Obtenido de <http://www.colciencias.gov.co/scienti>

Colciencias. (2014). *Regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación (Diapositivas)*.

Colciencias. (26 de 05 de 2014). *Regionalización de la CTel*. Obtenido de http://www.colciencias.gov.co/programa_estrategia/regionalizaci-n-de-la-ctei

Contraloría General de la República. (2013). Ley 1530 de 2012. El Sistema General de Regalías un año después.

- Cormagdalena. (2012). *Plan de Acción 2012-2014*.
- Cortés, D., & Vargas, J. (2012). Inequidad regional en Colombia. *Documentos CEDE*(34), 1-71.
- Departamento Nacional de Planeación . (2007). *Actualización de la cartilla Las Regalías en Colombia*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013a). *PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO. CONCURSO DE MÉRITOS No. CM-018-2013*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013b). *Sistema General de Regalías. Presentación General*.
- DNP. (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- DNP. (2012). *Sistema General de Regalías*. Recuperado el 12 de octubre de 2013, de http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Regalias_DNP.pdf
- Federación Colombiana de Municipios. (2010). *Descentralización Fiscal*.
- Fundación W.K. Kellogg. (2001). *Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos*. Michigan.
- García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2013). *La debilidad institucional de los municipios de Colombia*. Bogotá, Colombia & Estocolmo, Suecia: Fescol & International IDEA.
- LEGIS. (2013). *Compilación normativa. Parte II: Objetivos y órganos del sistema y el ciclo de las regalías*.
- MHCP. (2013). *Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías*. Recuperado el 12 de octubre de 2013, de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/12720602.PDF>
- Morra, L., & Rist, R. (2009). *The road to results*. Washington.
- Organización de los Estados Americanos. (2011). *Estándares de protección de Afrodescendientes en el Sistema Interamericano. Una breve introducción*.
- Pacheco, J. F., & Contreras, E. (2008). *Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL.

Sistema General de Regalías. (2012). Sistema General de Regalías. Ley 1530/2012. Equidad en la distribución de recursos naturales no renovables.

Zall, J., & Rist, R. (2004). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá: Mayol Ediciones S.A.

Anexo 7. Aplicativos de la herramienta de priorización de proyectos (ver archivos adjuntos)

Anexo 8. Documentación de bases de datos y guías de entrevistas en profundidad (ver archivos adjuntos)

**Anexo 9. Presentación extendida de la evaluación
(Ver archivos adjuntos)**

**Anexo 10. Presentación simple de la evaluación
(Ver archivos adjuntos)**

Anexo 11. Plan de transferencia e implementación de recomendaciones (Ver archivos adjuntos)