

Apropiación de los recursos de regalías regionales mediante
la aprobación de proyectos de inversión pública

Un estudio para el Bajo Cauca antioqueño en el período 2013-2016

José Leandro Pestana Chaverra
jpestana@eafit.edu.co

Asesora del trabajo de grado
Juliana Moreno Botero

Universidad EAFIT
Escuela de Administración
Maestría en Gerencia de Proyectos
Medellín
2017

Contenido

Introducción	6
1. Situación en estudio	8
1.1 Localización.....	8
1.2 Descripción del problema	8
1.3 Generalidades del FNR.....	9
1.4 Generalidades del SGR (Ley 1530 de 2012)	9
2. Objetivos	15
2.1 Objetivo general.....	15
2.2 Objetivos específicos	15
3. Marco teórico	16
3.1 Definición de conceptos.....	16
3.2 El SGR enmarcado en la Constitución Política	22
3.3 Normatividad del SGR que soporta la formulación y aprobación de proyectos.....	23
3.4 Ley 1530 de 2012	24
3.5 Articulación del trabajo con la maestría en Gerencia de Proyectos	29
4. Método de solución	30
4.1 Información secundaria.....	30
4.2 Información primaria	31
4.3 Análisis de información	38
5. Productos esperados en este trabajo	40
6. Presentación de resultados	41
6.1 Objetivo específico 1	41
6.2 Objetivo específico 2	49
6.3 Objetivo específico 3	63
7. Recomendaciones.....	67
8. Conclusiones	71
Referencias	74
Glosario	78
Anexos.....	79
Anexo 1. Desarrollo de entrevistas	79
Anexo 2. Proyectos ejecutados en la SBCA por la Gobernación de Antioquia financiados con regalías regionales.....	84
Anexo 3. Proyectos ejecutados en la SBCA con regalías específicas y directas de cada municipio	86
Anexo 4. Revisión de la literatura	93

Índice de tablas

Tabla 1. Indicadores de la SBCA a 2016

Tabla 2. Indicadores de Antioquia

Tabla 3. La Ley 141 de 1994 comparada con la Ley 1530 de 2012

Tabla 4. Normatividad del SGR a 2016

Tabla 5. Normatividad más relevante relacionada con la formulación y aprobación de proyectos

Tabla 6. Criterios de priorización de proyectos

Tabla 7. Fases de los proyectos susceptibles de financiarse con recursos del SGR

Tabla 8. Procesos de viabilización, registro, priorización y aprobación de proyectos del SGR.
Decreto 1949 de 2012

Tabla 9. Objetivos específicos y variables asociadas

Tabla 10. Productos esperados del trabajo

Tabla 11. Recursos de regalías regionales de Antioquia en el período 2013-2016

Tabla 12. Recursos de regalías regionales concertados para la SBCA en el período 2013-2016

Tabla 13. Proyectos presentados por las entidades territoriales aprobados con recursos regionales
en la SBCA en el período 2013-2016

Tabla 14. Descripción del proyecto para la construcción de centros transitorios

Tabla 15. Descripción del proyecto de construcción de 320 unidades de vivienda

Tabla 16. Descripción del proyecto de diseño para un parque de residuos sólidos

Tabla 17. Proyectos que fueron presentados y no aprobados

Tabla 18. Fondos del SGR y distribución de recursos

Tabla 19. Los OCAD. Sus competencias y conformación

Tabla 20. Resumen de procesos y tiempos

Tabla 21. Proyectos presentados por la SBCA y tiempo de aprobación

Tabla 22. Proyectos presentados por subregiones al OCAD regional y tiempo de aprobación

Tabla 23. Requisitos de aprobación de los proyectos regionales aprobados en la SBCA en el
período 2013-2016

Tabla 24. Entrevista semiestructurada al señor José Eusebio Higuera Serna

Tabla 25. Entrevista semiestructurada a la señorita Sorany Meneses Mesa

Tabla 26. Entrevista semiestructurada al señor Juan Felipe Delgado Caicedo

Tabla 27. Entrevista semiestructurada a la señorita Érika Marcela López Mazo

Tabla 28. Proyectos ejecutados en la SBCA por la Gobernación de Antioquia financiados con
regalías regionales

Tabla 29. Proyectos ejecutados en la SBCA con regalías específicas y directas de cada municipio

Índice de figuras

Figura 1. Localización población objeto de estudio

Figura 2. Situación de los recursos de regalías asignados para Colombia y Antioquia por todos los fondos a 2016

Figura 3. Recursos del FDR para Antioquia

Figura 4. Recursos del FCR 60 para Antioquia

Figura 5. Valor de los proyectos presentados por algunas subregiones antioqueñas pendientes por aprobar en el período 2015-2016

Figura 6. Síntesis del método de solución

Figura 7. Fondos de inversión del SGR

Figura 8. Fondos del SGR y competencias del OCAD

Figura 9. Flujograma del proceso de aprobación de un proyecto

Figura 10. Distribución de los ingresos por regalías a nivel departamental

Resumen

El trabajo de grado presentado a continuación se focaliza en la subregión del Bajo Cauca antioqueño, dado que se destaca como una subregión en la que por años la minería ha sido el motor de la economía. No obstante, para 2016 las necesidades básicas insatisfechas en materia de pobreza superan el 50 %, y en términos de miseria están por encima del 20 %, lo cual contrasta con el bajo nivel de aprobación de los recursos de regalías regionales asignados.

El Sistema General de Regalías se implementó en Colombia mediante la Ley 1530 de 2012. En ella se definieron los siguientes cuatro fondos de inversión: Fondo de Asignaciones Directas; Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; Fondo de Compensación Regional (distribuido en dos partes: 40 y 60 %) y Fondo de Desarrollo Regional. Los dos últimos son denominados “Fondos de Inversión Regional”, y su propósito es financiar proyectos que beneficien a más de un municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo busca comprender cómo ha sido el proceso de apropiación de los recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública con cargo a los fondos regionales destinados para la subregión del Bajo Cauca antioqueño en las vigencias presupuestales 2013-2014 y 2015-2016.

Una vez se comprenda el proceso de apropiación de los recursos y, por ende, a qué se debe su baja ejecución, se dan recomendaciones basadas en la gestión y la gerencia de proyectos que permitan dinamizar la ejecución de dichos recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública que contribuyan a mejorar las condiciones de bienestar de los habitantes de esta subregión.

Palabras claves: proyectos de inversión pública, formulación de proyectos, aprobación de proyectos, apropiación de recursos, ejecución de recursos, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional 60 %.

Abstract

The grade work presented below focuses on the Bajo Cauca sub-region of Antioquia, as it stands out as a sub-region in which mining for years has been the engine of the economy.

However, by 2016 the unsatisfied basic needs for poverty exceed 50%, and in terms of poverty are above 20%, which contrasts with the low level of approval of the resources of regional resources allocated.

The General System of Royalties was implemented in Colombia through Law 1530 of 2012. It defined the following investment funds: Direct Appropriation Fund; Science, Technology and Innovation Fund; Regional Compensation Fund (distributed in two parts: 40 and 60%) and Regional Development Fund. The last two are called "Regional Investment Funds", and its purpose is to finance projects that benefit more than one municipality.

Taking into account the above, this paper seeks to understand how the process of appropriation of resources has been through the approval of investment projects from regional funds for the sub-region of Antioquia's Bajo Cauca in the budget beams 2013-2014 and 2015-2016.

Once the process of appropriation of the resources is understood and, consequently, due to its under execution, the recommendations are based on the management of the projects that allow to boost the execution of the resources of the states through the approval of public investment projects that contribute to improving the welfare conditions of the inhabitants of this sub-region.

Keywords: public investment projects, formulation of projects, approval of projects, appropriation of resources, execution of resources, Regional Development Fund, Regional Compensation Fund 60%.

Introducción

La Ley 1530 de 2012 (Congreso de la República, 2012) establece que las *regalías* son el pago que las empresas nacionales e internacionales realizan al Estado colombiano por la explotación de un recurso natural no renovable. En la actualidad, la inversión de estos recursos está estipulada según los lineamientos del Sistema General de Regalías (SGR)¹ –creado mediante dicha ley–, a través de cuatro fondos de inversión: Fondo de Desarrollo regional (FDR); Fondo de Compensación Regional (FCR); Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), y Fondo de Asignaciones Directas (FAD).

El presente trabajo se centra en comprender el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública del FDR y del Fondo de Compensación Regional del 60 % (FCR 60) para la Subregión del Bajo Cauca antioqueño (SBCA) en el período 2013-2016.

La necesidad de comprender el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública se debe a que tanto a nivel nacional como departamental y regional existe un alto porcentaje de recursos de regalías que no se ejecutan. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (Sicodis), entre los datos más relevantes se tiene que en las entidades territoriales departamentales de Colombia a 2016 existen recursos asignados en todos los fondos de regalías por un valor de \$ 9.5 billones, de los cuales los recursos aprobados suman \$ 4.8 billones y los recursos disponibles \$ 4.7 billones. Para el caso de Antioquia la situación es similar y proporcional, dado que dichos fondos tienen una asignación de recursos por valor de \$ 440 mil millones, de los cuales se han aprobado \$ 236 mil millones; esto deja un recurso disponible de \$ 204 mil millones.

Este trabajo se focaliza en la SBCA, a la que, en conjunto, se le ha asignado recursos de regalías de asignaciones directas y específicas² por valor de \$ 62.008.267.884 (vigencia 2015-2016) y, específicamente, para el FDR y el FCR 60 –que entre el gobernador y los alcaldes acordaron distribuirlos entre todas las subregionales–, le correspondió en el proceso de concertación la suma de \$ 6.576.750.000 para la misma vigencia.

Por otra parte, el SGR tiene apenas cuatro años de implementado y no ha abordado de manera suficiente el fenómeno de la no aprobación de recursos mediante proyectos de inversión pública para la subregión objeto de estudio, aun teniendo en cuenta que esta región está conformada por seis municipios: El Bagre, Cauca, Cáceres, Nechí, Tarazá y Zaragoza. Su principal sustento económico ha sido la minería tanto a gran como a pequeña escala. Este es un

¹ A partir de la primera mención, se seguirán usando las siglas respectivas.

² Las regalías específicas hacen referencia a las regalías del 40 % del FCR, donde los alcaldes son autónomos para determinar en qué invierten dichos recursos y, por ende, son aprobadas en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión municipal (OCAD municipal).

territorio particular, dado que existe un alto porcentaje de recursos sin ejecutar y contrasta con las deficientes condiciones de vida de la población, reflejadas en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI).

El método de solución del presente trabajo tiene en cuenta que el sistema de regalías comprende unos procedimientos para la viabilización y la aprobación de proyectos. No obstante, la realidad es que los recursos no se ejecutan en su totalidad y son asignados a proyectos de inversión pública; de este modo, las necesidades persisten en el territorio.

Para tratar de abordar el problema y encontrar una posible solución, se empleará el análisis de información secundaria y primaria, que permitirá comprender el proceso de apropiación de recursos³ del FDR y del FCR 60 para la SBCA en el período 2013-2016. Una vez se comprenda dicho proceso y se obtengan conclusiones producto del análisis planteado, se podrán brindar algunas recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de los recursos a través de la aprobación de proyectos de inversión pública que contribuyan al bienestar del territorio.

³ El estudio se limita en comprender la apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública. Los recursos en los cuales se hace énfasis son las regalías regionales concertadas entre el gobernador de Antioquia y los alcaldes del departamento en la vigencia 2013-2016 para que fueran priorizadas en proyectos que ejecutarían las entidades territoriales municipales o asociaciones de municipios en la subregión. Por lo tanto, no se hará énfasis en los proyectos de regalías del FCR 60 ni del FDR, que fueron aprobados para que los ejecutara la Gobernación de Antioquia. Estos proyectos se describen en el Anexo 2.

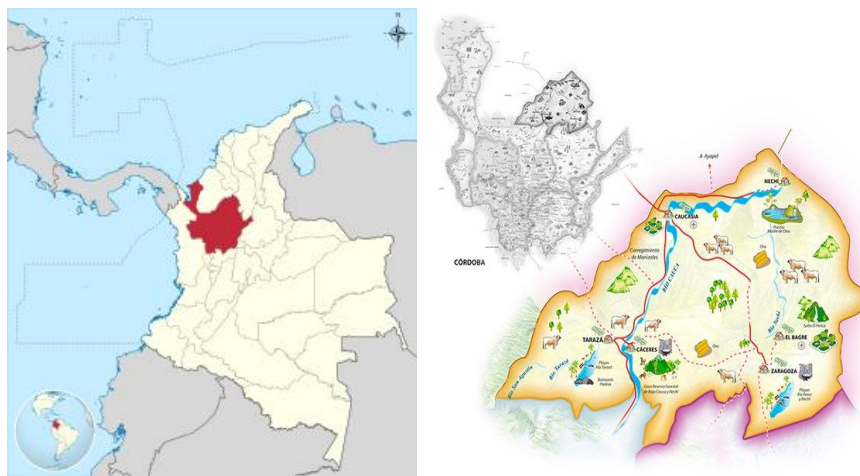
1. Situación en estudio

1.1 Localización

La SBCA se ubica en la cordillera Central, entre las serranías de Ayapel y San Lucas, sobre la cuenca de los ríos Cauca y Nechí. La minería puede considerarse el renglón más importante de la economía de esta subregión. De hecho, la historia argumenta que la región sufrió procesos de poblamiento gracias a esta práctica. Otras actividades son la producción piscícola, la agricultura y la ganadería. La SBCA es escenario del desarrollo ganadero y minero de Antioquia por su cercanía con el departamento de Córdoba.

En la Figura 1 se observan las ubicaciones del departamento de Antioquia en Colombia, la de la SBCA y las de los seis municipios que conforman la región.

Figura 1. Localización población objeto de estudio



Fuente: Google y Gobernación de Antioquia (2017).

1.2 Descripción del problema

Teniendo en cuenta la definición de regalías explicada en el capítulo anterior, al ser recursos tan importantes para las economías y las condiciones ambientales de los países, los órganos legislativos ejercen su labor emitiendo las leyes y las normas que regulan dicha explotación, al igual que la contraprestación respectiva al Estado.

A continuación se presenta un paralelo general entre el Fondo Nacional de Regalías (FNR, Ley 141 de 1994) y el SGR (Ley 1530 de 2012), fundamental para entender el funcionamiento

del sistema actual y tener claridad sobre el contexto del problema que se evidencia respecto a la no oportuna ejecución de los recursos.

1.3 Generalidades del FNR

Según datos tomados del DNP (2016), en términos de municipios beneficiados, con el antiguo FNR se beneficiaban 398 municipios con regalías directas y 192 con regalías indirectas. Respecto al tipo de proyecto de inversión, se hacía énfasis en educación, salud, acueducto, alcantarillado y reducción de la mortalidad infantil. Los proyectos debían ser presentados en la fase III,⁴ es decir, que para ser financiados con el FNR se requería tener estudios y diseños de las fases I y II, financiados con recursos asumidos por entidad territorial, y no se contaba con un banco de proyectos propio del sistema. Las entidades territoriales registraban dichos proyectos en el banco donde se registraban los proyectos financiados con recursos propios, como el Sistema General de Participaciones. De igual manera, las regalías eran un asunto de cada territorio, bien fuera municipal o departamental; en ese sentido, no había conformación de regiones.

1.4 Generalidades del SGR (Ley 1530 de 2012)

Según datos tomados del DNP (2016c), en términos de municipios beneficiados con el SGR, se benefician con regalías directas aproximadamente 571 municipios, y, con regalías indirectas, 1.100. Respecto al tipo de proyecto de inversión, se hace énfasis en ciencia, tecnología e innovación y en proyectos que impulsen la productividad y que generen infraestructura social y económica y que tengan impacto territorial, beneficiando a más de un municipio. En la actualidad se pueden financiar proyectos en las fases I y II, es decir, el sistema permite financiar perfiles, estudios y diseños aparte de los proyectos en factibilidad o en fase III, y se cuenta con un banco de programas y proyectos propio para el registro de los proyectos del SGR: el Sistema Unificado de Inversiones de Finanzas Públicas (SUIFP). De igual manera, se conforman las regiones para la aprobación de proyectos regionales.

El Gobierno nacional actual [2017] sometió ante el Congreso la reforma constitucional mediante la cual por el Acto legislativo 05 de 2011 se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política referentes al FNR y se constituye el SGR, creando varios fondos de inversión: el FDR, el FCR y el FCTeI, conservando el FAD; además se crea toda la estructura de aprobación y gestión de proyectos, tales como los OCAD, los procedimientos, los formatos y los roles, entre otros. El sistema en su inicio se concibió como una fórmula adecuada para distribuir

⁴ La formulación de un proyecto de inversión comprende tres fases: I, la elaboración del perfil de proyecto y la identificación de las alternativas; II, los estudios de prefactibilidad; y III, los estudios de factibilidad y de detalle para dar inicio a la ejecución.

equitativamente los recursos; además, se evidenció que durante el período de vigencia de la Ley 141 de 1994 los proyectos formulados no garantizaban un impacto positivo en la población, y en muchas ocasiones no se garantizaba su operación, funcionamiento y mantenimiento en el tiempo, razones por las cuales eran denominados “elefantes blancos”.

Como delimitación, es importante aclarar que el presente trabajo lleva a cabo el análisis de la asignación de recursos en proyectos de inversión para los seis municipios de la SBCA que son objeto de financiación con el FDR y el FCR 60,⁵ es decir, los fondos del SGR que tienen como propósito financiar proyectos de impacto territorial que beneficien a más de un municipio. Dicho análisis se lleva a cabo en el período 2013-2016.⁶

Cabe resaltar que se plantean algunas hipótesis por las cuales se genera el problema de la no ejecución de recursos mediante la apropiación en proyectos. Una de ellas es que las entidades territoriales carecen de capacidad instalada para formular, estructurar, gestionar y aprobar proyectos de inversión, donde el resultado es la deficiencia técnica en los proyectos, lo que repercute posteriormente en su ejecución; otra de las hipótesis señala que para realizar la gestión y aprobación de proyectos financiados con cargo a las regalías regionales se genera un trámite complejo, donde las entidades territoriales, con una débil capacidad de gestión, no pueden acceder oportunamente a los recursos del sistema.

En este sentido, se pretende comprender el proceso de formulación y gestión de proyectos en la SBCA y brindar algunas recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de los recursos mediante la aprobación de proyectos.

Las cifras oficiales obtenidas del DNP a través del Sicodis, y que soportan el problema y justifica la relevancia de la investigación, son las siguientes:

- En Colombia,⁷ en las entidades territoriales departamentales a 2016 existen recursos asignados por valor de \$ 9.5 billones, recursos aprobados por \$ 4.8 billones y recursos disponibles por \$ 4.7 billones.
- Para el caso de Antioquia, a 2016 se registra la siguiente información: recursos asignados: \$ 440.044.081.159, recursos aprobados: \$ 236.718.643.403 y recursos disponibles: \$ 203.325.437.756.

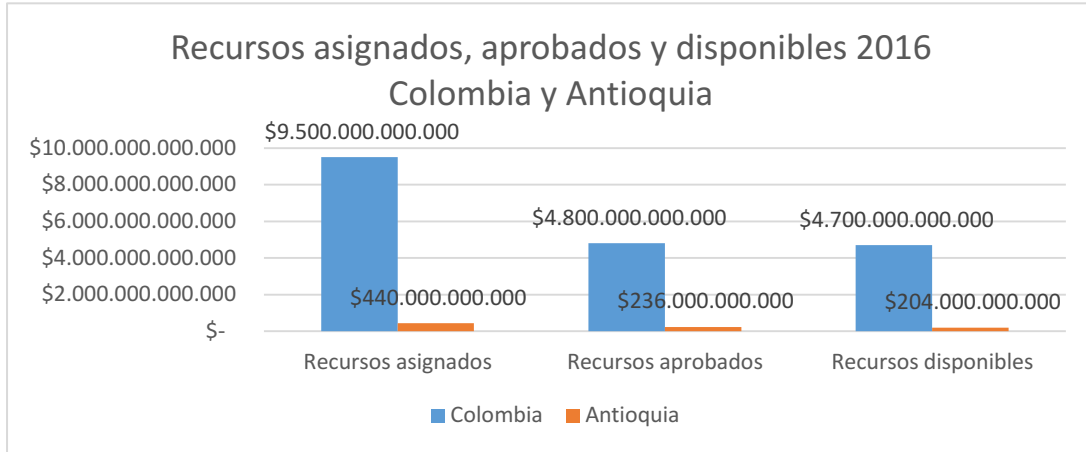
⁵ Este trabajo se centra en los proyectos del FCR 60 y del FDR. Estos fondos, según la Ley 1530, están destinados a formular proyectos de impacto territorial, es decir, proyectos que beneficien a más de un municipio. Por lo tanto, el análisis no incluye los proyectos de los siguientes fondos: FAD, FCR 40, ni FCTeI, así como tampoco algún proyecto que se hubiese llegado a financiar con regalías directas de la Gobernación de Antioquia.

⁶ El presupuesto del SGR comprende asignaciones bianuales; en ese sentido, el objeto de análisis se centrará en dos bienios: 2013-2014 y 2015-2016, es decir, no incluye la vigencia presupuestal de 2012, por ser el inicio del sistema.

⁷ Información tomada del Sicodis, que brinda datos de los proyectos que en el sistema SUIFP se registran con el estado de aprobados; por lo tanto, los recursos disponibles no comprenden aquellos proyectos que se encuentran en trámite de aprobación y para los cuales hay recursos comprometidos; así, el monto de recursos disponibles puede ser menor al registrado.

La Figura 2 muestra un redondeo de las cifras para comprender mejor la situación de los recursos para Colombia y Antioquia a 2016.

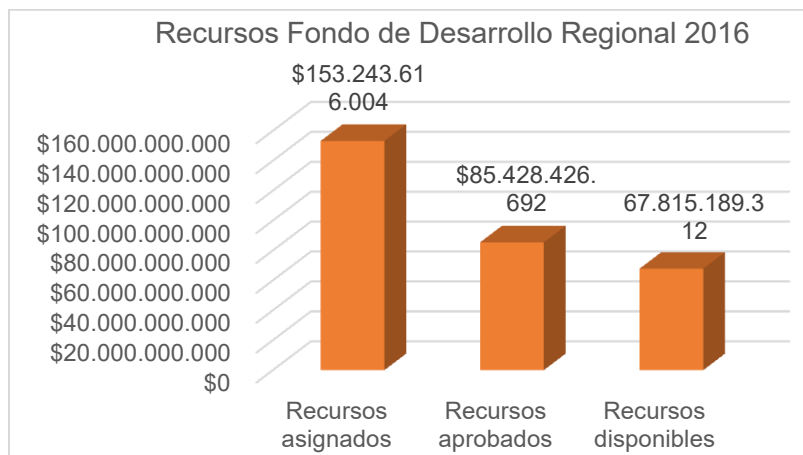
Figura 2. Situación de los recursos de regalías asignados para Colombia y Antioquia por todos los fondos a 2016



Fuente: elaboración del autor a partir del Sicodis (DNP, 2016b).

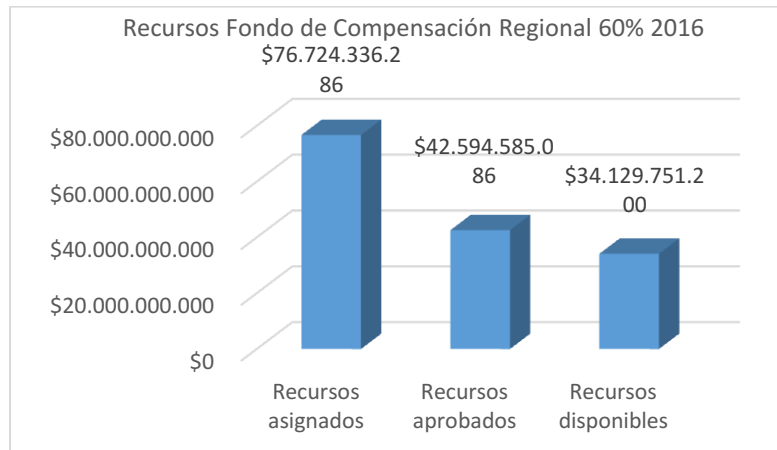
Estos recursos comprenden la asignación total al departamento de los siguientes fondos: FAD, FCR 60, FDR y FCTeI; sin embargo, en relación con los fondos objeto de este trabajo –el FDR y el FCR 60–, la situación para Antioquia se muestra en las Figuras 3 y 4, respectivamente.

Figura 3. Recursos del FDR para Antioquia



Fuente: elaboración del autor a partir del Sicodis (DNP, 2016b).

Figura 4. Recursos del FCR 60 para Antioquia



Fuente: elaboración del autor a partir del Sicodis (DNP, 2016b).

Este trabajo se focaliza en la SBCA, conformada por seis municipios: Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Cáceres y Zaragoza. Dado que es un territorio que tradicionalmente ha sido de vocación minera y en conjunto se le ha asignado recursos de regalías por valor de \$ 62.008.267.884⁸ (vigencia 2015-2016) y por el FDR y el FCR, que entre el gobernador y los alcaldes acordaron distribuirlos entre todas las subregionales, a la SBCA le correspondió \$ 6.576.750.000 para la vigencia 2015-2016, un recurso significativo que, además, contrasta con los indicadores que evidencian bajas condiciones de bienestar en su población. La Tabla 1 a continuación relaciona algunos de estos indicadores.

⁸ Este valor corresponde a la suma de regalías directas y específicas (FCR 40) de los seis municipios de la SBCA para el bienio 2015-2016 (Sicodis, DPN, 2016b).

Respecto a la asignación del FCR 60 y del FDR –objeto de análisis de este trabajo–, no se tiene una asignación específica a la luz del sistema, dado que estos recursos son concursables entre los municipios y la Gobernación de Antioquia. No obstante, los mandatarios municipales y el gobernador, tanto los salientes en 2015 como los entrantes en 2016, decidieron distribuir los recursos entre las regiones de tal manera que todas se beneficiaran con la asignación de recursos de estos dos fondos.

Tabla 1. Indicadores de la SBCA a 2016

Indicadores [%]					
Municipio	INBI (pobreza)	INBI (miseria)	Cobertura de alcantarillado	Cobertura de acueducto	Cobertura de agua potable
Caucasia	52.41	21.78	62.65	74.41	17.33
El Bagre	50.75	26.2	48.94	61.13	7.68
Zaragoza	64.3	35.94	42.68	51.02	3.03
Nechí	68.13	42.2	1.56	51.14	43.25
Cáceres	66.81	37.18	50.95	42.53	21.32
Tarazá	61.97	33.53	44.25	76.17	42.2

Fuente: elaboración del autor a partir de fichas municipales del Departamento Administrativo de Planeación (DAP), Dirección de Indicadores.

En la Tabla 2 se relacionan los indicadores de Antioquia, donde se concluye que la SBCA está por debajo del promedio en varios de los indicadores.

Tabla 2. Indicadores de Antioquia

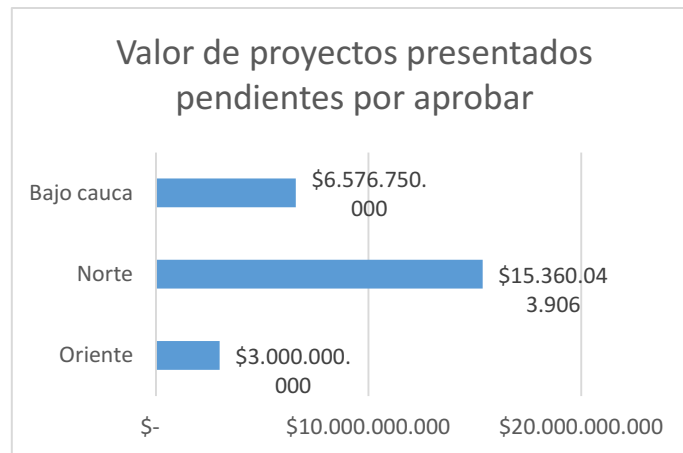
Indicadores [%]					
Entidad	INBI (pobreza)	INBI (miseria)	Cobertura de alcantarillado	Cobertura de acueducto	Cobertura de agua potable
Antioquia	22.96	8.15	78.7	88.31	74

Fuente: elaboración del autor a partir del Anuario estadístico de Antioquia, 2014c.

Teniendo como referente las necesidades de los municipios de la SBCA, no resulta coherente que en conjunto tengan recursos pendientes por ejecutar de regalías directas y específicas por valor de \$ 24.401.921.863, si bien el bienio 2015-2016 tiene como particularidad la elección de mandatarios locales, en donde los primeros seis meses las administraciones están en función de formular el plan de desarrollo. Estos recursos comprenden los saldos del bienio 2013-2014 e incluso recursos no ejecutados ni comprometidos de la vigencia presupuestal del 2012, año en el cual se creó el sistema.

La Figura 5 a continuación evidencia que en otras subregiones del departamento también quedaron recursos pendientes por aprobar la mediante la apropiación de proyectos de inversión pública; para el caso se toman los datos de las subregiones Oriente y Norte.

Figura 5. Valor de los proyectos presentados por algunas subregiones antioqueñas pendientes por aprobar en el período 2015-2016



Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada de la Gobernación de Antioquia (2016).

A partir de lo anterior, se hace necesario comprender el proceso de apropiación de recursos de regalías mediante la aprobación de proyectos de inversión pública, donde no se ejecuta oportunamente el presupuesto en el período 2013-2016 del SGR, enfocándose en los proyectos financiados para estos seis municipios con el FDR y el FCR 60. Este análisis se hará a partir de los procedimientos definidos por el SGR para la formulación, la aprobación y la gestión de los proyectos.

El presente trabajo pretende abordar y dar respuesta al planteamiento de la siguiente pregunta:

¿Cómo es el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016 en la SBCA, con el fin de hacer recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de los recursos a partir de los procedimientos definidos por el SGR para su viabilización y aprobación?

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Comprender el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016 en la SBCA, con el fin de hacer recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de los recursos a partir de los procedimientos definidos por el SGR para la viabilización y aprobación de proyectos de inversión pública.

2.2 Objetivos específicos

Objetivo específico 1

Realizar la consulta de información secundaria de los recursos asignados, aprobados y disponibles para Antioquia y la SBCA, con el fin de describir los proyectos en la región financiados con regalías del FDR y del FCR 60 de la vigencia 2013-2016, en relación con el sector de inversión y valor.

Objetivo específico 2

Describir los fondos de inversión del SGR y el detalle de la formulación, el registro, la viabilización, la priorización, la gestión y la aprobación de un proyecto para ser financiado o cofinanciado con recursos del sistema, con el fin de analizar el tiempo del trámite que debe surtir un proyecto para ser aprobado y cómo incide en la ejecución de los recursos del FCR y del FDR del SGR.

Objetivo específico 3

Obtener información primaria de las administraciones locales de la SBCA y de la Gobernación de Antioquia sobre el proceso de formulación y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016, para identificar las principales dificultades en la aprobación de recursos y brindar algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso entendiendo el contexto del territorio.

3. Marco teórico

El planteamiento teórico da cuenta de los conceptos y los procesos que deben surtir los proyectos de inversión financiados o cofinanciados por regalías del FDR y del FCR 60, para ser aprobados y, por ende, dinamizar la ejecución de los recursos mediante la apropiación de recursos en dichos proyectos.

3.1 Definición de conceptos

Proyecto de inversión pública

Según el *Manual de soporte conceptual* de la Metodología General Ajustada (MGA) del DNP (2013), un *proyecto de inversión pública* es una unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos para contribuir a la solución de problemas de una determinada población.

Un proyecto de inversión pública es la unidad mínima de planeación a través de proyectos que suman esfuerzos para contribuir al cumplimiento de programas, componentes, líneas estratégicas y políticas públicas. Los proyectos de inversión pública son un conjunto de actividades limitadas en el tiempo y dentro de sus demás atributos se encuentran los siguientes:

- No puede haber varios proyectos con un mismo objetivo
- Limitación de tiempo
- Localización geográfica
- Definición de beneficiarios
- Realización de actividades específicas
- Definir una cadena de valor y formulada en la metodología de marco lógico

Formulación de proyectos

Según el *Manual de definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones* del DNP (2013), la formulación de un proyecto se define de la siguiente manera:

Es a la fase de la preinversión en la cual se identifican la situación actual, la situación esperada y las alternativas de solución para la problemática que se está analizando, que seguidamente pasarán a preparación para iniciar el levantamiento de la información relacionada con los insumos, actividades, costos, tiempos y demás elementos necesarios para obtener el o los productos que las contiene (DNP, 2013:8).

Aprobación de proyectos

Es el proceso por el cual un proyecto es presentado ante una entidad financiadora y esta, una vez revisa y verifica que la información se ajusta a los lineamientos exigidos por la normatividad y la institucionalidad, procede a emitir un concepto positivo de viabilidad para que el proyecto dé inicio al proceso de ejecución.

Apropiación de recursos

En el contexto del presente trabajo de grado, hace referencia a uno de los componentes que comprende la ejecución de recursos en cualquier proyecto de inversión; el proceso se inicia con la formulación del proyecto y su aprobación, y finaliza con los giros periódicos que hacen al operador del proyecto para su ejecución física, hasta que se recibe a satisfacción por parte de la entidad o el patrocinador que lo concibió. Aquí se aborda el análisis de la ejecución de recursos; en el proceso de apropiación de proyectos de inversión pública, generalmente la apropiación de recursos se respalda en un acto administrativo como un decreto.

Ejecución de recursos

Proceso que se da una vez un proyecto de inversión es aprobado y se hayan apropiado los recursos aprobación, y finaliza con los giros periódicos que hacen al operador del proyecto para su ejecución física, hasta que el proyecto se recibe a satisfacción por parte de la entidad o el patrocinador que lo concibió.

Sistema General de Regalías (SGR)

El nuevo sistema implementado por el Gobierno, según el cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. El sistema divide los recursos entre diferentes fondos para la financiación de proyectos de inversión, propone la conformación de los triángulos de buen gobierno (OCAD) con motivo que los recursos sean viabilizados, priorizados y aprobados por los diferentes niveles de gobierno en un contexto de solución a las realidades y necesidades de las subregiones, vinculándolas con el desarrollo integral pensado como región y como país (SGR, 2015:9).

A continuación se describen los fondos de regalías objeto de estudio de este trabajo.

Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y Fondo de Compensación Regional del 60 % (FCR 60)

Según lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el SGR establece que los recursos regionales, es decir, los recursos del FCR y del FDR, son recursos concursables, una bolsa a los cuales pueden acceder la gobernación y los municipios, donde la condición para la presentación de proyectos es que sean proyectos de impacto territorial, entendiéndose estos como proyectos que beneficien a más de un municipio. En el Capítulo III, Recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo y de

Compensación Regional, artículos 33 y 34, se establecen los siguientes propósitos y forma de distribución para los fondos regionales:

Artículo 33. El FDR tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen.

Los recursos del FDR serán distribuidos entre los departamentos para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:

1. El 60 % según la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el Dane para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- 1.1 El 40 % según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento medido con el INBI dividido por el INBI nacional. El Dane certificará los valores del INBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios 1.1 y 1.2 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

- a. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 60 %, obteniéndose el factor de la población.
- b. El INBI de cada departamento dividido por el INBI nacional se elevará al exponente 40 % para tener una medida del factor de pobreza.
- c. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población y el factor de pobreza. El porcentaje del FDR que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población y su factor de pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

Parágrafo. Para efectos de la distribución de qué trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá, tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

Artículo 34 Fondo de Compensación regional. El FCR tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, según los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución. Los recursos del FCR serán distribuidos entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:

2. El 60 % de los recursos del FCR se distribuirá de la siguiente manera:
 - 1.1 Se determinará qué departamentos del país tienen un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 30 %. Dichos departamentos se denominarán “departamentos receptores por criterio de pobreza departamental”.
 - 1.2 Se determinará qué departamentos del país tienen municipios con un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas superior al 35 %–. Dichos departamentos se denominarán “departamentos receptores por criterio de pobreza municipal”.
 - 1.3 Se repartirá el 50 % de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza departamental, según los criterios mencionados a continuación:
 - a. El 40 % de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el Dane para cada vigencia en que se realiza la distribución.

- b. El 50 % según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el INBI, dividido por el INBI nacional. El Dane certificará los valores del INBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- c. El 10 % según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El Dane certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.3 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

- i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40 %, obteniéndose el factor de población.
- ii. El INBI de cada departamento dividido por el INBI nacional se elevará al exponente 50 % para tener una medida del factor de pobreza.
- iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10 % para tener una medida del factor de desempleo.
- iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.
- v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

1.4 Se repartirá el 50 % restante de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza municipal, según los criterios mencionados a continuación:

- a. El 40 % de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el Dane para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- b. El 50 % según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el INBI, dividido por el INBI nacional. El Dane certificará los valores del INBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- c. El 10 % según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El Dane certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.4 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

- i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40 %, obteniéndose el factor de población.
- ii. El INBI de cada departamento dividido por el INBI nacional se elevará al exponente 50 % para tener una medida del factor de pobreza.
- iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10 % para tener una medida del factor de desempleo.
- iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.
- v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos,
- vi. En el caso en que por virtud de la aplicación de los literales anteriores, algún departamento resulte sin participación en los recursos correspondientes al FCR, se le garantizará de este fondo, como mínimo, el porcentaje equivalente a la participación del departamento que resultó con menor asignación en dicho fondo. Estos recursos serán descontados proporcionalmente del cupo de cada

uno de los demás departamentos beneficiarios de este fondo. Esta participación no se tendrá en cuenta para el resto de distribuciones del SGR.

2. Del total de los recursos provenientes del FCR del SGR, se destinará un 40 % para la financiación de proyectos de impacto local. De los cuales 30 % será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y con cargo al 10 % restante solo podrán financiarse proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30 % de que trata este numeral y que tengan un INBI inferior o igual al 35 %, según criterios de población y pobreza que defina el reglamento.

El 30 % de que trata el inciso anterior se asignará mediante cupos municipales que se definirán en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios.

Para la definición y aprobación de estos proyectos sesionará el Órgano Colegiado de Administración y Decisión que se estableció por la Constitución para las asignaciones directas de los departamentos productores, Solo para este efecto este órgano estará conformado por el delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Para acceder a estos recursos, los proyectos deberán estar debidamente estructurados y viabilizados. Así mismo, deberán ser presentados al órgano colegiado mencionado en el inciso anterior los cuales serán aprobados con la sola verificación de su inclusión en el plan de desarrollo municipal respectivo.

Serán ejecutores de estos proyectos, directamente los municipios beneficiados, sin perjuicio de que el alcalde, ante el órgano colegiado respectivo, proponga a otro ejecutor. Para la ejecución de los proyectos, deberán cumplirse las normas contractuales vigentes y las demás normas previstas en el presente decreto.

Teniendo en cuenta los anteriores términos, la Tabla 3 muestra un paralelo entre el antiguo FNR y el nuevo SGR.

Tabla 3. La Ley 141 de 1994 comparada con la Ley 1530 de 2012

Temática	Antiguo FNR. Ley 141 de 1994	Nuevo SGR. Ley 1530 de 2012
Definición de la inversión	El 80 % estaba concentrado en las regiones productoras, y el 20 % restante para los no productores, administradas por el FNR	Para 2015 el 80 % estará en las regiones no productoras, y el 20 % en las productoras
Protagonistas de la decisión	Cada entidad territorial definía los proyectos a financiar con sus regalías directas y el FNR asignaba el resto para otros proyectos de inversión, según los acuerdos sectoriales expedidos por el consejo asesor	Los protagonistas son los OCAD (municipal, departamental y nacional), ya que son los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los proyectos
Municipios beneficiados	Para 2011 se tenía: <ul style="list-style-type: none"> • Regalías directas para 398 municipios • Regalías indirectas para 192 municipios 	Para 2012 se tenía: <ul style="list-style-type: none"> • Regalías directas para 571 municipios • Regalías indirectas para 1.100 municipios
Énfasis de los proyectos	Regalías directas para los proyectos de los planes de desarrollo enfocados a: salud, educación, acueducto y alcantarillado y reducción de la mortalidad infantil. Las regalías indirectas para promocionar la minería, proteger el medio ambiente, y	Regalías destinadas para la ciencia, tecnología e innovación, para proyectos que impulsen la competitividad y el desarrollo regional, proyectos minero-energéticos y proyectos para la

Temática	Antiguo FNR. Ley 141 de 1994	Nuevo SGR. Ley 1530 de 2012
	diferentes proyectos.	restauración social y económica de los territorios.
Estudios y diseños	Los proyectos requerían estudios de prefactibilidad para ser presentados	Se pueden financiar estudios y diseños. Se tienen tres fases para la presentación de proyectos.
Conformación de regiones	No aplicaba	Se conforman según las dinámicas existentes; se crearon seis
Banco de proyectos	Cada entidad territorial contaba con su banco de proyectos y allí registra todo tipo de proyectos de la entidad territorial incluyendo los proyectos de regalías. Es de carácter local	Se cuenta con un banco de proyectos específico para los proyectos financiados con recursos de regalías, que es de carácter nacional
Fondos	<ul style="list-style-type: none"> • FNR • Fondo de ahorro y estabilización petrolera (FAEP) • Fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales (FONPET) • Regalías directas 	<ul style="list-style-type: none"> • FCR • FDR • FCTeI • Faep • Fonpet • Regalías directas
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Asignaciones anuales • Se manejaba dentro del presupuesto de cada ente territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Bional a partir del año 2013. • Se maneja de manera separada al presupuesto de cada ente territorial, se exige un capítulo aparte
Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación	Lo hacía el DNP	Se crea y se determina que será administrado por el SGR
Presentación de proyectos	Presentados por entes territoriales ante el FNR	Presentados por parte de personas naturales o jurídicas ante la secretaría técnica del respectivo OCAD
Concepto de aprobación	La entidad territorial solicitaba concepto, el cual se debía emitir en el plazo de un mes. Posteriormente sería presentado ante la Comisión General de Regalías para su aprobación según la reglamentación expedida por el Gobierno nacional	Por parte de los OCAD, que son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR
Requisitos	Estar definidos como prioritarios en el correspondiente Plan de Desarrollo Territorial. Estudios de factibilidad o preinversión según el caso. Indicar impacto social, ambiental y económico. Formulados en la MGA	Según el tipo de recursos que se estén solicitando, la comisión rectora establece unos lineamientos y requisitos para su presentación: <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 0013: derogado posteriormente por el 017 de 2014, y este por el 038 de 2016 • Acuerdo 0015: derogado por el acuerdo 038, que unifica todos los requisitos de aprobación, incluyendo los de ciencia y tecnología

Fuente: Cartilla de regalías en plastilina 2. Gobernación de Antioquia (2014b).

3.2 El SGR enmarcado en la Constitución Política

El SGR se fundamenta en el Acto legislativo 05 de 2011 (Congreso de la República, 2011), que cambió los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 reglamentados en la Ley 141 de 1994 y que establecieron el FNR.

En su contenido, el artículo 1 establece que la reforma al artículo 360 de la Constitución queda de la siguiente manera:

La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente, y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, constituye el SGR.

El artículo 2 establece que el artículo 361 de la Constitución queda de la siguiente manera:

Los ingresos del SGR se destinarán al financiamiento de proyectos para el 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 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 efectos de cumplir con los objetivos y fines del SGR, créanse los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo regional, de Compensación regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del SGR se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10 % para el FCTeI; un 10% para el ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. De los recursos restantes, se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20 % para las AD y un 80 % para el FCR y el FDR..

[...] Los recursos del FCR se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo entre las entidades más pobres del país según los criterios del INBI, la población y el desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del FCR será de 30 años.

Este mismo artículo establece párrafos que determinan la importancia del sistema tratando aspectos relevantes que se han mencionado en otros componentes del anteproyecto. Entre ellos se destacan los siguientes:

Parágrafo 1. Los recursos del SGR no harán parte del Sistema general de participaciones. El SGR tendrá su propio sistema presupuestal [...] en todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del SGR.

Parágrafo 2. La ejecución de los recursos correspondientes a las AD, así como de los recursos del FCTel, del FDR y del FCR, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo de las entidades territoriales.

Finalmente define la creación y la conformación de los OCAD.

OCAD departamental: dos ministros o sus delegados, el gobernador respectivo y su delegado y un número representativo de alcaldes. Esta ley podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con la participación de la sociedad civil

Parágrafo 3. Crea el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno; de igual manera, especifica que la ley que regule el sistema deberá comprender medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso del sistema.

3.3 Normatividad del SGR que soporta la formulación y aprobación de proyectos

De manera general se contextualiza la reforma general de regalías en el marco de la Constitución. No obstante, el sistema comprende un conjunto significativo de normatividad que regula y define los parámetros para diversos temas. El sustento teórico de este trabajo se enfocará en aquellos aspectos concernientes a la formulación, la viabilización, la priorización, la gestión y la aprobación de proyectos.

En la Tabla 4 se referencia a la normatividad que existe en el sistema a agosto de 2016.

Tabla 4. Normatividad del SGR a 2016

Normatividad	Número de reglamentaciones
Acto legislativo	Uno, en 2012
Leyes	Tres. La primera reglamenta el sistema (1530 de 2012); las otras dos hacen referencia al presupuesto aprobado por el Congreso para los bienio del sistema: Ley 1606 de 2012 y Ley 1744 de 2014
Decretos	29
Acuerdos	35
Resoluciones	35
Circulares	22

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada del DNP (SGR, 2016d).

De estos aspectos normativos se hará énfasis en la normatividad que interfiere de manera directa a los procesos de formulación, gestión y aprobación de los proyectos financiados o cofinanciados con recursos del SGR, entre los cuales se encuentran el FDR y el FCR 60. Se

presenta de manera general lo que trata cada acto normativo, y de manera posterior se hará énfasis en los acuerdos y decretos que reglamentan la formulación, la aprobación y la ejecución.

La Tabla 5 muestra la normatividad más relevante relacionada con la formulación y aprobación de proyectos.

Tabla 5. Normatividad más relevante relacionada con la formulación y aprobación de proyectos

Normatividad	Contenido
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR
Decreto 1949 de 2012	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional
Acuerdo 038 de 2016	Por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales, para la viabilización y previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR
Acuerdo 037 de 2016	Por el cual se dictan normas sobre ajustes y liberación de recursos de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, y se dictan otras disposiciones
Acuerdo 036 de 2016	Por el cual se adopta el reglamento único de los OCAD
Acuerdo 032 de 2015	Se implementa Sistema de Evaluación por Puntajes de inversión financiados con SGR

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada del DNP (SGR, 2016d).

Si bien el Decreto 1082 de 2015 compila la normatividad general del SGR, el Decreto 1949 es el que mejor permite comprender el funcionamiento del sistema. Otros decretos también reglamentan de manera parcial dicho acto administrativo: el 817 de 2014, que adiciona algunos párrafos referentes al plazo de ejecución, el reintegro de recursos, los giros y las transferencias; y el 0905 de 2013, que se refiere a los límites de los giros y a la aprobación de vigencias futuras con cargo a los recursos del FDR 40. Finalmente, el 1949 es el más relevante para el presente trabajo, dado que reglamenta la Ley 1530, donde se hace énfasis en los procesos referentes a la formulación y la gestión de proyectos.

3.4 Ley 1530 de 2012

Expedida el 17 de mayo de 2012 con el propósito de regular la organización y el funcionamiento del nuevo SGR. Su objeto es determinar la distribución, los objetivos, los fines, la administración, la ejecución, el control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

El título IV de la Ley Orgánica del sistema define los parámetros para la inversión de los recursos del SGR; en ese sentido, se especifican a continuación los artículos que se relacionan directamente con la formulación y la gestión de proyectos:

Artículo 23. Características de los proyectos de inversión

- Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las necesidades particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales de la región.
- Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
- Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
- Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del SGR.
- 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 romaní o gitano de Colombia.

En el artículo 25, Formulación y presentación de los proyectos de inversión, se define que los proyectos deberán ser presentados siguiendo los parámetros de Planeación Nacional, los cuales le han sido atribuidos en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994). Al respecto, la resolución 0252 de 2012 define que la MGA será la aplicación por medio del cual se llevará a cabo la formulación de proyectos de inversión.

Respecto a la formulación, la Ley 1530 define lo siguiente:

[...] Todo proyecto de inversión, debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el DNP, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y a partir de los lineamientos que defina la comisión rectora.

Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades étnicas minoritarias, podrán formular proyectos, en los términos del inciso anterior.

Artículo 26. Viabilidad de los proyectos de inversión

Los OCAD viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos del FCR, el FDR, el FCTeI y el FAD, con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que se definan para estos efectos.

Las instancias viabilizadoras podrán apoyarse en el dictamen de personas jurídicas públicas y privadas o en personas naturales con experiencia y reconocida trayectoria e idoneidad respecto a los asuntos pertinentes con los respectivos proyectos.

Artículo 27. Aprobación y priorización de los proyectos de inversión

Los OCAD serán los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financian con cargo a los recursos del SGR, para previa verificación de la disponibilidad de recursos certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En sus decisiones priorizarán los proyectos teniendo en cuenta, entre otros, los criterios que se muestran en la Tabla 6 a continuación.

Tabla 6. Criterios de priorización de proyectos

Criterios para la priorización de proyectos
Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental
Cumplimiento de las metas sectoriales
Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo romaní o gitano de Colombia
Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza
Conformación de esquemas asociativos consagrados a través de mecanismos de contratos plan
Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en zonas de fronteras
Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables
Para culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional
Destinación de recursos para inversiones físicas en educación
Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas
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 ambientales
Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de la educación

Fuente: elaboración del autor a partir de la Ley 1530 de 2012 (Congreso de la República, 2012).

El Decreto 1949 de 2012 reglamenta la Ley 1352, en cuyo el procedimiento de formulación, gestión y aprobación de proyectos, define lo siguiente:

Artículo 7. Fases de los proyectos de inversión

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1530 de 2012, los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del SGR, se identificarán por fases, como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7. Fases de los proyectos susceptibles de financiarse con recursos del SGR

Fase	Característica
Fase I	En este nivel se debe recopilar la información de origen secundario que aporte datos útiles para el proyecto como documento a cerca de proyectos similares, mercados y beneficiarios. Aquí también se analiza la viabilidad legal e institucional del proyecto. Con esta información se analizan las alternativas que ameritan estudios más detallados
Fase II	En esta fase se analiza las alternativas que fueron seleccionadas en la fase precedente, se realizan estudios técnicos más especializados de manera que al mejorar la información reduzcan la incertidumbre para comparar alternativas
Fase III	Se orienta a definir detalladamente los aspectos técnicos de la solución planteada con el proyecto. Se analiza la alternativa recomendada en la etapa anterior prestándole mayor importancia al tamaño óptimo, momento de puesta en marcha, estructura financiera y administrativa, cronograma y plan de monitoreo

Fuente: elaboración del autor a partir del Decreto 1949 de 2012 (SGR 2012b).

En cuanto al ciclo de inversión de los proyectos, se establece lo siguiente:

Artículo 8. Ciclo de los proyectos de inversión pública

El ciclo de los proyectos habla de inversión, abarca tres etapas. La primera corresponde a la viabilización y registro en el banco de programas y proyectos de inversión; la segunda, a la priorización y aprobación; la tercera, al monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

En el mismo decreto se desprenden los ciclos en los cuales debe trascurrir el proyecto de inversión para su viabilización y registro definidos en sus artículos 9 a 20. Respecto a la etapa de priorización y aprobación, se define el procedimiento en los artículos 21 a 24.

A continuación se relacionan los temas que se abordan en el articulado referenciado. Tanto el proceso de viabilización como el de registro y los de priorización y aprobación hacen parte de los principales referentes de procedimentales que deben tenerse en cuenta para abordar las dificultades identificadas en la aprobación de los proyectos.

La Tabla 8 muestra los procesos de viabilización, registro, priorización y aprobación de proyectos del SGR. Decreto 1949 de 2012.

Tabla 8. Procesos de viabilización, registro, priorización y aprobación de proyectos del SGR. Decreto 1949 de 2012

Artículo, Decreto 1949 de 2012	Contenido
Artículo 10	Formulación de proyectos de inversión pública
Artículo 11	Revisión y presentación
Artículo 12	Verificación de requisitos
Artículo 13	Concepto de oportunidad, conveniencia o solides técnica, financiera y ambiental
Artículo 14	OCAD competente para la viabilización
Artículo 15	Viabilización de proyectos de inversión
Artículo 16	Registro de proyectos de inversión
Artículo 17	Viabilización y registro de proyectos de inversión por parte del DNP (cuando aplique)
Artículo 18	Remisión de propuestas a las instancias formuladoras
Artículo 19	Ajustes a los proyectos de inversión
Artículo 20	Requerimientos para la ejecución de las fases de los proyectos

Fuente: elaboración del autor a partir del Decreto 1949 de 2012 (SGR, 2012b).

El decreto anterior comprende los procedimientos que se analizarán en detalle en el desarrollo de esta investigación para determinar si dicho proceso puede resultar efectivo para aprobar los proyectos o si por el contrario puede incidir en que estos tengan un bajo nivel de aprobación.

Los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión para ser aprobados y financiados o cofinanciados con recursos del SGR están determinados en el Acuerdo 038 de 2016; dichos requisitos establecen los componentes generales y específicos que debe cumplir el proyecto dependiendo la fase y el sector de inversión en los que se encuentre.

Este acuerdo es el principal criterio que tienen el DNP y los ministerios en el momento de emitir concepto favorable para que el proyecto sea aprobado en el respectivo OCAD.

De manera general se exponen algunos de los principales acápite del acuerdo por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales para la viabilización, previos al inicio de la ejecución para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR; se fijan los requisitos para la financiación de los compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 3. Sectores incluidos

Los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR se deben clasificar en uno o varios de los siguientes sectores:

- Agricultura y desarrollo rural
- Ambiente y desarrollo sostenible
- Ciencia, tecnología e innovación
- Comercio, industria y turismo
- Cultura
- Deporte y recreación
- Educación
- Inclusión social y reconciliación
- Justicia y derecho
- Minas y energía
- Salud y protección social
- Tecnologías de la información y las comunicaciones
- Transporte
- Vivienda, ciudad y territorio

El acuerdo establece requisitos generales y específicos dependiendo las fases del proyecto; de esta manera, los requisitos generales para la fase I son definidos en el artículo 4; para la II, en el 5; y para la III, en el 6. Una vez el proyecto sea aprobado en el respectivo OCAD, no se puede iniciar la ejecución de manera inmediata; para ello debe cumplir con los requisitos previos al inicio de la ejecución que se encuentran reglamentados en el mismo acuerdo en los artículos 14, 15 y 16.

Si bien el Acuerdo 038 del SGR define los lineamientos para la aprobación de los recursos, es fundamental que el proyecto sea evaluado según el sistema de puntajes que se encuentra reglamentado en el Acuerdo 032 de 2015. Este sistema brinda una calificación para los proyectos en función de las siguientes variables: cierre de brechas, número de población objetivo, concurrencia en las fuentes de financiación, valor del proyecto, número de entidades territoriales beneficiadas y sectores de inversiones priorizados, entre otras.

Según esta información, los proyectos de inversión deben cumplir los requerimientos determinados en el Acuerdo 038 de 2016 y el Acuerdo 032 de 2015 para ser aprobados por el OCAD; sin embargo, una vez el proyecto es aprobado, en el proceso de ejecución pueden generarse varios cambios respecto a lo aprobado. En este caso, la entidad ejecutora no podrá aplicar dichos cambios sin antes hacer la solicitud al OCAD, y para esto el sistema reglamenta el ajuste a los proyectos en ejecución mediante el Acuerdo 037 de 2016, que establece las normas sobre ajustes y liberación de recursos de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y se dictan otras disposiciones.

3.5 Articulación del trabajo con la maestría en Gerencia de Proyectos

En términos de la maestría en Gerencia de Proyectos, este trabajo se articula empleando los microcurrículos abordados en los siguientes cursos:

Gestión de proyectos

De los contenidos y lecciones de esta materia, se da cuenta de todos los procesos y elementos que deben considerarse en un proyecto durante el proceso de planificación y ejecución para que este cumpla su propósito en términos de tiempos de aprobación y gestión, basándose en la metodología PMI. Muchos de estos elementos, ajustados a la normativa de la formulación, la viabilización, la priorización y la aprobación de los proyectos del SGR y el contexto territorial, serán elementos imprescindibles para brindar recomendaciones que contribuyan en la oportuna ejecución de los recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública.

Estructuración de proyectos

Esta materia brinda los parámetros que deben considerarse para que un proyecto se formule de manera adecuada y no se generen reprocesos que afecten los tiempos de aprobación. Además, la metodología de marco lógico que se aborda en el contenido de este curso es la metodología empleada para formulación de proyectos públicos y, específicamente, proyectos de regalías.

4. Método de solución

Según la serie *Aprender a investigar* (Tamayo y Tamayo, 2012), este trabajo es de tipo cualitativo con enfoque descriptivo, dado que pretende analizar y comprender cómo es el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de las regalías del FDR y del FCR 60 en la SBCA, en el período 2013-2016. De igual manera comprende un componente exploratorio, dado que sobre el tema objeto de estudio no se han abordado suficientes trabajos en el marco del nuevo SGR que profundicen en esta subregión de Antioquia.

Para llevar a cabo la solución del problema planteado, se empleará el uso de información secundaria y primaria.

4.1 Información secundaria

La búsqueda de información secundaria se realiza en el período 2013-2016 con el siguiente propósito:

- Identificar los recursos asignados, aprobados y disponibles del FDR y del FCR 60 para Antioquia y la SBCA.
- El sector de inversión y el valor total de los proyectos del FDR y del FCR 60 en la SBCA.
- La normatividad del SGR, por medio de la cual se podrán describir los procesos y el tiempo requerido para el registro, la viabilización y la aprobación de los proyectos.

Las bases de datos consultadas son las siguientes:

Sicodis

Brinda datos de los recursos asignados, aprobados y disponibles de los fondos de regalías. Esta base de datos brinda la información teniendo en cuenta los proyectos aprobados, no los recursos que las entidades territoriales tengan comprometidos en proyectos que están en trámite de aprobación (DNP, 2016b).

Sistema Unificado de Inversiones de Finanzas Públicas, SUIFP (DNP, 2016f)

El banco de programas y proyectos del SGR que brinda información de los proyectos aprobados con recursos de regalías relacionados con el valor total, el sector de inversión, el alcance y todos los demás componentes integrales de la formulación del proyecto.

Mapa de regalías

La herramienta para la gestión de la actividad minero-energética, desde la explotación de los recursos naturales hasta la financiación y la ejecución de los proyectos de inversión de regalías (DNP, 2016c).

Normatividad SGR

La página donde se compila toda la información normativa que inició el sistema.

Banco de proyectos, Gobernación de Antioquia

Donde se compila todo el archivo y la información del SGR (Gobernación de Antioquia, 2016).

Metodología General Ajustada (MGA)

Es la aplicación en el cual deben formularse los proyectos públicos bajo la estructura de marco lógico; dicha aplicación arroja la ficha resumen del proyecto (ficha de Estadísticas Básicas de Inversión, EBI), donde puede evidenciarse la información integral del proyecto: identificación, preparación del proyecto, evaluación y programación (DNP, 2013).

4.2 Información primaria

El propósito de obtener información primaria en el trabajo de investigación es el siguiente:

- Identificar las principales dificultades evidenciadas en el proceso de formulación a las cuales se enfrentaron algunos de los responsables de las regalías de la Gobernación de Antioquia que apoyaron los procesos de aprobación de proyectos que se financiaron con el FDR y el FCR 60 en la SBCA en el período 2013-2016, y conocer qué propuestas tienen para mejorar el proceso.
- Identificar las principales dificultades que enfrentaron algunos de los responsables de las regalías de la Gobernación de Antioquia en la aprobación ante el OCAD regional Eje Cafetero-Antioquia⁹ de los proyectos financiados con el FDR y el FCR 60 en la SBCA, en el período 2013-2016.
- Identificar las principales dificultades encontradas por los colaboradores de las administraciones municipales de la SBCA que participaron en la formulación y aprobación de los proyectos de regalías financiados por el FDR y el FCR 60 en el período 2013-2016.

⁹ El OCAD regional Eje Cafetero-Antioquia está conformado por cuatro departamentos: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda, y es el responsable de aprobar los proyectos que se financian en Antioquia con recursos del FDR y del FCR 60. Su conformación consta de cuatro ministerios: Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Hacienda y Crédito Público; Vivienda, Ciudad y Territorio; y Transporte; y por el DNP, que es el líder del OCAD y la entidad responsable de verificar los requisitos de aprobación de los proyectos regionales. Además está conformado por dos alcaldes de cada departamento y los gobernadores de las entidades departamentales.

El instrumento para emplear para recolección de información primaria es la entrevista semiestructurada, definida así:

Técnica de recopilación de información mediante una conversación profesional, con la que además de adquirirse información acerca de lo que se investiga, tiene importancia en el punto de vista educativo, los resultados a lograr en la misión dependen en gran medida del nivel de comunicación entre el investigador y los participantes en “la misma” [sic: en ella] (blog, Técnica de investigación, 2016).

Población objetivo

- Algunos responsables del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia que apoyaron los procesos de la revisión y gestión de proyectos financiados con el FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016 para la SBCA.
- Colaboradores de las administraciones municipales de la SBCA que participaron en la formulación y aprobación de los proyectos de inversión para ser financiados con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016.

Lugar de aplicación

Medellín.

Definición del período de tiempo

El período de tiempo analizado, que comprende los años 2013 y 2016, tiene en cuenta el hecho de que el SGR tiene una vigencia de recursos bianual. Es decir, que a diferencia del presupuesto ordinario de la nación, los departamentos y los municipios, que tienen una vigencia fiscal de un año, el presupuesto de regalías tiene una vigencia de dos. El análisis de los dos períodos presupuestales (2013-2014 y 2015-2016) permitirá identificar con mayor precisión la dificultad en la ejecución de recursos teniendo como referencia que para la vigencia 2013-2014 lograron aprobarse tres proyectos regionales para la SBCA, pero para la vigencia 2015-2016 ninguno de los proyectos presentados fue aprobado y, por lo tanto, no se ejecutó en este período el recurso asignado.

*Variables*¹⁰

La Tabla 9 a continuación detalla por cada objetivo específico asociado al trabajo de investigación las variables que se emplearán y cómo serán abordadas en cuanto a los parámetros, instrumentos y recolección de información.

Tabla 9. Objetivos específicos y variables asociadas

Fuente: elaboración del autor.

¹⁰ Este trabajo se enfoca en la SBCA. No obstante, es necesario consultar la información de recursos asignados, aprobados y disponibles del FDR y del FCR 60 para Antioquia, dado que en el sistema se asignan estos recursos en su totalidad al departamento y, de manera posterior, los alcaldes junto con el gobernador acuerdan la distribución de dichos recursos entre las subregiones. Por eso, las primeras variables que se abordan son necesariamente referentes a Antioquia y, de manera posterior, a la SBCA.

Objetivos específicos	Variables	Parámetros	Instrumentos	Recolección de información
Realizar la consulta de información secundaria de los recursos asignados, aprobados y disponibles para Antioquia y el Bajo Cauca con el fin de describir los proyectos en la región financiados con regalías del FDR y del FCR 60 de la vigencia 2013-2016, en relación al sector de inversión y valor	Recursos asignados a Antioquia, FDR	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a Antioquia, FDR	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a Antioquia, FDR	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a Antioquia, FCR 60	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a Antioquia, FCR 60	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a Antioquia, FCR 60	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a la SBCA, FDR	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos aprobados la SBCA, FDR	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos aprobados a la SBCA, FDR	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos asignados a la SBCA, FCR 60	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos aprobados a la SBCA, FCR 60	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Recursos disponibles en la SBCA, FCR 60	Recursos para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Base de datos Sicodis	Consulta en base de datos y tabulación de información

Objetivos específicos	Variables	Parámetros	Instrumentos	Recolección de información
	Proyectos presentados de la SBCA por el FDR y el FCR 60	Número de proyectos presentados por cada fondo para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	Registro de proyectos presentados. Base de datos Gobernación de Antioquia	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Proyectos aprobados de la SBCA por el FDR y el FCR 60	Número de proyectos aprobados por cada fondo para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	SUIFP Base de datos Gobernación de Antioquia	Consulta en base de datos y tabulación de información
	Valor total del proyecto y sector de inversión de los proyectos de la SBCA aprobados por el FDR y el FCR 60	Valor total de los proyectos y número de proyecto por sector de inversión por cada fondo para las vigencias 2013-2014 y 2015-2016	SUIFP y MGA de cada proyecto	Consulta en base de datos y tabulación de información
Describir los fondos de inversión del SGR y el detalle de la formulación, registro, viabilizarían, priorización, gestión y aprobación de un proyecto a financiarse o cofinanciarse con recursos del sistema, con el fin de analizar el tiempo del trámite que debe surtir un proyecto para ser aprobado y cómo incide en la ejecución de los recursos del FCR y del FDR del SGR	FDR	Se limita a describir y detallar el proceso de aprobación de los proyectos financiados con el FDR	Decreto 1949 de 2012 y base datos SGR	Consulta en base de datos y análisis de información mediante un flujograma de procesos
	FCR 60	Se limita a describir y detallar el proceso de aprobación de los proyectos financiados con el FCR 60	Decreto 1949 de 2012 y base datos SGR	Consulta en base de datos y análisis de información mediante un flujograma de procesos
	Requisitos que deben cumplir los proyectos para ser aprobados	Se limita a la descripción de los requisitos generales y específicos que deben cumplir los proyectos de inversión para ser financiados o cofinanciados por el SGR. En relación con los requisitos específicos, se describirán solo aquellos sectores a los que pertenecen los proyectos	Acuerdo 038 de 2016 y base datos SGR	Consulta en base de datos y análisis de información

Objetivos específicos	Variables	Parámetros	Instrumentos	Recolección de información
	Formulación, registro, viabilización, priorización, y gestión y aprobación de proyectos	de la SBCA financiados por el FDR y el FCR 60 Se limita a describir todo el proceso de formulación, registro, viabilización, priorización y gestión y aprobación de un proyecto de inversión. Además la identificación de los actores que intervienen en cada proceso y evidenciar los principales requerimientos realizados a los proyectos financiados por el FDR y el FCR 60 en la SBCA en el período 2013-2016	Fichas de verificación de requisitos Gobernación de Antioquia, DNP y concepto técnico de los ministerios para los proyectos de la SBCA financiados con recursos del FDR y del FCR 60	Consulta en base de datos y análisis de información mediante flujograma de procesos
Obtener información primaria de las administraciones locales del Bajo Cauca y de la Gobernación de Antioquia sobre el proceso de formulación y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016, para identificar las principales dificultades en la aprobación de recursos y brindar algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso entendiendo el contexto del territorio	Formulación	Se limita a identificar las principales dificultades evidenciadas en el proceso de formulación a las cuales se enfrentaron algunas personas del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia responsables de apoyar la revisión de los proyectos que se financiaron con el FDR y el FCR 60 en la SBCA en el período 2013-2016, al igual que los colaboradores de las administraciones	Instrumento de recolección de información primaria (entrevista)	Aplicación de instrumento a algunos de los responsables de apoyar la revisión de proyectos en la Gobernación de Antioquia, de la SBCA que se financiaron con el FDR y el FCR 60. Aplicación de instrumento a los colaboradores de las administraciones municipales de la SBCA, que participaron en la formulación y aprobación de los proyectos de inversión a financiarse con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016

Objetivos específicos	Variables	Parámetros	Instrumentos	Recolección de información
		<p>municipales que participaron en el proceso de formulación de estos proyectos. Indagar sobre acciones que deberían mejorarse en el proceso de formulación de proyectos con el propósito que se dinamice la ejecución de los recursos al contar con proyectos mejor formulados y estructurados</p>		
	<p>Aprobación</p>	<p>Se limita a identificar las principales dificultades a las cuales se enfrentaron algunas personas del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia responsables de apoyar la gestión y la aprobación ante el OCAD regional de los proyectos financiados con el FDR y el FCR 60 en la SBCA en el período 2013-2016</p> <p>Indagar sobre acciones que deberían implementarse para agilizar el proceso de aprobación de proyectos y de esta manera agilizar la ejecución de recursos del FDR y el FCR 60</p>	<p>Instrumento de recolección primaria (entrevista)</p>	<p>Aplicación de instrumento a algunos de los responsables de apoyar la gestión de aprobación de proyectos en la Gobernación de Antioquia, encargados de gestionar la aprobación de los proyectos de la SBCA que se financiaron con el FDR y el FCR 60</p>

4.3 Análisis de información

Este análisis abordado con los siguientes parámetros:

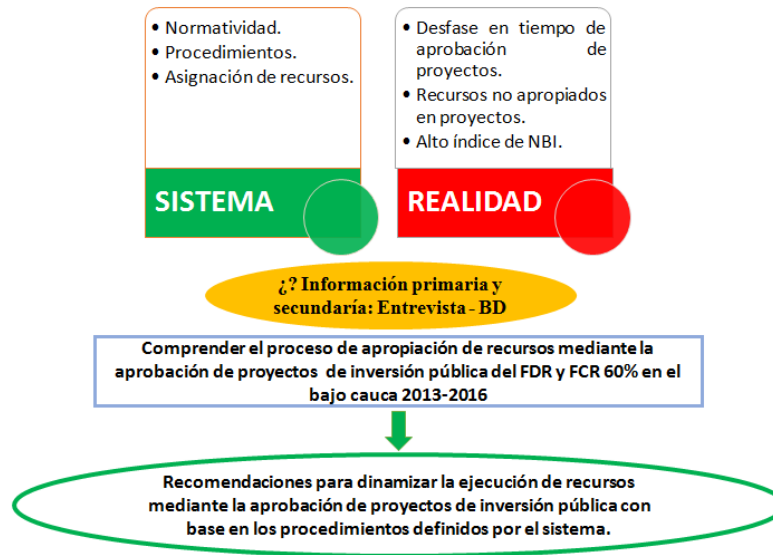
- Comparando la descripción de los procesos y los tiempos que en promedio debería tardar la aprobación de un proyecto con los tiempos de aprobación que realmente tardaron los proyectos de la SBCA financiados con recursos del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016 (Base de datos Gobernación de Antioquia y del SUIFP), a través de la entrevista realizada a algunos de los integrantes del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, responsables de apoyar la gestión de los proyectos ante el OCAD regional, y de los responsables de apoyar a las administraciones municipales que hicieron parte de la aprobación de estos proyectos. Aquí podrán identificarse las principales debilidades encontradas en el proceso de gestión y aprobación, que permitirán concluir y brindar recomendaciones para dinamizar los procesos de la ejecución de recursos, mediante la aprobación de proyectos de inversión pública en el contexto del territorial.
- Comparando el tiempo de formulación de los proyectos y de los reprocesos por cuenta de las devoluciones que realizan los ministerios y el DNP, y relacionando esta información con las entrevistas realizadas a los responsables de la Gobernación de Antioquia del proceso de revisión de los proyectos de la SBCA financiados por el FDR y el FCR 60 para la vigencia 2013-2016, y de los responsables de apoyar las administraciones municipales que hicieron parte de la formulación. Esto permitirá concluir cómo la calidad en la formulación de los proyectos está asociada con su aprobación y, de esta manera, brindar recomendaciones que permitan dinamizar la apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública en el contexto territorial.

El método usado se sintetiza en la Figura 6, donde se refleja que existen procedimientos del SGR para la viabilización y la aprobación de proyectos; no obstante, la realidad es que los recursos no se apropian en su totalidad, asignándose a proyectos de inversión pública y, por ende, las necesidades persisten en el territorio.

Para tratar de abordar el problema y encontrar una posible solución se empleará el análisis de información secundaria y primaria, que permitirá comprender el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos del FDR y del FCR 60 para la SBCA en el período 2013-2016. Una vez se comprenda dicho proceso y se obtengan conclusiones producto del análisis planteado, se podrán brindar algunas recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de los recursos a través de la aprobación de proyectos de inversión pública que contribuyan al bienestar del territorio.

La Figura 6 a continuación muestra una síntesis del método de solución.

Figura 6. Síntesis del método de solución



Fuente: elaboración del autor.

5. Productos esperados en este trabajo

La Tabla 10 muestra los productos esperados en este trabajo.

Tabla 10. Productos esperados del trabajo

Objetivos específicos	Productos asociados
1. Realizar la consulta de información secundaria de los recursos asignados, aprobados y disponibles para Antioquia y la SBCA, con el fin de describir los proyectos en la región financiados con regalías del FDR y del FCR 60 de la vigencia 2013-2016, en relación al sector de inversión y valor	Documento escrito con la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los recursos asignados, aprobados y disponibles para el departamento de Antioquia y la SBCA • Descripción de todos los proyectos presentados y aprobados en la SBCA por el FDR y el FCR 60 para la vigencia 2015-2016
2. Describir los fondos de inversión del SGR y el detalle de la formulación, el registro, la viabilización, la priorización, la gestión y la aprobación de un proyecto para ser financiado o cofinanciado con recursos del sistema, con el fin de analizar el tiempo del trámite que debe surtir un proyecto para ser aprobado y cómo incide en la ejecución de los recursos del FCR y del FDR del SGR	Documento escrito con la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los fondos de regalías y análisis del proceso y tiempos de registro, viabilización, priorización y aprobación de proyectos en el marco del SGR y del tiempo real que tardaron los proyectos de la SBCA financiados con recursos del FDR y el FCR 60 en ser aprobados • Comparación de los tiempos de aprobación de los proyectos de la SBCA con algunos proyectos de otras subregiones de Antioquia
3. Obtener información primaria de las administraciones locales de la SBCA y de la Gobernación de Antioquia sobre el proceso de formulación y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016, para identificar las principales dificultades en la aprobación de recursos y brindar algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso entendiendo el contexto del territorio	Documento escrito con la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública con recursos de regalías regionales. Dichas recomendaciones se obtendrán tras aplicar un instrumento (la entrevista semiestructurada) a la población objetivo.

Fuente: elaboración del autor.

6. Presentación de resultados

El presente trabajo consta de un objetivo general y tres objetivos específicos que, al ejecutarse, brindarán las conclusiones y resultados del desarrollo investigativo.

A continuación se plantean los objetivos específicos asociados al trabajo de investigación con su respectivo producto y desarrollo, siguiendo los parámetros fijados en la metodología del trabajo.

6.1 Objetivo específico 1

Realizar la consulta de información secundaria de los recursos asignados, aprobados y disponibles para Antioquia y la SBCA, con el fin de describir los proyectos en la región financiados con regalías del FDR y del FCR 60 de la vigencia 2013-2016, en relación al sector de inversión y valor.

Productos

Documento escrito con la siguiente información:

- Descripción de los recursos asignados, aprobados y disponibles para Antioquia y la SBCA.
- Descripción de todos los proyectos presentados y aprobados en la SBCA por el FDR y el FCR 60 para la vigencia 2015-2016.

En el planteamiento teórico del trabajo se da cuenta de los fondos regionales del SGR (el FDR y el FCR 60). El SGR comprende vigencias presupuestales bianuales y una asignación de recursos que no se encuentran enmarcadas en las demás asignaciones del sector público, que comprenden un período fiscal de 12 meses, donde en cada año el ejecutivo municipal, departamental o nacional somete, respectivamente, el presupuesto ante el Concejo, la Asamblea o el Congreso. Dichos presupuestos comprenden las inversiones con cargo al Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios y tasas y valorizaciones, entre otros.

El presupuesto del SGR se maneja aparte del presupuesto ordinario; por lo tanto, su asignación es bianual, excepto 2012, dado que en esa fecha se dio inicio a la implementación del sistema y el presupuesto tuvo vigencia solo por ese año. En los años posteriores ha sido bianual, y por lo tanto este trabajo se centra en analizar el período 2013- 2016, es decir, dos vigencias presupuestales del sistema: 2013-2014 y 2015-2016.

Como se ha indicado, los fondos regionales son concursables, es decir, que pueden acceder a ellos entidades municipales y departamentales con la presentación de proyectos que beneficien a más de un municipio; sin embargo, para el caso de Antioquia, se presentó un fenómeno

diferente: el gobernador Sergio Fajardo (2012-2015) concertó la ejecución de los recursos de regalías regionales con los alcaldes. Si bien a la luz del sistema dichos recursos son concursables, la Gobernación de Antioquia con los alcaldes de dicho período acordaron distribuir los recursos del FDR y del FCR 60 teniendo en cuenta varios criterios y variables, con el fin de que todas las subregiones del departamento y sus respectivos municipios se beneficiaran.

Según esta concertación, es posible establecer los montos de recursos asignados aprobados y los recursos disponibles que le correspondieron a la SBCA para dicho período. Al gobernador Fajardo le correspondió distribuir recursos para las vigencias presupuestales 2013- 2014 y 2015. Si bien la distribución es bianual, el bienio 2015-2016 comprende otra particularidad: el cambio de gobierno en las administraciones locales; de esta manera los recursos del sistema se distribuyeron por mitades, de tal forma que el gobernador saliente en 2015 dispusiera de la mitad de los recursos del bienio para presentar y aprobar los proyectos de inversión, y el gobernador entrante, que inició su período en 2016, dispusiera de recursos similares que le permitieran la presentación y aprobación de proyectos de inversión enmarcadas en el plan de desarrollo 2016-2019.

En este sentido, el gobernador de Antioquia, Luis Pérez, retomó el modelo de concertación de regalías regionales empleado por su antecesor y, por lo tanto, para 2016 las regalías regionales se concertaron entre la gobernación y los municipios teniendo en cuenta varios parámetros y criterios, por lo que es posible identificar los recursos asignados, aprobados y disponibles para ese año.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Tabla 11 relaciona las cifras de los recursos asignados, aprobados y disponibles en cada vigencia presupuestal para el departamento y la SBCA.

Tabla 11. Recursos de regalías regionales de Antioquia en el período 2013-2016

Vigencia presupuestal	Vigencia	
	2013-2014 [\$]	2015 - 2016 [\$]
Recursos asignados	218.561.985.240	177.832.728.374
Recursos aprobados	168.888.951.226	123.105.103.442
Recursos disponibles	49.673.034.014	54.727.625.432

Fuente: equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, a partir de Normativa del SGR, y actas de aprobación de proyectos a diciembre 30 de 2016 (SGR, 2016a).

La Tabla 12 a continuación muestra los recursos de regalías regionales concertados para la SBCA en el período 2013-2016.

Tabla 12. Recursos de regalías regionales concertados para la SBCA en el período 2013-2016

Vigencia		
Vigencia presupuestal	2013-2014 [\$]	2015-2016 [\$]
Recursos concertados para la SBCA	11.497.998.584	8.891.636.419
Recursos aprobados	11.497.998.584	0
Recursos disponibles para la SBCA	0	8.891.636.419

Fuente: equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, a partir de normativa del SGR, y actas de aprobación de proyectos a diciembre 30 de 2016 (SGR, 2016a).

Proyectos presentados por la SBCA y aprobados por el OCAD regional en el período 2015-2016
Teniendo en cuenta la situación de los recursos, la Tabla 13 a continuación muestra una relación de los proyectos aprobados con recursos de regalías regionales en el período 2013-2016, presentados por las entidades territoriales de la SBCA, cuya financiación estuvo a cargo de los recursos regionales que en la concertación entre alcaldes y gobernador les correspondía ejecutar a esta subregión. En dicha relación se describe el nombre del proyecto, el objetivo general, el valor, el sector de inversión, el año de aprobación, la fase, el tiempo de ejecución planeado en meses y la entidad ejecutora delegada.

Tabla 13. Proyectos presentados por entidades territoriales aprobados con recursos regionales en la SBCA en el período 2013-2016

2013-2014							
Nombre del proyecto	Objetivo general	Valor [\$]	Sector de inversión ¹¹	Año de aprobación	Fase	Tiempo de ejecución planeado [meses]	Entidad ejecutora delegada
Construcción de dos centros transitorios para la atención del menor infractor en El Bagre y Cauca	Construir instalaciones locativas adecuadas para la atención del menor infractor sorprendido en flagrancia en los distritos judiciales de Cauca y El Bagre	1.998.248.584	Justicia y Seguridad	2013, octubre	Fase III	15	Caucasia
Construcción de 320 unidades de vivienda en la SBCA	Mejorar las condiciones habitacionales de las familias de la SBCA	8.000.000.000	Vivienda de interés social nueva	2013, octubre	Fase III	15	Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí (AMBACAN)
Estudios y diseños para el parque de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA	Realizar estudios y diseños para el parque regional de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA	1.499.150.000	Agua potable y saneamiento básico	2013, octubre	Fase II	15	Cáceres
2015-2016							
Nota: para la vigencia 2015-2016 no se aprobaron proyectos de regalías regionales en la SBCA.							

Fuente: equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, a partir de Normativa del SGR, y actas de aprobación de proyectos a diciembre 30 de 2016 (SGR, 2016a).

¹¹ Estos sectores se encuentran establecidos en el Acuerdo 013 de 2012, con el cual se llevó a cabo la verificación de requisitos de los proyectos de regalías regionales aprobados en la SBCA para el periodo de tiempo en análisis.

La tabla anterior aborda los aspectos generales del proyecto. La Tabla 14 muestra otros componentes específicos de los proyectos regionales presentados por la SBCA y aprobados en el OCAD regional que actualmente se están ejecutando.

Tabla 14. Descripción del proyecto para la construcción de centros transitorios

Componente	Descripción	
Proyecto	Construcción de dos centros transitorios para la atención del menor infractor en El Bagre y Caucaasia	
Problema identificado	Deficiente infraestructura para la atención del menor infractor sorprendido en flagrancia en los distritos judiciales de El Bagre y Caucaasia	
Municipios beneficiarios	Cáceres, Caucaasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza	
Alternativa de solución	Construcción de dos centros transitorios para la atención del menor infractor en los distritos judiciales de El Bagre y Caucaasia	
Descripción de la alternativa	Construcción de dos centros para la atención del menor sorprendido en flagrancia que cumplan con los lineamientos del ICBF y de Naciones Unidas para el caso. Los centros constan de un área de 3 m ² por adolescente, alojamiento individual y múltiple, iluminación artificial en el alojamiento de 200 lumen y luz para supervisión con intensidad de 20 lumen, ventilación (0.3 m ³ / minuto). Cuentan con sanitario lavamanos (combi) accesible las 24 horas del día, duchas, patio interno, cocina, oficina de administración y oficina para realización de actos urgentes; también presta servicios de verificación de derechos y acompañamiento de profesionales	
Actividades del proyecto y valor	Actividades	Valor [\$]
	Acabados	90.903.065
	Administración y utilidades	412.911.084
	Carpintería	21.773.641
	Cimentación	156.970.222
	Cubierta	89.726.800
	Estructura concreto	223.315.694
	Instalaciones eléctricas	237.899.700
	Instalaciones hidráulicas	36.178.260
	Instalaciones sanitarias	4.092.717
	Interventoría	139.412.692
	Mampostería	49.864.375
	Obras preliminares	3.652.100
	Otros: dotación y exteriores	438.196.000
	Pisos	43.352.235
	Otros elementos constructivos	44.999.999
Talleres de sensibilización	5.000.000	
Total proyecto	1.998.248.584	
Indicadores financieros del proyecto	VPN financiero	55866722
	TIR financiera	15.42 %
	Relación beneficio costo financiero	1.03
Indicadores de producto del proyecto	Indicador	Meta
	Crear espacios para la aplicación de SRPA con los lineamientos que brinda la ley	2

	Crear estrategias que lleven al reconocimiento de la responsabilidad del adolescente, a la reparación del daño, a la restauración de vínculos sociales	2
--	--	---

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada de la ficha resumen de la MGA (DNP, 2013).

La Tabla 15 muestra una descripción del proyecto de construcción de 320 unidades de vivienda.

Tabla 15. Descripción del proyecto de construcción de 320 unidades de vivienda

Componente	Descripción	
Proyecto	Construcción de 320 unidades de vivienda en la SBCA	
Problema identificado	Deficientes condiciones habitacionales de las familias de la SBCA	
Municipios beneficiarios	Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza	
Alternativa de solución	Construcción de viviendas en Caucasia, Tarazá, Nechí, El Bagre y Zaragoza. Las viviendas serán acordes a la normatividad vigente para las viviendas de interés social (VIS)	
Descripción de la alternativa	Construcción de 320 viviendas de interés social dispersas en Nechí y Tarazá y agrupadas en Zaragoza, El Bagre y Caucasia, con un área de 44.64 m ² , diseñadas con un espacio múltiple, dos habitaciones, baño, cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias. La alternativa permite también la promoción de los programas y proyectos de VIS que se adelantan en la SBCA	
Actividades del proyecto y valor	Actividades	Valor [\$]
	Acabados	75.878.040
	Acompañamiento a familias beneficiadas	66.056.012
	Administración y utilidades	1.185.562.754
	Carpintería	387.979.076
	Cimentación	998.854.891
	Cubierta	1.046.800.063
	Estructura en concreto	1.877.237.589
	Instalaciones eléctricas	130.271.184
	Instalaciones hidráulicas	174.065.671
	Instalaciones sanitarias	280.652.075
	Interventoría	380.919.078
	Mampostería	792.207.430
	Obras preliminares	78.155.202
	Pisos	430.717.581
	Talleres comunitarios	58.172.874
	Veeduría ciudadana al proyecto	36.470.480
Total proyecto	8.000.000.000	
Indicadores financieros del proyecto	VPN financiero	35.716.326
	TIR financiera	12.36%
	Relación beneficio costo financiero	1.05
Indicadores de producto del proyecto	Indicador	Meta
	Familias atendidas con solución de vivienda	320

	Gerencias integrales sociales en funcionamiento	1
--	---	---

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada de la ficha resumen de la MGA (DNP, 2013).

La Tabla 16 muestra una descripción de un proyecto de diseño para un parque de residuos sólidos.

Tabla 16. Descripción del proyecto de diseño para un parque de residuos sólidos

Componente	Descripción	
Proyecto	Estudios y diseños para el parque de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA	
Problema identificado	Disposición inadecuada de residuos sólidos en la SBCA	
Municipios beneficiarios	Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza	
Alternativa de solución	Elaborar los estudios y diseños para el parque regional de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA	
Descripción de la alternativa	<p>La elaboración de los estudios y diseños del parque regional de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA, localizado en un lote de propiedad de Tarazá y Cáceres, permitirá disponer de manera técnica y legal de un sitio para iniciar posteriormente la construcción y operación de un parque de tratamiento de residuos sólidos regional que posibilitará disminuir la disposición inadecuada de residuos sólidos y ampliar la capacidad de disposición proyectada a 30 años en un área de 181.482 m² para la disposición final, correspondiente a 1.954 toneladas de residuos.</p> <p>Adicionalmente la proyección del parque de tratamiento de residuos sólidos tendrá una relación de capacidad de 1.8; es decir, que con el lote disponible se cuenta con un área remanente susceptible de incrementar la oferta de sitios de disposición y por ende su vida útil, facilitando en el futuro la recepción de nuevos municipios o centros poblados de la SBCA o de Córdoba.</p> <p>La alternativa permitirá tener los diseños y estudios ambientales ajustados a parámetros técnicos y normativos actuales, con la integración de nuevas tecnologías, medidas ambientales y propuestas de operaciones</p>	
Actividades del proyecto y valor	Actividades	Valor [\$]
	Caracterización atmosférica (calidad del aire y del ruido)	72.400.000
	Caracterización de la fauna (información primaria)	31.000.000
	Caracterización de la flora (información primaria)	38.900.000
	Caracterización de residuos sólidos	22.700.000
	Consolidación evaluación de impactos y coordinación del estudio de impacto ambiental	471.600.000
	Diseño del componente técnico y operativo	131.000.000
	Diseños urbanísticos y paisajísticos	53.100.000
	Estudios de caracterización y modelación del agua	51.750.000
	Estudio de estructura administrativa y financiera del proyecto	25.000.000
	Estudio geomorfológico	24.750.000
	Estudio hidrobiológico	55.000.000
	Estudio hidrogeológico	62.100.000
	Estudio hidrológico	65.500.000
	Estudio de amenazas y riesgos	37.300.000
Estudio de suelos y geotecnia	58.200.000	
Informe de interventoría	123.300.000	

	Levantamiento altiplanimétrico del lote	30.000.000
	Plan de arqueología	58.000.000
	Talleres de participación y socialización	87.550.000
	Total proyecto	1.499.150.000
Indicadores financieros del proyecto	VPN financiero	77.910.71
	TIR financiera	13.28 %
	Relación beneficio costo financiero	1.03
Indicadores de producto del proyecto	Indicador	Meta
	Documento estudios previos al estudio de impacto ambiental y diseño	1
	Documento soporte del diseño, memorias de cálculo y planos	1

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada de la ficha resumen de la MGA (DNP, 2013).

Proyectos regionales presentados por la SBCA y no aprobados en el período 2013-2016

Para la vigencia 2015-2016 la SBCA no logró la aprobación de proyectos de inversión, pero sí presentó varios proyectos de inversión ante el OCAD regional Antioquia-Eje Cafetero y el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia para su revisión y envió al OCAD regional. La Tabla 17 muestra los proyectos que fueron presentados y no aprobados.

Tabla 17. Proyectos que fueron presentados y no aprobados

Nombre del proyecto	Valor [\$]	Sector de inversión	Año de presentación
Construcción de una planta procesadora de caucho para la SBCA, con sede en Tarazá	3.000.000.000	Agropecuario	2013
Construcción de 70 unidades de vivienda en la SBCA	2.156.000.000	Vivienda	2015
Estudio de preinversión en la etapa de prefactibilidad de un centro de desarrollo regional para la SBCA	469.995.000	Otros sectores ¹²	2015
Ajuste al proyecto de construcción de 320 unidades de vivienda en la SBCA ¹³	2.429.996.885	Vivienda	2015
Construcción de un hogar juvenil campesino para la SBCA, con sede en Zaragoza	2.645.000.000	Otros sectores	2015

Fuente: registro de proyectos presentados y no aprobados (Gobernación de Antioquia, 2016).

¹² El término “Otros sectores” hace referencia a los sectores de inversión que no se encuentran contemplados en el Acuerdo 0017 de 2013 o 013 de 2012 del SGR, que brindaba los criterios para la priorización, viabilización, aprobación y ejecución de proyectos en 2015; cabe resaltar que este acuerdo fue derogado el 7 de junio de 2016 por el Acuerdo 038.

¹³ A 31 de diciembre de 2016 este ajuste no había sido aprobado por el OCAD regional.

Para la vigencia presupuestal 2015-2016, según la anterior información, la SBCA presentó cinco proyectos en 2015 ante el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, responsables de la viabilización, la priorización, la gestión y la aprobación de los proyectos de regalías, pero no fueron remitidos por la Gobernación de Antioquia a la secretaría técnica del OCAD regional Eje Cafetero-Antioquia al no subsanar las observaciones realizadas por dicha entidad; tampoco se presentó por parte de una entidad territorial de dicha subregión ningún proyecto de inversión en el transcurso de 2016.

6.2 Objetivo específico 2

Describir los fondos de inversión del SGR y el detalle de la formulación, el registro, la viabilización, la priorización, la gestión y la aprobación de un proyecto para ser financiado o cofinanciado con recursos del sistema, con el fin de analizar el tiempo del trámite que debe surtir un proyecto para ser aprobado y cómo incide en la ejecución de los recursos del FCR y del FDR del SGR.

Producto

Documento escrito con la siguiente información:

- Descripción de los fondos de regalías y análisis del proceso y los tiempos del registro, la viabilización, la priorización y la aprobación de proyectos en el marco del SGR, y del tiempo real que tardaron los proyectos de la SBCA financiados con recursos del FDR y del FCR 60 en ser aprobados.
- Comparación de los tiempos de aprobación de los proyectos de la SBCA con algunos proyectos de otras subregiones de Antioquia.

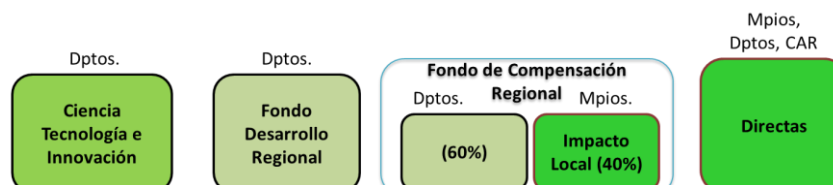
Dando alcance al objetivo planteado, se describen de manera inicial los fondos del SGR y se sintetiza cuál es la competencia de cada OCAD según el origen de los recursos y los fondos. En segundo lugar se detallan las actividades del proceso, la formulación, el registro, la viabilización, la priorización, la gestión y la aprobación de un proyecto para ser financiado con recursos del sistema, con el fin de identificar el tiempo del trámite que debe surtir para ser aprobado.

Fondos del SGR

Si bien el sistema comprende varios fondos que van desde el fomento al ahorro y el fortalecimiento de las oficinas de planeación hasta los recursos para llevar a cabo el seguimiento de proyectos, en sí son cuatro los fondos destinados para inversión: el FAD, el FCTeI, el FDR y el FCR. Los dos últimos son objeto de este trabajo.

La Figura 7 a continuación muestra los fondos de inversión del SGR.

Figura 7. Fondos de inversión del SGR



Fuente: Cartilla de regalías en plastilina 1 (Gobernación de Antioquia, 2014a).

En la Tabla 18 se describen los fondos del sistema y las distribuciones correspondientes.

Tabla 18. Fondos del SGR y distribución de recursos

<p>De los recursos del SGR, se asignan dineros para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administración del SGR (hasta un 1 %) • Sistema de monitoreo, seguimiento control y evaluación del SGR (≤ 3.5 %) • Río Magdalena y canal del Dique (0.5 % o hasta un 2 %) • Fiscalización de los yacimientos y cartografía (2 %)
<p>Posteriormente, se reparten los recursos restantes entre los fondos así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo para el ahorro pensional territorial: 10 % • Fondo de ahorro y estabilización: 25 % durante 2012 y máximo hasta un 30 % en los años siguientes • FCTeI: 10 %; son recursos destinados a incrementar la capacidad científica, la tecnología, la innovación y la competitividad de las regiones
<p>El 50 % de los recursos restantes se distribuye así:</p> <p>Asignaciones directas: recursos destinados a los entes territoriales productores y portuarios. Su distribución cambia anualmente así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2012: 50 % • 2013: 35 % • 2014: 25 % • 2015 en adelante: 20 % <p>Para los demás fondos, en concordancia con lo anterior, la distribución es así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2012: 50 % • 2013: 65 % • 2014: 75 % • 2015 en adelante: 80 % <p>A cada uno de ellos les corresponde asignaciones con los siguientes porcentajes, respectivamente:</p> <p>FCR 60 %, del cual se utiliza el 60 % para financiar proyectos de impacto regional y el 40% para proyectos de impacto local en las entidades territoriales más pobres del país</p> <p>FDR 40 %; son recursos destinados a mejorar la competitividad de la economía y el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, por medio de proyectos de impacto regional</p>

Fuente: Cartillas regalías en plastilina 1 (Gobernación de Antioquia 2014a).

Los fondos destinados a la inversión comprenden la aprobación de proyectos en el OCAD; en este sentido, dependiendo el origen de los recursos de regalías, los proyectos deben surtir el trámite de aprobación en un OCAD respectivo.

En la Tabla 19 se relacionan los OCAD del sistema y la competencia que tiene cada uno en la aprobación de proyectos.

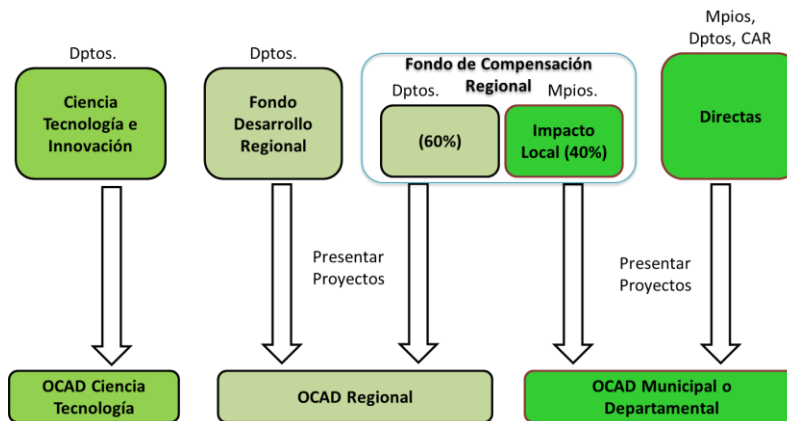
Tabla 19. Los OCAD. Sus competencias y conformación

Parámetros	OCAD municipal	OCAD departamental	OCAD regional	OCAD Ciencia Tecnología e Innovación
Decisiones que toman	<p>Recursos de las asignaciones directas de los municipios con ingresos recibidos el año inmediatamente anterior superiores a los 2.000 SMMLV</p> <p>Recursos de regalías específicas</p> <p>Los provenientes del 40 % del FCR</p>	<p>Recursos de las asignaciones directas de cada departamento</p> <p>Recursos de las asignaciones directas de los municipios con ingresos recibidos el año inmediatamente anterior inferiores a los 2.000 SMMLV que decidan acogerse al OCAD departamental</p> <p>Recursos de regalías específicas</p> <p>Los provenientes del 40 % del FCR de los municipios que decidan acogerse al OCAD departamental</p>	<p>Recursos de regalías específicas</p> <p>Los provenientes del 60 % del FCR</p> <p>Recursos de regalías específicas</p> <p>Los provenientes del FDR</p>	Recursos del FCTeI
Secretaría técnica	Planeación municipal o la dependencia que haga sus veces	Secretaría de planeación departamental	Secretarías de planeación de departamentos que forman la región o aquella que de manera conjunta designen	Colciencias
Conformación	<ul style="list-style-type: none"> • Un delegado del Gobierno nacional • El gobernador o su delegado • El alcalde del municipio o su delegado 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos ministros o sus delegados • El gobernador respectivo • El 10 % de los alcaldes del departamento o dos alcaldes para los departamentos con menos de 10 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Minambiente, tres ministros y el director del DNP • Todos los gobernadores de la región • Dos alcaldes por departamento y un alcalde de ciudades capitales 	<ul style="list-style-type: none"> • Tres ministros, el DNP y Colciencias • Un gobernador por cada instancia regional • Seis universidades: cuatro públicas y dos privadas

Fuente: Cartilla de regalías en plastilina 2 (Gobernación de Antioquia, 2014b).

En la Figura 8 se relacionan los fondos de inversión y los OCAD que tienen las competencias para la aprobación de los proyectos.

Figura 8. Fondos del SGR y competencias del OCAD



Fuente: Cartillas regalías en plastilina 1 (Gobernación de Antioquia, 2014a).

*Proceso de registro, viabilización, priorización y aprobación de los proyectos*¹⁴

Para introducir el paso a paso que permite identificar los procesos y los tiempos de aprobación de un proyecto de regalías regionales, es necesario brindar algunos elementos generales del funcionamiento del OCAD. Estos se relacionan a continuación.

Secretaría técnica del OCAD

Es la encargada de proporcionar infraestructura logística, técnica y humana requerida para su funcionamiento. Dentro de sus funciones están:

- Recibir y registrar los proyectos del SGR en el BPIN (Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional).
- Convocar a los miembros del OCAD y a los invitados permanentes.
- Llevar la relatoría y elaborar las actas y acuerdos, que serán enviados dentro de los cinco días hábiles siguientes para revisión de los miembros.
- Presentar un informe del ciclo de los proyectos.
- Realizar la custodia y el archivo documental.

¹⁴ La descripción de los procesos obedece a los trámites definidos por el Decreto 1949 de 2012, el decreto reglamentario de la Ley 1530 de 2012 en la cual se fundamenta el SGR.

Presidencia del OCAD

Dentro de sus funciones están:

- Presidir las sesiones
- Señalar orden del día
- Solicitar convocatorias a sesiones a través de la secretaría técnica
- Velar que las decisiones se adopten
- Suscribir las actas y los acuerdos

Comité consultivo

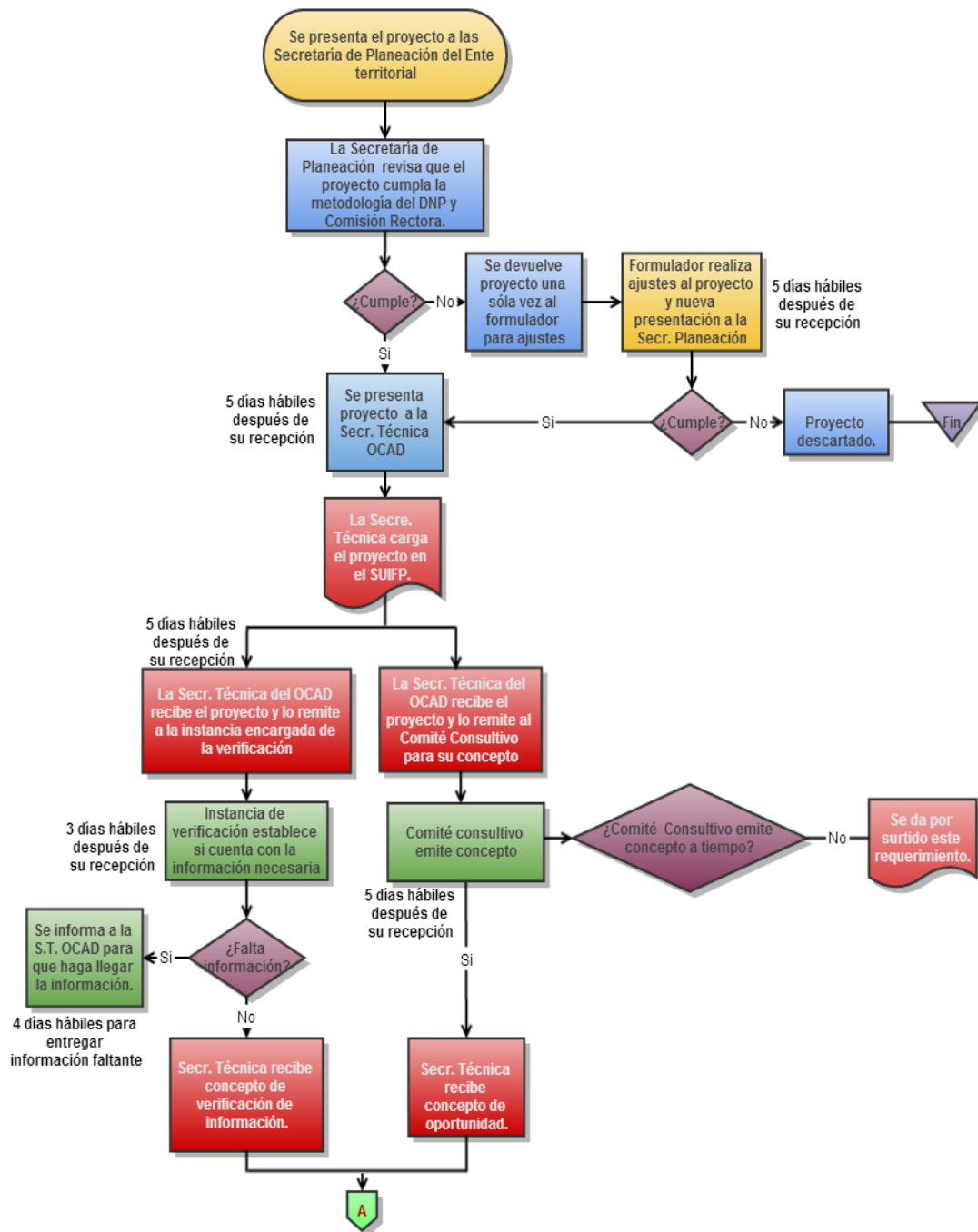
Los comités consultivos son los encargados de analizar la conveniencia, la oportunidad o la solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a los OCAD. Estos emiten un concepto no vinculante sobre los proyectos, es decir, deben ser consultados por parte de los miembros del OCAD, pero no es obligación que se tengan en cuenta para la toma de decisiones.

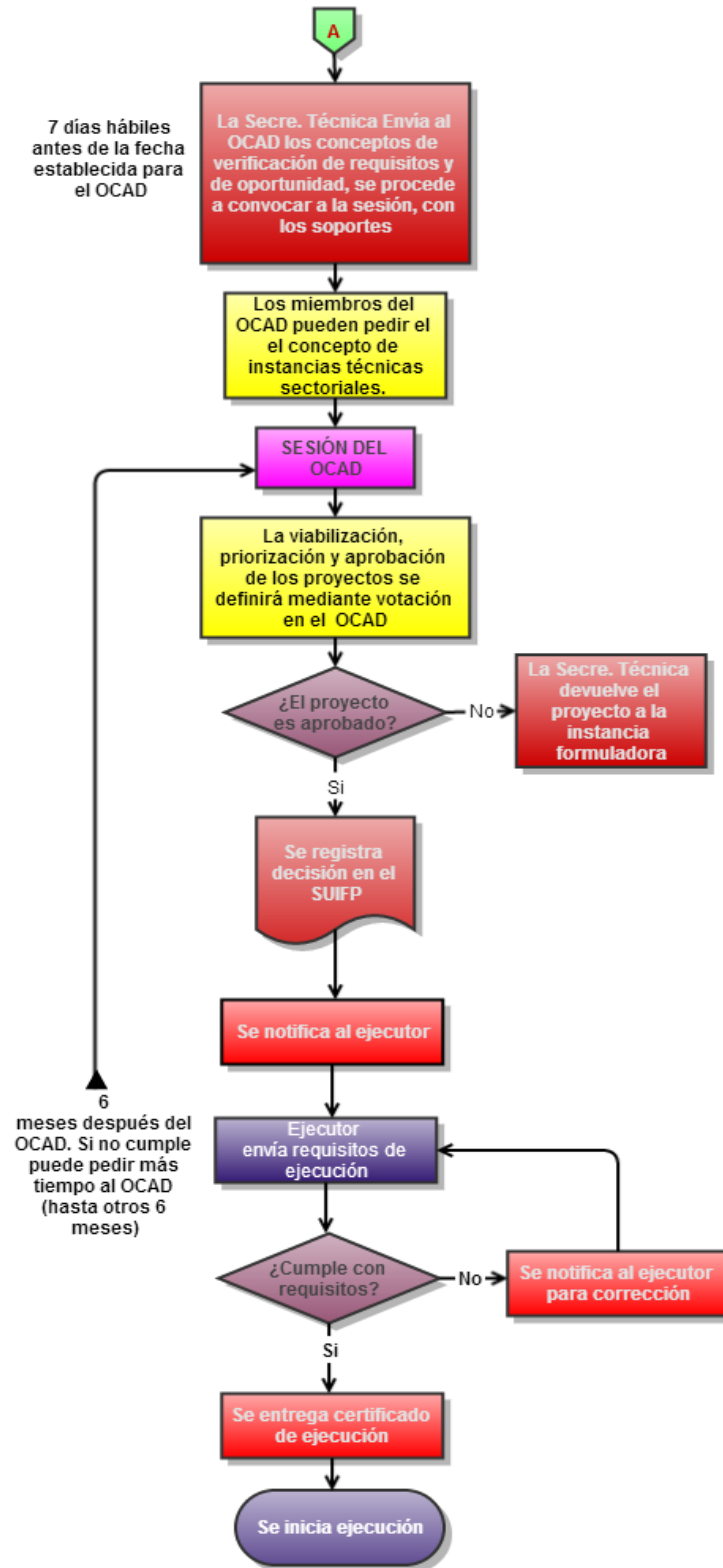
La Figura 9 a continuación muestra el flujograma del proceso de aprobación de un proyecto.

Figura 9. Flujograma del proceso de aprobación de un proyecto

Convenciones por colores







Fuente: Cartilla de regalías en plastilina 2 (Gobernación de Antioquia, 2014b).

Tiempo estimado en el sistema para aprobar los recursos regionales

Según el proceso anterior –reglamentado en el Decreto 1949 de 2012–, se establece un cronograma aproximado con las actividades y los tiempos que puede tardar la aprobación de un proyecto financiado o cofinanciado con recursos de regalías regionales. El proceso inicia con la presentación del proyecto al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia y culmina con la sesión del OCAD; finalmente se ratifica mediante acto administrativo que, para el caso, es un acuerdo de aprobación.

La Tabla 20 muestra un resumen de los procesos y los tiempos requeridos.

Tabla 20. Resumen de procesos y tiempos

Proceso	Tiempo [días]
Presentación del proyecto al Departamento de Planeación de la Gobernación de Antioquia, equipo de regalías	1
Revisión del proyecto por parte del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia ¹⁵	5
Subsanación por parte de los formuladores de las observaciones realizadas por el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia	5
Presentación del proyecto ajustado a la secretaría técnica del OCAD regional	1
Carga del proyecto en el SUIFP por parte de la secretaría técnica del OCAD regional para que la instancia que verifica los requisitos haga la respectiva revisión, al igual que el ministerio sectorial	5
Revisión del proyecto por parte de la instancia verificadora de los requisitos del proyecto (en el OCAD regional es el DNP); el proyecto también es revisado por el ministerio sectorial, que emite el concepto técnico	5 ¹⁶
Subsanación de requerimientos por parte de los formuladores producto de la verificación de requisitos del DNP y del ministerio sectorial	4
Carga de la información faltante en el SUIFP	1
Revisión de subsanaciones e información adicional por parte de la instancia verificadora de requisitos (DNP) y el ministerio sectorial	5
Citación del OCAD regional por parte de la secretaría técnica y envío de los conceptos positivos sobre el proyecto que emitió la instancia verificadora de requisitos (DNP) y ministerio sectorial. Al mismo tiempo que debe enviarse el proyecto al comité consultivo	7 ¹⁷

¹⁵ Para este caso, el Departamento de Planeación de la Gobernación de Antioquia no ejerce la secretaría técnica del OCAD regional en el período de tiempo analizado; por lo tanto, no tiene la responsabilidad de revisar los proyectos en cinco días hábiles como lo define la normatividad del sistema para la secretaría técnica. Sin embargo, el equipo de regalías de la gobernación, que revisó los proyectos en el período 2013-2016, sí lo hacía en cinco días.

¹⁶ La instancia verificadora de requisitos del OCAD regional –la DNP– dispone de tres días hábiles para verificar si el proyecto cumple o no con los requisitos, y el ministerio o entidad del Gobierno nacional responsable de emitir el concepto técnico del proyecto dispone de cinco días hábiles para tal fin.

¹⁷ Para aprobar el proyecto se cita el OCAD regional con siete días hábiles de anticipación. Cabe aclarar que dicha sesión puede llevarse a cabo de manera virtual o presencial. Una vez citado, el proyecto se envía al comité consultivo, que tiene cinco días hábiles para emitir el concepto técnico –que no es vinculante–, para que los miembros del OCAD decidan sobre la aprobación. No obstante, si el comité consultivo no emite concepto, esto no afecta ni la sesión del OCAD ni la aprobación del proyecto.

Proceso	Tiempo [días]
Sesión del OCAD regional	1
Elaboración del acta de la sesión del OCAD regional	5
Elaboración del acuerdo de la sesión del OCAD regional	2
Tiempo total aproximado	47

Fuente: elaboración del autor.

Según lo anterior, un proyecto presentado previamente a la Gobernación de Antioquia donde se contempla una devolución para ajustes se envía posteriormente a la secretaría técnica del OCAD regional para su carga en el SUIFP, se verifiquen los requisitos y se emita los conceptos técnicos por parte de las entidades responsables; en dichos conceptos se efectúen observaciones para ser subsanadas ajustadas de forma satisfactoria; en promedio se tarda 47 días hábiles, equivalentes a dos meses calendario.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta a continuación la situación de los proyectos presentados por la SBCA para ser financiados por recursos de regalías regionales, analizando el tiempo transcurrido entre su presentación a la Gobernación de Antioquia y la fecha de aprobación en el OCAD regional.

Proyectos presentados por las entidades territoriales de la SBCA y tiempo de aprobación

En la Tabla 21 se relacionan los proyectos que fueron presentados por la SBCA al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia para ser revisados y enviados para el registro y aprobación en el OCAD regional. Se relacionan los proyectos que finalmente culminaron el proceso de aprobación y los que no fueron enviados al OCAD regional y, por ende, no fueron aprobados.

Tabla 21. Proyectos presentados por la SBCA y tiempo de aprobación

Nombre del proyecto	Fecha de presentación a la Gobernación de Antioquia	Fecha de presentación al OCAD regional	Fecha de aprobación	Diferencia [días] entre la presentación del proyecto y la aprobación ¹⁸
Construcción de dos centros transitorios para la atención del menor infractor en El Bagre y Caucaasia	30/10/2013	28/08/2013	31/10/2013	123
Construcción de 320 unidades de vivienda en la SBCA	30/06/2013	28/08/2013	31/10/2013	123
Estudios y diseños para el parque de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA	30/06/2013	28/08/2013	31/10/2013	123

¹⁸ El número de días se obtiene de restarle a la fecha de aprobación la fecha de la presentación al equipo de regalías de la Gobernación. Para el caso de los proyectos que fueron presentados a la Gobernación de Antioquia y que no fueron aprobados, no aplica el cálculo de días.

Nombre del proyecto	Fecha de presentación a la Gobernación de Antioquia	Fecha de presentación al OCAD regional	Fecha de aprobación	Diferencia [días] entre la presentación del proyecto y la aprobación ¹⁸
Construcción de una planta procesadora de caucho para la SBCA, con sede en Tarazá	11/11/2014	31/07/2015	No aprobado	n/a
Proyecto piloto de recuperación y mitigación de pasivos ambientales generados por la minería, segunda etapa	12/02/2015	No presentado	No aprobado	n/a
Construcción de 70 unidades de vivienda en la SBCA	31/07/2015	No presentado	No aprobado	n/a
Estudio de preinversión en la etapa de prefactibilidad de un centro de desarrollo regional para la SBCA	31/07/2015	No presentado	No aprobado	n/a
Ajuste al proyecto construcción de 320 unidades de vivienda en la SBCA	n/a ¹⁹	04/11/2015	No aprobado	n/a
Construcción de un hogar juvenil campesino en Zaragoza	11/11/2015	No presentado	No aprobado	n/a

Fuente: elaboración del autor.

En conclusión, se observa que los proyectos de la SBCA aprobados en el OCAD regional Eje Cafetero-Antioquia que se presentaron al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia y consiguieron su aprobación en dicho órgano tuvieron un trámite que duró 123 días (aproximadamente cuatro meses), cuando en el proceso analizado anteriormente, donde se contemplan dos devoluciones del proyecto, una por parte de la Gobernación de Antioquia y otra por parte de la entidad responsable de llevar a cabo la verificación de requisitos y emitir el concepto técnico, en promedio tuvo una duración de 47 días hábiles (equivalentes a dos meses calendario); los proyectos tuvieron un desfase demás del doble de tiempo en el proceso de aprobación, aspecto sobre el cual se hará mayor énfasis una vez se analicen los resultados de las entrevistas aplicadas a los miembros del equipo de regalías que apoyaron el proceso de aprobación de dichos proyectos en el período de tiempo analizado en este trabajo.

El desfase de los tiempos en la aprobación de los proyectos no es un asunto que sucede en los proyectos de la SBCA, sino en los proyectos que presentan otras entidades territoriales del departamento.

En la Tabla 22 a continuación se relacionan algunos proyectos de tres subregiones, donde se evidencia que, incluso, hay más días de desfase en comparación con la SBCA, teniendo en cuenta que los proyectos de la subregión Occidente y Suroeste implican una mayor complejidad en la formulación, dado que participan más de 15 entidades.

¹⁹ Este proyecto no fue enviado a la gobernación previamente, sino que fue presentado directamente al OCAD regional Eje Cafetero-Antioquia.

Sin embargo, ni en los procesos técnicos de la formulación ni en los procedimientos del SGR se brindan en conjunto las condiciones para que los proyectos se aprueben de manera oportuna, garantizando de esta manera la ejecución de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública.

Tabla 22. Proyectos presentados por subregiones al OCAD regional y tiempo de aprobación

Occidente				
Nombre del proyecto	Fecha de presentación a la Gobernación de Antioquia	Fecha de presentación al OCAD regional	Fecha de aprobación	Diferencia [días] de presentación del proyecto contra aprobación
Implantación de 510 hectáreas de aguacate en el occidente antioqueño	3/12/2014	02/03/2015	22/05/2015	169
Implantación de café en arreglo con musáceas y aguacate en el occidente antioqueño	30/09/2014	04/12/2014	22/05/2015	232
Mejoramiento de vías terciarias en los municipios del occidente antioqueño	16/03/2015	05/05/2015	08/09/2015	172
Suroeste				
Mejoramiento de vías terciarias en los municipios del suroeste antioqueño	19/03/2015	15/05/2015	17/08/2015	148
Oriente				
Adecuación y mantenimiento de vías secundarias, terciarias y las que facilitan la comunicación vial entre los municipios del oriente, las zonas de embalses y el occidente	18/08/2015	18/09/2015	15/12/2015	117

Fuente: elaboración del autor.

Requisitos generales y específicos de los proyectos de la SBCA que fueron aprobados con recursos del FDR y del FCR 60

Una vez implementado, el SGR definió mediante acuerdo emitido por la comisión rectora del sistema²⁰ los requisitos generales y específicos que deben cumplir los proyectos para ser

²⁰ Según la Ley 1530 de 2012, la comisión rectora del sistema está integrada por el director del DNP, el ministro de Minas, el ministro de Hacienda y Crédito Público, dos gobernadores, dos alcaldes, un senador y un representante a la Cámara; entre sus principales funciones están:

- Definir los procesos, lineamientos, metodologías y criterios de funcionamiento del SGR
- Proponer cambios de política de los objetivos y funcionamiento del SGR
- Conceptuar de manera no vinculante sobre el proyecto de presupuesto y las vigencias futuras
- Presentar al Congreso los estados financieros y de resultados del SGR
- Estudiar los informes de evaluación del SGR
- Organizar y administrar el sistema integrado de información del SGR

financiados o cofinanciados con recursos de las regalías. En la actualidad, el acuerdo por el cual se establecen los requisitos generales y sectoriales para la viabilización, previos al inicio de la ejecución, para proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, es el 038 de 2016; este fue antecedido por el Acuerdo 017 de diciembre de 2013, y este, a su vez, por el Acuerdo 013 de 2012. En el caso de los proyectos que se aprobaron para ser financiados con regalías regionales en la SBCA en el período 2013-2016, estos fueron evaluados teniendo como referencia el Acuerdo 013 de 2012.

El SGR define mediante el Decreto 1949 de 2012 que pueden presentarse proyectos en las fases I, II y III; para el caso de la SBCA, dos de los proyectos aprobados se encuentran en la fase III y uno en la fase II.

En la Tabla 23 a continuación se relacionan los requisitos del Acuerdo 013 de 2012 con los cuales fueron evaluados los proyectos de regalías de la SBCA que fueron aprobados en el período de tiempo en estudio.

Tabla 23. Requisitos de aprobación de los proyectos regionales aprobados en la SBCA en el período 2013-2016

Proyecto	Requisitos generales ²¹	Requisitos específicos ²²
Construcción de dos centros transitorios para la atención del menor infractor en El Bagre y Caucaasia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carta de presentación y solicitud de recursos firmada por el representante legal de las entidades señaladas en el artículo 3 del Acuerdo 013 de 2012, donde se especifique lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> a. Valor total del proyecto, el monto de los recursos solicitados, el valor de la cofinanciación si a ello hubiere lugar, especificando las entidades aportantes y el valor solicitado en cada vigencia b. Entidad ejecutora propuesta para el caso de los proyectos financiados con cargo a las asignaciones directas del SGR y de los que trata el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 1530 de 2012. Será la entidad territorial; sin perjuicio que esta pueda proponer otro ejecutor. Lo anterior, en concordancia con el artículo 6 de la citada ley c. Tiempo de ejecución d. Sector de inversión al que corresponde el proyecto 	<p>Sector de justicia y seguridad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para proyectos de construcción, adecuación y dotación especializada para los diferentes servicios de infraestructura del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se debe anexar la certificación de la entidad territorial que el proyecto está acorde con el Plan Maestro de Infraestructura del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes definidos por el Instituto colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que responde a los estándares y lineamientos técnicos establecidos en la materia. 2. Para proyectos de capacitación y formación de apropiación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se debe anexar el marco conceptual y metodológico, acorde con lo establecido en la Ley 1098 de 2006 y los referentes internacionales para su aplicación e interpretación
Construcción de 320 unidades de vivienda en la SBCA	<ol style="list-style-type: none"> 2. Proyecto formulado con la MGA para la formulación de proyectos del SGR²³ 3. Certificación de la secretaria de planeación de la(s) entidad(es) territorial(es) que presentan el proyectos de inversión, o de aquellas donde se van a ejecutar, en la que conste que estos se encuentran en concordancia con los respectivos planes de desarrollo, según la 	<p>Sector de VIS urbana nueva</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Certificación de la entidad territorial en la que conste que el lote de terreno en donde se desarrollará el plan de vivienda no está invadido, ocupado y que no tiene afectación que impida el normal desarrollo del plan de vivienda

²¹ Estos requisitos generales, tomados del Acuerdo 013 de 2012 del SGR (Artículo 10), son similares para los proyectos en las tres fases; por lo tanto, se relacionan los mismos requisitos para los tres proyectos, teniendo en cuenta que uno de ellos “Estudios y diseños para el parque de tratamiento de residuos sólidos del Bajo Cauca antioqueño”, se encuentra en fase II; sin embargo, se hace la aclaración de cuál de los requisitos no aplican a este proyecto por encontrarse en dicha fase.

²² El detalle de los requisitos se encuentran en el Acuerdo 013 de 2012 en los siguientes apartados: Capítulo XI, Sector justicia y seguridad social; Artículo 53, Sector vivienda de interés social urbana nueva; y Capítulo III, Sector agua potable y saneamiento básico.

Solo se relacionan los requisitos generales y específicos que se aplican para los proyectos objeto de análisis; otros requisitos no se relacionan.

²³ La metodología dispuesta para la formulación de proyectos públicos es la MGA. Su implementación está determinada por la resolución del DNP 0252 de 2012.

Proyecto	Requisitos generales ²¹	Requisitos específicos ²²
Estudios y diseños para el parque de tratamiento de residuos sólidos de la SBCA	<p>órbita de competencia de la entidad territorial</p> <p>4. Certificado de la entidad territorial en el cual conste que el proyecto está acorde con los usos y tratamientos del suelo definidos para su territorio en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan básico de Ordenamiento territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) cuando aplique</p> <p>5. Certificado de tradición y libertad con máximo tres meses de expedición, donde conste que la propiedad corresponde al departamento, municipio, distrito o entidad pública, a excepción de los bienes de uso público que conforme a las normas vigentes no son sujetos a registro, cuando aplique</p> <p>6. Certificación que el proyecto no se ejecuta en zonas de riesgo o afectación, cuando aplique</p> <p>7. Presupuesto detallado y análisis de precios unitarios actualizado al año en que se presenta el proyecto, anexando certificación de la entidad territorial donde conste que los precios unitarios corresponden al promedio de la región y que son los utilizados para este tipo de obras</p> <p>8. Estudios, diseños y los planos de las obras contempladas en el proyecto, en la escala apropiada, que lo soporten técnica y financieramente, firmados por el profesional competente, con su respectiva matrícula profesional, cuando aplique</p> <p>9. Certificado de la autoridad competente que informe que las actividades que se pretenden financiar con recursos del SGR no están siendo financiados o no han sido financiados con otras fuentes de recursos.</p>	<p>2. Anexar certificación del oferente en la que se indique la modalidad del proyecto según lo establecido en el Decreto 2190 de 2009 o la norma que los modifique o sustituya y si el mismo está en ejecución</p> <p>3. Los proyectos de reubicación a familias en condición de alto riesgo no mitigable deben cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 4832 de 2010 o la norma que lo modifique o sustituya</p> <p>4. Los proyectos que atienden a la población víctima del conflicto armado interno deben anexar certificado de que los hogares están incluidos en el Registro Único de Víctimas al que se refiere el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, o las normas que la modifiquen o sustituyan</p> <p>Sector de agua potable y saneamiento básico</p> <p>1. Para proyectos de residuos sólidos, se debe anexar copia del acto administrativo por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS); este plan debe contener la evidencia de que el proyecto presentado forma parte de él y se encuentra debidamente sustentado según la Resolución 1045 de 2003 del ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la que la modifique y sustituya</p>

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada del Acuerdo 013 de 2012 (SGR, 2012a).

6.3 Objetivo específico 3

Obtener información primaria de las administraciones locales de la SBCA y de la Gobernación de Antioquia sobre el proceso de formulación y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016, para identificar las principales dificultades en la aprobación de recursos y brindar algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso entendiendo el contexto del territorio.

Producto

Recomendaciones que permitan dinamizar la ejecución de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública con recursos de regalías regionales. Dichas recomendaciones se obtendrán tras aplicar el instrumento de la entrevista semiestructurada a la población objetivo.

Para dar alcance a este objetivo se han diseñado dos instrumentos que permiten recopilar información. Uno de ellos se aplicó a algunas personas del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, responsables de apoyar los proceso de acompañamiento a la formulación, la gestión y la aprobación de los proyectos; y el otro se aplicó a los formuladores de los proyectos, responsables de acompañar a las entidades territoriales (municipios y asociaciones de municipios designados para formular los proyectos de la SBCA en el período 2013-2016).

Instrumento aplicado al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia

El instrumento que se diseñó para aplicarse a los formuladores de proyectos que apoyaron el proceso de formulación, gestión y aprobación de proyectos de regalías regionales en la SBCA es el siguiente:

Objetivo de la entrevista

Obtener información primaria de las administraciones locales de la SBCA y de la Gobernación de Antioquia sobre el proceso de formulación y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016, para identificar las principales dificultades en la aprobación de recursos y brindar algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso entendiendo el contexto del territorio.

Alcance de la entrevista

Se limita a identificar las principales dificultades evidenciadas en el proceso de formulación a las cuales se enfrentaron algunos de los miembros responsables de apoyar la revisión de los proyectos que se financiaron con el FDR y el FCR 60 en la SBCA en el período 2013-2016, al igual que los colaboradores de las

administraciones municipales que participaron en el proceso de formulación de estos proyectos.

La entrevista indaga sobre las acciones que deberían mejorarse en el proceso de formulación de proyectos, con el propósito que se dinamice la ejecución de los recursos al contar con proyectos mejor formulados y estructurados.

Población objetivo

Integrantes del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia responsables de apoyar la revisión y aprobación de proyectos en la Gobernación de Antioquia.

El Anexo 1 muestra el cuestionario de la entrevista con sus respectivas respuestas.

Instrumento aplicado a los responsables de apoyar a las entidades territoriales de la SBCA en la formulación y la gestión de proyectos de regalías regionales

El instrumento que se diseñó para aplicarse a los formuladores de proyectos que apoyaron el proceso de formulación, gestión y aprobación de proyectos de regalías regionales en la SBCA es el siguiente:

Objetivo de la entrevista

Obtener información primaria de los colaboradores de las administraciones de la SBCA sobre el proceso de formulación y aprobación de los proyectos financiados con recursos de regalías del FDR y el FCR 60 en el período 2013-2016 para identificar las principales dificultades en la aprobación de recursos y brindar algunas recomendaciones que permitan mejorar el proceso entendiendo el contexto del territorio.

Alcance de la entrevista

Se limita a identificar las principales dificultades evidenciadas en el proceso de formulación a las cuales se enfrentaron algunos miembros del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia que fueron responsables apoyar la revisión de los proyectos que se financiaron con el FDR y el FCR 60 en la SBCA en el período 2013-2016, al igual que los colaboradores de las administraciones municipales que participaron en el proceso de formulación de estos proyectos.

Adicionalmente, indaga sobre acciones que deberían mejorarse en el proceso de formulación de proyectos, con el propósito que se dinamice la ejecución de los recursos al contar con proyectos mejor formulados y estructurados.

Población objetivo

Los responsables de acompañar a las administraciones municipales de la SBCA que participaron en la formulación y la aprobación de los proyectos de inversión para ser

financiados con recursos de las regalías del FDR y del FCR 60 en el período 2013-2016.

El Anexo 1 muestra el cuestionario de la entrevista con sus respectivas respuestas.

Desarrollo de las entrevistas a la población objetivo

Instrumento 1. Aplicado al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia

Los servidores públicos miembros del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia entrevistados se relacionan a continuación.

José Eusebio Higueta Serna (entrevistado el 15 de marzo de 2017 en la sede de la Gobernación de Antioquia)

Responsable del manejo del SUIFP, lo que implica registrar en el sistema de información todos los proyectos financiados o cofinanciados con regalías directas de la Gobernación de Antioquia, apoyar a los miembros del OCAD regional en temas relacionados con el registro de los proyectos que se financiarán con regalías del FDR y del FCR 60 en el departamento, y de igual manera apoyar las entidades municipales que requieran capacitación y asistencia en el manejo de la aplicación.

El señor Higueta Serna fue seleccionado, dado que es uno de los miembros del equipo de regalías vinculado a la Gobernación de Antioquia en carrera administrativa, y su apoyo al equipo de regalías es transversal para los procedimientos que se deben surtir en el SUIFP.

Sorany Meneses Mesa (entrevistada el 17 de marzo de 2017 en la sede de la Gobernación de Antioquia)

Auxiliar administrativa transversal a todos los miembros del equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia. Apoya el equipo responsable de formular y gestionar proyectos financiados o cofinanciados con regalías en el departamento, y el equipo de monitoreo responsable de hacerle seguimiento a los proyectos de regalías que se encuentran en ejecución.

La señorita Meneses Mesa fue seleccionada, dado que ha acompañado el proceso del SGR desde su inicio, en 2012, y tiene amplio conocimiento de los procesos de regalías tanto conceptual como práctico.

Instrumento 2. Aplicado a los responsables de apoyar a las entidades territoriales de la SBCA en la formulación y la gestión de proyectos de regalías regionales

Juan Felipe Delgado Caicedo (entrevistado el 28 de febrero de 2017 en la plazoleta de la Gobernación de Antioquia)

Actual coordinador técnico de uno de los contratos que se ejecutan entre la Seccional de Salud de Antioquia, la Universidad de Antioquia y la Corporación Interuniversitaria de

Servicios en el período que analiza este trabajo. Se desempeñó como asesor externo para la formulación y la gestión de proyectos de regalías para varias asociaciones de municipios del departamento de Antioquia,²⁴ entre ellas la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y el Bajo Nechí (AMBACAN), entidad que lideró la formulación y ejecución de algunos proyectos de regalías.

El señor Delgado Caicedo fue seleccionado, dado que ha estado acompañando a las administraciones de la SBCA en la formulación y la gestión de proyectos desde su inicio, en 2012, y tiene una valiosa experiencia tanto conceptual como práctica.

Erika Marcela López Mazo (entrevistada el 22 de marzo de 2017 en la plazoleta de la Gobernación de Antioquia)

Trabaja como independiente asesorando la formulación y ejecución de proyectos del SGR y de alianzas público privadas (APP) para varias entidades de orden gubernamental tales como la Federación Nacional de Departamentos (FND), alcaldías y otras empresas del sector privado. Hasta 2016 fue una de las responsables de formular los proyectos de regalías del FDR y del FCR presentados por la AMBACAN y las alcaldías de la SBCA.

La señorita López Mazo fue seleccionada, dado que se ha desempeñado como experta metodológica en el acompañamiento a los proyectos de inversión y ha sido la responsable de brindar recomendaciones para abordar la ejecución de los proyectos una vez hayan estos hayan sido aprobados.

²⁴ Las asociaciones de municipios son entidades conformadas para promover el desarrollo de un territorio. Este modelo asociativo está definido por la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, cuyo Capítulo II, Esquemas asociativos territoriales, establece lo siguiente en el artículo 14:

Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato plan suscrito por los alcaldes respectivos previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

7. Recomendaciones

La información obtenida de las entrevistas arroja las siguientes recomendaciones:

Se debe generar por parte del DNP un mayor énfasis a las entidades territoriales para que conciban los proyectos como una unidad de planeación, donde su ejecución es el medio para contribuir al desarrollo y la calidad de vida de un territorio. Uno de los factores que influyen en la ejecución exitosa de un proyecto es su adecuada formulación y estructuración; por lo tanto, en su formulación se debe concebir un proyecto como un instrumento de desarrollo, no como una simple acción para apropiarse recursos de regalías o de otras fuentes, y no se debe formular sin tener en cuenta el contexto territorial o sin la suficiente solidez técnica.

En referencia a la sostenibilidad de los proyectos, se puede analizar en la información recopilada que la planeación en algunas entidades territoriales sigue estando enfocada a productos, no a resultados; es una planeación limitada a cumplir con los programas y proyectos del mandatario de turno y no se plantean proyectos con indicadores de resultados que trasciendan el producto derivado de las acciones y las actividades del proyecto. Uno de los entrevistados manifestó que en su etapa de formulación los proyectos no se consideran factores técnicos, dado que los alcaldes y las demás personas influyentes en el territorio tratan de hacer ajustes en la formulación en los componentes del proyecto para obtener beneficios posteriores cuando se inicie la ejecución de los proyectos.

Las entidades territoriales deben brindar un mayor acompañamiento y mayores condiciones a los formuladores de proyectos, dado que por problemas de orden público no es posible el desplazamiento a zonas rurales, fundamental para validar la información en campo; por lo tanto, algunos datos del territorio que son fundamentales para la adecuada formulación del proyecto no logran obtenerse.

Si bien se pretende dinamizar la ejecución de recursos mediante la aprobación de proyectos de inversión pública financiados con regalías, estos deben estar técnicamente muy bien estructurados. En ese sentido se recomienda que el DNP exija a las entidades territoriales presentar los estudios de perfil (fase I) y prefactibilidad (fase II), donde el proyecto dé como resultado la viabilidad para aquellos presentados en la fase III; esta medida es necesaria, porque los alcaldes, en su afán de presentar proyectos en fase III, no hacen estudios previos para los proyectos de la manera adecuada para garantizar el éxito en la ejecución y en la posterior aprobación.

Otro aspecto relacionado con la sostenibilidad del proyecto es la preocupación de que estos no sean sostenibles en el tiempo, dado que, en su mayoría, se concentran en el cumplimiento de unos

indicadores concretos de los planes de desarrollo municipal del mandatario de turno, por lo que no se da la garantía de continuidad. En este sentido, aparte del plan de desarrollo de la entidad territorial, los proyectos también deberían estar enfocados y articulados con los planes decenales y con los lineamientos de los sectores más estratégicos del país.

Se debería aplicar un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación en el proceso de formulación y estructuración de los proyectos que garantice un proceso más coherente en todas sus fases. De esta manera se aseguraría que las entidades territoriales sean más rigurosas y técnicas en la adecuada formulación de los proyectos y se garantice que la viabilidad en las fases I y II haya sea real y efectiva.

Es importante rescatar el esfuerzo que hace el DNP en apoyar la formulación de proyectos de regalías mediante la estructuración de proyectos “tipo”.²⁵ Dichos proyectos facilitan a los formuladores el diligenciamiento de la información en la MGA y sirven de guía para la estructuración del presupuesto, los estudios, los diseños y los demás componentes integrales de la formulación de un proyecto. A diciembre 30 de 2016 había 26 proyectos de esta clase, y es necesario que en Planeación Nacional se brinden guías para más sectores; según dicha entidad, se prevé que para 2017 hayan 42 proyectos tipo y, para 2018, 50, como guías para la formulación.

Otro cambio importante que se resalta en el SGR y que puede impactar de manera positiva el proceso de apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos es la implementación de la web MGA. Esta aplicación contribuye a reducir el tiempo de formulación del proyecto siempre y cuando sea un proyecto “tipo”, dado que en el sistema aparece la información predeterminada y solo resta ajustarla al contexto del territorio.

Otro aspecto por considerar en la web MGA es el hecho de que a las personas que tienen el rol de formuladores de proyectos se les exige un perfil que esté en esta línea, de lo cual se espera haya una mejora en la calidad de la formulación de los proyectos. Esto debe seguir fortaleciéndose en razón a que hasta 2016 los proyectos eran formulados en la aplicación MGA, que era de acceso al público general y, por lo tanto, las entidades territoriales no tenían ningún tipo de restricción o condicionamiento en designar el diligenciamiento de la aplicación en personas sin la solvencia técnica en formulación de proyectos, que diligenciaban mal la información; de este modo, el proyecto se devolvía con frecuencia sin ser aprobado.

²⁵ Según el DNP, los proyectos “tipo” son soluciones estándar de alta calidad para que las entidades territoriales que requieran atender una problemática específica lo implementen en su territorio ágil e inteligentemente.

Esta estrategia se aprobó mediante el Conpes 3856 de 2016, con el propósito de promover una estrategia de estandarización de proyectos que busca mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública contribuyendo a solucionar las debilidades en materia de estructuración de proyectos que enfrentan las entidades públicas nacionales y territoriales.

Según la información suministrada por el equipo de regalías de la gobernación de Antioquia, se propone que existan grupos interdisciplinarios que brinden orientaciones a las entidades territoriales en el primer momento en que se conciba la idea del proyecto, con el fin de que su estructuración se vaya cumpliendo con todos los parámetros técnicos, normativos y procedimentales en su comienzo, y no como sucede actualmente, donde en la mayoría de casos la entidad territorial formula y solo hasta que el proyecto llega al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia o a la secretaría técnica del OCAD se identifican errores de fondo, que implican reprocesos en correcciones de estudios y presupuestos, entre otros componentes, y que incluso implica que la entidad territorial asuma costos adicionales en la formulación del proyecto. Estos grupos interdisciplinarios deben estar conformados por personas con conocimientos técnicos de los proyectos, normatividad de regalías y contratación pública.

Las entidades territoriales municipales y asociaciones de municipios deben tener mayor autonomía. En muchos casos se observa que los municipios no tienen la suficiente, dado que no son capaces de formular y presentar proyectos al OCAD regional si no cuentan con el visto bueno de la Gobernación de Antioquia. Es el caso de lo sucedido en el período 2016, donde no se presentaron proyectos, si bien en otros períodos se acordó distribuir dichos recursos entre todas las subregiones y estos beneficiaron a todos municipios del departamento con los recursos de regalías del FCR 60 y el FDR. Las entidades territoriales municipales deben empoderarse más de la facultad que les otorga el sistema para acceder a dichos recursos, siempre y cuando los proyectos sean de impacto territorial y beneficien a más de un municipio.

Una de las principales dificultades halladas es la alta rotación de personal en las entidades territoriales que apoyan la formulación y la gestión de proyectos de regalías. La modalidad de contratación bajo prestación de servicios facilita que se dé este fenómeno, a diferencia de si es una vinculación de carrera administrativa, que es mucho más estable. En este sentido, se debería establecer en el contrato de las personas que apoyan a las entidades territoriales en la formulación de los proyectos que dejen documentada la recopilación de las experiencias aprendidas por las recomendaciones que deben tener en cuenta en el momento de formular y aprobar proyectos de regalías regionales. En la actualidad, los únicos informes que el contratista presenta a la entidad son las actividades realizadas en el mes para soportar el respectivo pago.

Debe hacerse un mayor énfasis en los criterios técnicos para evaluar y aprobar un proyecto y para que se disminuya el trámite de requisitos y de tiempos para los diferentes procesos del sistema que resultan desgastantes y absorbentes para las entidades territoriales con baja capacidad técnica e instalada, lo cual repercute como un obstáculo en la apropiación de recursos mediante la aprobación de proyectos

El DNP debe ampliar la vigencia de los certificados de los requisitos que se exigen para la aprobación de proyectos. Por ejemplo, los proyectos que implican la tenencia de un terreno

requieren del certificado de tradición y libertad cuya vigencia no sea mayor a tres meses; esto genera reprocesos enormes en los procesos de aprobación en los proyectos de vivienda en sitio propio, donde estén involucrados un número significativo de municipios, dado que a medida que se logran reunir los certificados de un municipio se vencen otros que ya se recopilaron con anterioridad.

Las entidades territoriales deben seleccionar los beneficiarios de los proyectos atendiendo los criterios de selección definidos para cada proyecto, los cuales, a su vez, deben estar articulados y en conformidad con la normatividad que regula el sector de inversión del respectivo proyecto.

Dicha recomendación se brinda, porque los alcaldes en ocasiones seleccionan a los beneficiarios atendiendo a criterios políticos y no técnicos, y en el momento en el que otras entidades revisan los beneficiarios estos no cumplen y tienen que seleccionar a otros generando reprocesos en la aprobación.

8. Conclusiones

El SGR le dio una reestructuración drástica al FNR. El nuevo sistema introdujo cambios de fondo y procedimentales difíciles de asimilar para las entidades territoriales nacional, departamentales y municipales. Si bien ha transcurrido un tiempo significativo en el que se ha dado un aprendizaje continuo en la formulación y la gestión de proyectos de regalías del FCR 60 y el FDR, tanto en el Gobierno nacional como en las entidades territoriales locales aún se presentan dificultades en la capacidad para formular adecuadamente los proyectos, y en el Gobierno nacional faltan criterios claros entre los diferentes ministerios y el DNP para llevar a cabo la verificación de requisitos como paso previo para la aprobación de los proyectos.

Los proyectos financiados con recursos propios en los municipios con el SGP, inclusive con regalías directas, y otros que formulan y aprueban en la entidad territorial, son menos rigurosos respecto a la formulación de los proyectos que se financian con regalías regionales, al ser objeto de revisión por parte del Gobierno nacional, la DNP –que tiene el rol de viabilizador en el OCAD regional– y cuatro ministerios.

Una de las dificultades evidenciadas en el proceso de formulación y aprobación de proyectos de las regalías regionales tiene que ver con la débil comunicación y unificación de criterios entre los organismos que participan en el proceso de verificación de requisitos. En varios casos las observaciones realizadas por las entidades responsables no son claras para los formuladores, dado que, según manifiestan, en múltiples situaciones las entidades del Gobierno nacional se contradicen en las solicitudes que hacen para llevar a cabo la subsanación de requisitos faltantes y ajustes a la información existente del proyecto.

Otra de las dificultades halladas radica en la falta de compromiso de los responsables que apoyan a las entidades territoriales en la formulación y la gestión de los proyectos financiados con regalías regionales en el cumplimiento de los cronogramas que se fijan para subsanar requisitos. En la mayoría de los casos esta falta de compromiso radica en que los formuladores tienen otro tipo de responsabilidades laborales que les impiden dedicar el tiempo suficiente para apoyar las entidades territoriales en la formulación y la gestión de los proyectos de regalías regionales.

Los proyectos del FDR y del FCR 60 tienen como condición ser de impacto territorial, es decir, beneficiar a más de un municipio. Los requisitos generales y específicos de cada proyecto deben ser anexados para cada entidad territorial, lo cual implica un mayor tiempo en la gestión de los documentos y hace que no se cumplan los tiempos establecidos por los organismos respectivos para entregar la información en los tiempos estipulados. No obstante, debe rescatarse que la SBCA solo tiene seis municipios en comparación con otras subregiones de Antioquia como la Oriente y la Suroeste, que tienen 23 municipios, y hay proyectos donde se benefician la mayoría

de estos y debe llevarse a cabo la misma gestión, la cual se ha logrado en tiempos no tan desfasados como los de la SBCA.

En las entidades de orden nacional como el DNP, que lidera la verificación de requisitos en el OCAD regional y los diferentes ministerios sectoriales, los funcionarios responsables de revisar los proyectos no se ciñen estrictamente a lo definido en la normatividad de regalías, sino que emplean criterios personales que son contradictorios entre ellos y pueden generar reprocesos.

En su implementación el SGR conducía a un proceso de prueba-error-aprendizaje en todas las entidades territoriales, incluyendo al Gobierno nacional, donde apenas se adoptaba y se aprendía del sistema; sin embargo, se observa que a cuatro años de implementado aún persisten dificultades en el conocimiento de la normatividad del sistema y, por ende, de sus procedimientos en ambos roles. Por un lado, están las personas que apoyan las entidades territoriales en la formulación y la gestión de los proyectos, que desconocen en muchos casos las condiciones en las que deben ser presentados los estudios, presupuestos y demás componentes integrales de la formulación del proyecto; y por el otro, el desconocimiento de los responsables del Gobierno nacional de verificar los requisitos en la normatividad del SGR. Ambos factores pueden causar que haya un retraso de tiempo significativo en el proceso de aprobación de los proyectos.

Los proyectos públicos en Colombia se formulan siguiendo la metodología de marco lógico; dicha información debe estructurarse en un documento técnico del proyecto que profundice y brinde claridad de todos los componentes que se llevarán a cabo con la intervención. Este documento tiene como anexos los respectivos presupuestos, planos y diseños, dependiendo del sector y del tipo de proyecto. Finalmente, toda la información se compila en la aplicación de la MGA, que comprende el resumen del proyecto y, por lo tanto, debe tener coherencia con lo consignado en el documento técnico, el presupuesto y los demás anexos. Según lo manifestado por el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, en muchas ocasiones las inconsistencias entre el documento técnico del proyecto y lo consignado en la MGA generan reprocesos en la aprobación de los proyectos y se tarda más tiempo el proceso de aprobación.

Una de las dificultades manifestadas por el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia está asociada al desconocimiento que tienen algunos responsables de acompañar a las entidades territoriales en temas asociados a la formulación y la gestión de proyectos públicos, situación que dificulta aún más el proceso de formulación y, por ende, la apropiación de recursos en la aprobación de proyectos, dado que, aparte del desconocimiento de muchos aspectos normativos y procedimentales del sistema, se desconocen aspectos técnicos de la formulación de proyectos públicos que conducen a errores relacionados con la entrega de informes sin suficientes argumentos, documentación incompleta, MGA mal diligenciada e información inconsistente. Estos factores causan un mayor desfase en el tiempo de aprobación de los proyectos.

Según el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, si bien en el SGR se destinan recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación de las entidades territoriales, y con dichos recursos se puede contratar recurso humano para fortalecer los procesos de formulación y gestión de proyectos, se ha presentado que una proporción significativa de recursos se destina a la compra de equipos y materiales para fortalecer la oficina de planeación y no para contratar personas con capacidad en formulación y gestión de proyectos.

En las entidades territoriales no se garantiza la transferencia de conocimiento por parte de las personas que se contratan para apoyar la formulación de proyectos y la gestión de recursos. Existe una alta rotación de personal, dado que, por normatividad del sistema, las personas deben contratarse bajo la modalidad de prestación de servicios. Esto puede generar que, una vez se haya apropiado de los procedimientos del sistema, el responsable de la entidad territorial para la formulación de proyectos y gestión de recursos abandone la entidad territorial sin dejar documentado el proceso con lecciones aprendidas y buenas prácticas que les brinden herramientas a los nuevos responsables de acompañar el proceso, y así lograr facilitar el proceso de formulación y aprobación de los proyectos para apropiarse recursos asignados del SGR.

Como un aspecto fundamental para tener en cuenta en la sostenibilidad de los proyectos del SGR tanto el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia como los responsables de apoyar a las entidades territoriales en la formulación y la gestión de los proyectos de regalías regionales coinciden con preocupación en que estos pueden no ser sostenibles en el tiempo, dado que el sistema solo financia y cofinancia la inversión del proyecto y no su operación, lo cual tiene una buena intención en función de que estos recursos se inviertan en proyectos y no se inviertan en gastos recurrentes que no generen valor. Sin embargo, esto tiene el riesgo de la no voluntad política de dar continuidad a los proyectos de administraciones anteriores, ya que en muchos casos el gobernante se interesa en que solo sobresalgan los proyectos de su administración.

Se rescata por parte de los responsables de acompañar a las entidades territoriales en la aprobación y gestión de proyectos que el proceso de aprobación de regalías directas, en comparación a las regalías regionales, es mucho menor, dado que solo se gestiona información de un único municipio y las entidades del Gobierno nacional llegan a ser más flexibles en la revisión de sus requisitos.

En la gerencia de proyectos se brindan herramientas técnicas y conceptuales que contribuyen a la formulación de proyectos de manera adecuada, con el fin de que estos sean aprobados y permitan la apropiación de recursos que al ejecutarse contribuyan al impacto positivo de las condiciones de vida de un territorio. De igual manera, en la gerencia de proyectos se pueden brindar las recomendaciones que permitan dinamizar la aprobación de proyectos en el aspecto procedimental que define una entidad territorial, para que estos sean aprobados y posteriormente ejecutados.

Referencias

- Armenta Vergara, R. M. y Barrera Nieto, C. A. (2012). Medición de la eficiencia en el uso de las regalías petroleras: Una aplicación del análisis envolvente de datos. *Finanzas y política Económica*, 4(1), 13-32.
- Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J. G., Velasco, A. M. y Link, M. (2010). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Benítez Ibagué, N. Y. (2013). Caracterización del nuevo Sistema General de Regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia. *Finanzas y política Económica*, 5(1), 151-178.
- Bonet Morón, J. A. y Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿Mejóro, empeoró o quedó igual? *Borradores de Economía*, 198.
- Botero Ospina, M. E. (2016). Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. *Equidad & Desarrollo*, 26, 39-76.
- Botero, M., Hofman, J. y Hernández, D. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: Un balance del SGR en el cierre de brechas interregional. *Ópera*, 17.
- Candelo R., Durán Bobadilla, Y. L., Espitia Zamora, J. E., Garcés Cano, J. E. y Restrepo, J. A. (2010). Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional. *Desafíos*, 22(1), 143-203.
- Conceptos básicos de metodología de investigación [blog] (2016). Disponible en <http://metodologia02.blogspot.com.co/p/tecnicas-de-la-investigacion.html>
- Congreso de la República (2011a). Ley 1454 del 28 de junio de 2011. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=43210>
- Congreso de la República (2011b). Acto legislativo 05 del 18 de julio de 2011. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativoyLeyes.aspx>
- Congreso de la República (2012). Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativoyLeyes.aspx>
- Contraloría General de la República (2014). Balance del SGA 2012-2014. Expectativas y realidades. Disponible en http://www.contraloria.gov.co/documents/192006772/192489052/Balance_regalias.pdf/d3221808-287b-4279-a139-31ac8bead106
- Corte Constitucional (1991). Constitución Política de Colombia, artículos 360 y 361. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Departamento Administrativo de Planeación (DAP) (2016), Dirección de indicadores. Disponible en <http://antioquia.gov.co/index.php/planeacion>

- Departamento Nacional de Planeación, DNP (1994). Ley 152 de 1994. Ley orgánica de planeación. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=327>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2013). Manual conceptual de la Metodología General Ajustada, MGA. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sGf0xqep7Og%3D&tabid=186&mid=>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2016a). Proyectos “tipo”. Conpes 3856 de 2016. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2016b). Sistema de información y consulta de distribución de recursos territoriales (Sicodis). Disponible en <https://sicodis.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2016c). Mapa de regalías. Disponible en <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/> Mapa regalías.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2016d). Informe del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, segundo trimestre 2016. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2016e). Documento Conpes 3856 de 2016. Disponible en https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=187:conpes-3856&Itemid=261
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2016f). *Sistema Unificado de Inversiones de Finanzas Públicas*, SUIFP. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx>
- Diago García, A. I. y Vélez Arango, S. H. (2015) *Relación entre la inversión pública y el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV) en las subregiones de Antioquia para el período 2012-2013*. Medellín: Universidad EAFIT. Disponible en <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7426#.WR23DevhCUk>
- Fitzgerald, T. y Rucker, R. R. (2016). US private oil and natural gas royalties: estimates and policy relevance. OPEC, 40(1), 3-25.
- Freebairn, J. (2015). Reconsidering royalty and resource rent taxes for Australian mining. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 59 (4).
- Giraldo, M. (2013). La reforma a las regalías y su distribución. Infórmate de las regalías [blog]. Disponible en informatedelasregalias.blogspot.com/2013/11/la-reforma-las-regalias-ysu.html
- Gobernación de Antioquia (2014a). *Cartilla de regalías en plastilina 1*. Disponible en <http://www.idea.gov.co/es-co/SalaDePrensa/Publicaciones/Cartilla%20Regal%C3%ADas%20en%20Plastilina%20-%20V.%204.pdf>

- Gobernación de Antioquia (2014b). *Cartilla de regalías en plastilina 2*. Disponible en <http://www.idea.gov.co/es-co/SalaDePrensa/Publicaciones/Cartilla%20Regal%C3%ADas%20en%20Plastilina%20-%20V.%204.pdf>
- Gobernación de Antioquia (2014c). Anuario estadístico de Antioquia. Disponible en <http://antioquia.gov.co/planeacion/ANUARIO%202014/anuario-estadistico-de-antioquia-2014.html>
- Gobernación de Antioquia (2016). *Programas y proyectos 2016. Cumplimiento de metas. Registro de proyectos presentados y no aprobados*. Disponible en <http://antioquia.gov.co/images/pdf/2.%20CUMPLIMIENTO%20DE%20METAS%202016.pdf>
- Gobernación de Antioquia (2017). *Mapas de las subregiones de Antioquia*. Disponible en <https://www.google.com.co/search?q=mapa+de+subregiones+de+antioquia&tbm=isch&tbid=bo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKEwj9KSysZPUAhWG7CYKHYPcNEQsAQIQ&biw=944&bih=923>
- Gobernación de Antioquia (2010). *Banco de proyectos*. Disponible en <http://antioquia.gov.co/index.php/banco-de-proyectos>
- González, J. I. (2013). Despilfarro de recursos, ¿el riesgo de las regalías para CT+I? *Ciencia & Tecnología*, 323.
- Google Maps. Sitio web <https://www.google.es/maps/@40.396764,-3.713379,6z>
- Hernández, L. (2010). Regalías ¿a dónde irán? *Administración y Desarrollo*, 52(38), 30-48.
- Moyano, L. y Wright, W. (2016). *Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿Momento para una alternativa focalizada?* Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4509/5185>
- Pestana Chaverra. J. L. (2017a). Entrevista semiestructurada al señor José Eusebio Higueta Serna.
- Pestana Chaverra. J. L. (2017b). Entrevista semiestructurada a la señorita Sorany Meneses Mesa.
- Pestana Chaverra. J. L. (2017c). Entrevista semiestructurada al señor Juan Felipe Delgado Caicedo.
- Pestana Chaverra. J. L. (2017d). Entrevista semiestructurada a la señorita Érika Marcela López Mazo.
- Rujana Salas, S. y Camelo Piñeros, M. (2014). *Las locomotoras de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos: Un análisis de la ejecución de la locomotora de innovación entre 2010 y 2013*. Medellín: Universidad EAFIT. Disponible en https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/2921/MauricioCamelo_ShafiahRujana_2014.pdf?sequence=1
- SGR (2012a). Acuerdo 013 de 2012. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora2012.aspx>
- SGR (2012b). Decreto 1949 de 2012. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Decretos/Decreto2012.aspx>

- SGR (2012c). Ley 1606 de 2012. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativoyLeyes.aspx>
- SGR (2012d). Resolución 0252 de 2012. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Resoluciones/Resoluciones2012.aspx>
- SGR (2014). Ley 1744 de 2014. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/ActoLegislativoyLeyes.aspx>
- SGR (2015). Acuerdo 032 de 2015. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora2015.aspx>
- SGR (2016a). Acuerdo 038 de 2016. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora.aspx>
- SGR (2016b). Acuerdo 037 de 2016. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisi%C3%B3nRectora.aspx>
- SGR (2016c). Resolución 1450 de 2013. Disponible en <https://www.sgr.gov.co/Normativa/Resoluciones/Resoluciones2013.aspx>
- Sierra, H., Barreto, C., Nieto, C., Correa, C. y Campo, J. (2013) Precio del suelo y regalías en Colombia: Un análisis espacial para los municipios productores de petróleo. *Desarrollo y sociedad Universidad de los Andes*, 17, 126-145.
- Tamayo y Tamayo, M. (2012). *Aprender a investigar*. Bogotá: ICFES. Disponible en http://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/documentodeconsultacomplementario-el_proyecto_de_investigacion.pdf

Glosario

AMBACAN: Asociación de Municipios del Bajo Cauca y el Bajo Nechí

FAD: Asignaciones directas

BPIN: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

DAP: Departamento Administrativo de Planeación

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FAEP: Fondo de ahorro y estabilización petrolera

FCR: Fondo de Compensación Regional

FCR 40: Fondo de Compensación Regional del 40 %

FCR 60: Fondo de Compensación Regional del 60 %

FCTeI: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

FDR: Fondo de Desarrollo Regional

FNR: Fondo Nacional de Regalías

FONPET: Fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INBI: Índice de población con necesidades básicas insatisfechas

MGA: Metodología General Ajustada

OCAD: Órgano Colegiado de Administración y Decisión

SBCA: Subregión del Bajo Cauca antioqueño

SGR: Sistema General de Regalías

Sicodis: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales

SUIFP: Sistema Unificado de Inversiones de Finanzas Públicas. Banco de programas y proyectos de los proyectos financiados o cofinanciados con recursos del SGR

VIS: vivienda de interés social

Anexos

Anexo 1. Desarrollo de entrevistas

Instrumento 1

Las Tablas 24 y 25 a continuación, muestran, respectivamente, las respuestas a las entrevistas semiestructuradas aplicadas al equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia.

Tabla 24. Entrevista semiestructurada al señor José Eusebio Higueta Serna

Datos básicos	
Nombre	José Eusebio Higueta Serna
Rol desempeñado en el SGR	Responsable de Administrar la aplicación SUIFP donde se maneja el Banco de proyectos del SGR.
Años / meses de experiencia en temas relacionados con el SGR	Tres años
Formulación de proyectos	
¿Cuáles fueron las principales fortalezas que evidenció en la formulación de proyectos que son presentados por la SBCA para financiarse con recursos de regalías del FDR y el FCR 60?	El fortalecimiento de un aprendizaje continuo de acuerdo a las observaciones realizadas en el proceso de revisión y verificación de requisitos por parte de las diferentes entidades territoriales con el acompañamiento de los funcionarios de la Gobernación de Antioquia.
¿Cuáles fueron las principales dificultades evidenciadas en la formulación de los proyectos presentados por la SBCA para financiarse con recursos de regalías del FDR y el FCR 60 en el período 2013-2016?	La mala estructuración del proyecto ya que los formuladores tomaron la aplicación de la MGA como el proyecto, cuando este es solo el un software desarrollado por el DNP donde se debe vaciar la información cuando ya se tiene bien analizada y organizada en un documento estilo Word. Además no se tenían claro las fuentes de financiación por las cuales se debían presentar los proyectos.
¿Cuáles fueron los principales errores cometidos por los formuladores responsables de los proyectos de regalías en la SBCA en el período 2013-2016 y por los cuales con más frecuencia les devuelven los proyectos de regalías regionales?	Se evidencio que los encargados de realizar los certificados para cumplimiento de requisitos, cambiaban el nombre del proyecto, tenían mala la ubicación, tenían certificados con firma en facsímil cuando deberían ser firmas originales, no aportan algunos certificados que se les solicitaba dentro de la normatividad de los acuerdos 6, 13, 17, 38 reglamentados durante estas vigencias.
¿Considera que los recursos dispuestos por el SGR para el fortalecimiento y funcionamiento de las oficinas de planeación tienen un impacto positivo en la calidad de la formulación de los proyectos? ¿Sí, no?, ¿por qué?	Creo que falta en ese aspecto, ya que se toma más como una dotación de material de oficina y el pago de unas prestaciones a una persona, pero no se capacita a las personas a estructurar mejores proyectos que vayan en beneficio de lograr objetivos y cumplimiento de indicadores en un programa de gobierno.
¿Qué acciones propone para que en las entidades territoriales municipales, departamentales y del Gobierno nacional se fortalezcan los procesos de formulación de los proyectos?	Es necesario que los funcionarios de entidades territoriales conciban la idea de un proyecto como un beneficio para sus comunidades y no como algo en que deben gastarse los recursos, de ahí aprender a realizar una muy buena estructuración.
¿Qué cambios debería tener el SGR respecto a los procesos de registro, viabilización, gestión y aprobación de proyectos para garantizar que haya un mayor dinamismo en la ejecución de los recursos de regalías regionales?	Pues en la actualidad se están realizando varios cambios como la implementación MGA WEB y se están dando unos perfiles importantes a las personas que tienen injerencia en los proyectos, donde aspectos como la priorización y viabilidad de los proyectos van a ser responsabilidad de quienes los aprueben, esto puede llevar a tener más cuidado al momento de presentar un proyecto con los recursos SGR.
¿Considera que los recursos regionales del SGR se invierten en proyectos que son sostenibles en el tiempo? ¿Sí, no?, ¿por qué?	Considero que no, ya que el cambio de administración no permite esto; debido a que las administraciones de turno solo les interesa presentar sus propios proyectos y por lo regular a los proyectos solo se le hace una seguimiento y evaluación de ejecución y nunca una evaluación expost.

Fuente: Pestana Chaverra (2017a).

Tabla 25. Entrevista semiestructurada a la señorita Sorany Meneses Mesa

Nombre	Sorany Meneses Mesa
Rol desempeñado en el SGR	Apoyo al equipo de aprobación y seguimiento del SGR – Gobernación de Antioquia
Años / meses de experiencia en temas relacionados con el SGR	Cuatro años
Formulación de proyectos	
¿Cuáles fueron las principales fortalezas que evidenció en la formulación de proyectos que son presentados por la SBCA para financiarse con recursos de regalías del FDR y el FCR 60?	No evidencie fortalezas en la formulación, pero en los proyectos estos pueden llegar a mejorar la calidad de vida de beneficiarios.
¿Cuáles fueron las principales dificultades evidenciadas en la formulación de los proyectos presentados por la SBCA para financiarse con recursos de regalías del FDR y el FCR 60 en el período 2013-2016?	<ul style="list-style-type: none"> • La comunicación entre los organismos que participaron en las diferentes etapas de los proyectos. • Formuladores que no tenían conocimiento de la normativa del SGR • Falta de compromiso para cumplir con los cronogramas establecidos para subsanar requisitos, dado que los formuladores tienen otro tipo de responsabilidades laborales y no emplean el tiempo suficiente apoyando a la entidad territorial en la formulación y la gestión de los proyectos
¿Cuáles fueron los principales errores cometidos por los formuladores responsables de los proyectos de regalías en la SBCA en el período 2013-2016 y por los cuales con más frecuencia les devuelven los proyectos de regalías regionales?	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación incompleta sin firmas, sin membrete, mal escaneados • Informes mal argumentados o sin fundamentos • Información inconsistente • MGA mal diligenciada
¿Considera que los recursos dispuestos por el SGR para el fortalecimiento y funcionamiento de las oficinas de planeación tienen un impacto positivo en la calidad de la formulación de los proyectos? ¿Sí, no?, ¿por qué?	<p>No,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porque en la mayoría de casos estos recursos no se usan para fortalecer sus funcionarios si no que se invierte es en equipos de dotación 2. Se capacita los funcionarios pero se da mucho la rotación de personal 3. En algunos casos el formulador es la persona que menos trabajo tenga en el momento, independiente si es idóneo o no
¿Qué acciones propone para que en las entidades territoriales municipales, departamentales y del Gobierno nacional se fortalezcan los procesos de formulación de los proyectos?	Dentro de cada ente territorial o secretaría existan grupos interdisciplinarios que posean conocimientos en estructuración de proyectos, en la normativa del SGR, en contratación etc, para la formulación de proyectos que pretendan ser financiados con SGR
¿Qué cambios debería tener el SGR respecto a los procesos de registro, viabilización, gestión y aprobación de proyectos para garantizar que haya un mayor dinamismo en la ejecución de los recursos de regalías regionales?	Acompañamiento a los formuladores en el inicio del proyecto de todos los niveles que revisan y viabilizan el proyecto, con el objetivo de conocer de primera mano el proyecto y hacer las recomendaciones necesarias en una etapa inicial y no cuando el proyecto lleva meses en trámite. Mesas técnicas al inicio del proyecto
¿Considera que los recursos regionales del SGR se invierten en proyectos que son sostenibles en el tiempo? ¿Sí, no?, ¿por qué?	No, porque son proyectos pensados solo para mostrar gestión en la administración correspondiente donde se aprueba, no son proyectos planeados para ejecutarse a largo plazo ya que influye mucho el tema político y no el beneficio social

Fuente: Pestana Chaverra (2017b).

Instrumento 2

Las Tablas 26 y 27 a continuación, muestran, respectivamente, las respuestas a las entrevistas semiestructuradas aplicadas los responsables de apoyar a las entidades territoriales de la SBCA en la formulación y la gestión de proyectos de regalías regionales.

Tabla 26. Entrevista semiestructurada al señor Juan Felipe Delgado Caicedo

Nombre	Juan Felipe Delgado Caicedo
Cargo actual	Formulador de proyectos (asesor externo)
Rol desempeñado en el SGR	Asesor de asociaciones de municipios de Antioquia
Años/meses de experiencia en temas relacionados con el SGR	Un año
Formulación de proyectos	
¿Cuáles fueron las principales fortalezas que tuvo la entidad territorial a la que usted apoyo para la formulación y la gestión de proyectos?	A través de la ejecución de los proyectos, la entidad tuvo capacidad operativa para ser autosostenible y cumplir sus objetivos como entidad asociativa regional.
¿Cuáles fueron las principales dificultades en el momento de formular y gestionar proyectos ante el FCR 60 y el FDR?	La gestión de los requisitos en cada municipio, por ser proyectos que agrupaban varios municipios. La comprensión de los requisitos, en algunos casos quedaron sujetos a interpretación de quien revisaba y no a lo consignado en la normatividad
¿Cuáles fueron las principales diferencias que resalta entre los procesos de formulación, gestión y aprobación de recursos de las regalías directas asignadas a una entidad territorial y estos mismos procesos cuando se trató de regalías del FCR 60 y el FDR?	En todos los procesos, el tiempo hasta llegar a la ejecución fue la principal diferencia. Para las regalías directas el tiempo siempre fue menor
¿Cuáles fueron las principales diferencias en los proyectos formulados para ejecutarse con recursos del SGR y los proyectos para ejecutarse con recursos propios de la entidad territorial?	La gestión de requisitos hacen que el trámite sea más extenso y el proceso de aprobación por estar sujeto a los cronogramas del respectivo OCAD, disminuyendo los niveles de ejecución por estos fondos con respecto a la ejecución con recursos propios
¿Cuánto tiempo se tardó en subsanar las observaciones y requerimientos realizados por el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, el DNP y los ministerios respecto a los proyectos presentados al OCAD regional? Si es más de cinco días, ¿por qué tarda tanto tiempo?	Cuando se trató de observaciones técnicas, fueron 2 días cuando más. Pero cuando se trataba de adicionar un documento, se tomaba más de 1 semana, por el hecho de tramitar en varios municipios dicho documento
Según información brindada por la Gobernación de Antioquia, ninguna entidad de la SBCA presentó proyectos al OCAD regional en 2016. ¿Por qué no se presentaron proyectos teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen autonomía para presentar proyectos que beneficien a más de un municipio con cargo a las regalías del FDR y del FCR 60?	Básicamente por capacidad operativa. Los municipios gestionaron los proyectos regionales a través de la Asociación de Municipios y ésta entidad en el año 2015 no contaba con un equipo asesor para la formulación de proyectos
¿En qué se destinaron los recursos que el SGR asigna a las entidades territoriales para el fortalecimiento de las oficinas de planeación de los municipios? ¿Contrataron con estos recursos personas para apoyar la formulación de proyectos?	Para el caso de las asociaciones en las que participe asesorando, no hubo recursos de fortalecimiento, dichos recursos fueron destinados únicamente para los municipios y ellos destinaron recursos para sus bancos de proyectos tanto en personal como en recursos de oficina
Si la respuesta anterior fue sí, ¿cuál es el criterio que tiene para contratar las personas que apoyan la formulación de los proyectos de regalías? (Responda si en el rol desempeñado en el SGR le correspondía contratar las personas para apoyar la formulación de proyectos o si tiene conocimiento de cómo la entidad territorial hacía la selección de estas personas).	n/a
¿Qué cambios debería tener el SGR respecto a los procesos del	Dado que dentro de los objetivos del SGR está la objetividad

registro, la viabilización, la gestión y la aprobación de proyectos para garantizar que haya un mayor dinamismo en la ejecución de los recursos de regalías regionales?	técnica, los procesos deben concentrarse en la evaluación técnica y en menor proporción en la gestión de requisitos, puesto que muchos documentos se soportan en los distintos planes de las entidades territoriales
¿Considera que los recursos regionales del SGR, se invierten en proyectos que son sostenibles en el tiempo? ¿Sí, no, por qué?	No, en su mayoría se concentran en el cumplimiento de unos indicadores de los planes de desarrollo municipales; deberían enfocarse en planes decenales y que sigan lineamientos de los sectores más estratégicos del país. Otro planteamiento podría ser que se garantice la continuidad de los proyectos siguiendo los estudios de mercado

Fuente: Pestana Chaverra (2017c).

Tabla 27. Entrevista semiestructurada a la señorita Érika Marcela López Mazo

Nombre	Érika Marcela López Mazo
Cargo actual	Formuladora de proyectos
Rol desempeñado en el SGR	Independiente
Años/meses de experiencia en temas relacionados con el SGR	Dos años
Tema: formulación de proyectos	
¿Cuáles fueron las principales fortalezas que tuvo la entidad territorial a la que usted apoyo para la formulación y la gestión de proyectos?	<ul style="list-style-type: none"> • El acercamiento con los actores en el territorio, principalmente comunidad beneficiaria • Gestión de licencias y permisos • Brindar condiciones de seguridad para el desplazamiento de los profesionales al territorio
¿Cuáles fueron las principales dificultades en el momento de formular y gestionar proyectos ante el FCR 60 y el FDR?	<ul style="list-style-type: none"> • Información desactualizada en las alcaldías para el levantamiento de información secundaria • Los proyectos son utilizados en ocasiones para proselitismo político • No hay recursos asignados para el pago de la formulación y estructuración de los proyectos por parte de la entidad territorial • Algunos actores tratan de incidir en la formulación de los proyectos para ajustar el alcance y presupuestos para esperando sacar un beneficio en la ejecución • Los problemas de orden público no permiten validar información en campo, por lo tanto, se trabajan con datos suministrados por la alcaldía • Los alcaldes esperan pasar de la fase de idea a factibilidad sin tener en cuenta la elaboración de perfil y prefactibilidad, presiones sobre los tiempos para la entrega de los proyectos
¿Cuáles fueron las principales diferencias que resalta entre los procesos de formulación, gestión y aprobación de recursos de las regalías directas asignadas a una entidad territorial y estos mismos procesos cuando se trató de regalías del FCR 60 y el FDR?	La principal diferencia tiene que ver con el ejercicio de concertación que deben hacer para proyectos regionales con varios alcaldes de la misma subregión. Los formuladores y estructuradores deben concertar alcalde por alcalde y luego de manera grupal la asignación de recursos y priorización de beneficiarios lo cual se torna en un ejercicio lento ya que, si uno de ellos no participa activamente, se dificulta el proceso de formulación
¿Cuáles fueron las principales diferencias en los proyectos formulados para ejecutarse con recursos del SGR y los proyectos para ejecutarse con recursos propios de la entidad territorial?	<ul style="list-style-type: none"> • La concertación que deben hacerse con los diferentes actores de orden nacional, departamental o municipal • No estar limitado a los tiempos de las rutas de evaluación de los proyectos por la Gobernación, OCAD, etc.
¿Cuánto tiempo se tardó en subsanar las observaciones y	Se tarda más tiempo, ya que algunos trámites y documentación

requerimientos realizados por el equipo de regalías de la Gobernación de Antioquia, el DNP y los ministerios respecto a los proyectos presentados al OCAD regional? Si es más de cinco días, ¿por qué tarda tanto tiempo?	tienen un tiempo de vigencia y se debe estar renovando. Igualmente, el cambio de beneficiarios de último momento retrasa la subsanación de requisitos
Según información brindada por la Gobernación de Antioquia, ninguna entidad de la SBCA presentó proyectos al OCAD regional en 2016. ¿Por qué no se presentaron proyectos teniendo en cuenta que las entidades territoriales tienen autonomía para presentar proyectos que beneficien a más de un municipio con cargo a las regalías del FDR y del FCR 60?	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de recursos para formular y estructurar • Cambios en alcaldías. Los alcaldes dedican casi medio año en la estructuración de su plan de desarrollo • Dificultades de articulación de los municipios
¿En qué se destinaron los recursos que el SGR asigna a las entidades territoriales para el fortalecimiento de las oficinas de planeación de los municipios? ¿Contrataron con estos recursos personas para apoyar la formulación de proyectos?	n/a
Si la respuesta anterior fue sí, ¿cuál es el criterio que tiene para contratar las personas que apoyan la formulación de los proyectos de regalías? (Responda si en el rol desempeñado en el SGR le correspondía contratar las personas para apoyar la formulación de proyectos o si tiene conocimiento de cómo la entidad territorial hacía la selección de estas personas).	
¿Qué cambios debería tener el SGR respecto a los procesos del registro, la viabilización, la gestión y la aprobación de proyectos para garantizar que haya un mayor dinamismo en la ejecución de los recursos de regalías regionales?	<ul style="list-style-type: none"> • Se debería aplicar un SMSCE en el proceso de formulación y estructuración, lo cual permite un proceso más coherente en todas las fases del proyecto • Implementar de forma oficial Pre OCAD ágiles que revisen y retroalimenten los proyectos presentados para hacer los respectivos ajustes y reducir los tiempos de registro, viabilización, gestión y aprobación de proyectos al momento de presentarlos a la entidad competente • Evaluar los tiempos de vigencia de documentación (que sean más amplios) para evitar la renovación continua de documentos en la subsanación de requisitos
¿Considera que los recursos regionales del SGR, se invierten en proyectos que son sostenibles en el tiempo? ¿Sí, no, por qué?	<p>No, porque los proyectos están generalmente amarrados a períodos políticos, donde no se les da la continuidad y fortalecimiento requerido a los proyectos para su respectiva sostenibilidad</p> <p>Adicionalmente, por las falencias de los entes territoriales en la formulación y estructuración de proyectos, los cuales, no quedan técnicamente bien estructurados y, por ende, no son sostenibles en el tiempo</p>

Fuente: Pestana Chaverra (2017d).

Anexo 2. Proyectos ejecutados en la SBCA por la Gobernación de Antioquia financiados con regalías regionales

La Tabla 28 a continuación muestra los proyectos que fueron ejecutados en la SBCA por la Gobernación de Antioquia con recursos de regalías del FCR 60 y del FDR en el período 2013-2016.

Tabla 28. Proyectos ejecutados en la SBCA por la Gobernación de Antioquia financiados con regalías regionales

Nombre del proyecto	Valor total [\$]	Regalías [\$]	Subregión beneficiada
Habilitación de circuitos viales subregionales en Antioquia para potenciar la conectividad y accesibilidad del departamento	142.435.207.832	142.435.207.832	Bajo Cauca, norte, nordeste, suroeste, occidente, oriente, Urabá y Magdalena Medio
Fortalecimiento del sector acuícola y pesquero de Antioquia	9.252.235.002	8.059.360.000	Oriente, norte, suroeste, Magdalena Medio, Bajo Cauca y Urabá
Proyecto piloto de recuperación y mitigación de los pasivos ambientales generados por la minería. Occidente y Bajo Cauca	1.067.074.749	329.542.324	Bajo Cauca
Desarrollo de la capacidad técnica y tecnológica de las instituciones oficiales de educación superior de Antioquia	82.559.062.000	23.702.000.000	Oriente, Urabá, Bajo Cauca y suroeste
Implementación fomento a la creación de empresas y al fortalecimiento empresarial en las subregiones de Antioquia	5.545.506.794	3.488.500.000	Todo el departamento
Habilitación de los circuitos viales subregionales para potenciar la conectividad y la accesibilidad del departamento. Fase II	29.625.000.000	29.625.000.000	Bajo Cauca, suroeste, Magdalena Medio, nordeste, Urabá, norte, occidente y oriente
Capacitación a estudiantes en formación para el trabajo del departamento. Fase II	13.498.678.148	13.498.678.148	Bajo Cauca, norte, nordeste, suroeste, occidente, oriente, Urabá y Magdalena Medio

Fuente: elaboración del autor.

Anexo 3. Proyectos ejecutados en la SBCA con regalías específicas y directas de cada municipio²⁶

La Tabla 29 a continuación muestra los proyectos que fueron aprobados con cargo a las regalías directas las y regalías del FCR 40 en los municipios de la SBCA en el período 2013-2016.

Tabla 29. Proyectos ejecutados en la SBCA con regalías específicas y directas de cada municipio

²⁶ Como se ha indicado, los recursos de estos dos fondos son asignados a la entidad territorial municipal, por lo tanto, los proyectos son aprobados en el OCAD municipal del respectivo municipio.

Municipio	Nombre del proyecto	Sector de inversión	Valor total del proyecto [\$]	Financiación con regalías	Número de personas beneficiarias
Cáceres	Construcción de pavimento en concreto rígido en la calle 48 entre las carreras 50 y 53; la calle 50 entre las carreras 48 y 53; la calle 48 entre las carreras 48 y 53; y la carrera 48 entre las calles 49 y 50	Transporte	2.669.667.246	2.669.667.246	2.550
Cáceres	Construcción de alcantarillado sanitario en la calle 48 entre las carreras 50 y 53; la calle 49 entre las carreras 48 y 53; la calle 50 entre las carreras 48 y 53; la carrera 48 entre las calles 49 y 50; la carrera 49 entre las calles 49 y 50; y la carrera 50	Agua potable y saneamiento básico	1.571.487.391	1.571.487.391	1.200
Cáceres	Mantenimiento de la vía Quebradona en la vía Jardín-Manizales (corregimientos) desde el km 0 hasta Santa Rosita, km 21 + 460	Transporte	1.344.787.045	1.344.787.045	1.151
Cáceres	Construcción de pavimento en concreto rígido en la carrera 16 entre las calles 30 y 32; la calle 32 entre las carreras 15 y 18 en el corregimiento de Jardín	Transporte	618.111.361	618.111.361	8.009
Cáceres	Construcción de alcantarillado sanitario (reposición de redes construcción de <i>manholes</i> –bocas de alcantarillas– y domiciliarias), primera etapa	Agua potable y saneamiento básico	2.997.074.710	2.997.074.710	1.500
Caucasia	Mejoramiento y ampliación de las vías que conducen a la ciudadela educativa y los barrios El Camello y Santa Elena	Transporte	855.332.886	855.332.886	9.561
Caucasia	Construcción de canal tipo box culvert en el caño San Miguel y pavimentación de la vía a los barrios San Miguel y El Paraíso	Transporte	1.974.440.028	1.505.732.203	4.500
Caucasia	Construcción de la urbanización El Dromedario	Vivienda	4.020.479.306	4.020.479.306	2.900
Caucasia	Construcción de tres parques sobre la avenida troncal	Equipamiento urbano	354.104.480	350.290.261	87.225
Caucasia	Asistencia en salud pública a la población pobre no asegurada	Salud	696.146.600	696.146.600	6.120
Caucasia	Construcción de pavimento rígido en siete tramos de vías urbanas	Transporte	1.891.376.886	1.891.376.886	24.000
Caucasia	Construcción de infraestructura deportiva para el acceso, la práctica y el disfrute del deporte y la recreación	Deporte y recreación	1.494.506.767	1.478.819.887	26.954
Caucasia	Desarrollo de un software para mejorar el recaudo en línea de los impuestos municipales	TIC	64.210.000	64.210.000	10.6887
Caucasia	Construcción de pavimento en las carreras 7ª y 8ª, barrio San Miguel; y la calle 17 entre las carreras 14 y 15, barrio Centenario	Transporte	929.365.349	929.365.349	24.000
Caucasia	Construcción de placas polideportivas en el corregimiento Campo Alegre y el barrio El Camello, e instalación de graderías	Deporte y recreación	1.120.677.990	1.120.677.990	6.500
Caucasia	Mejoramiento de las I .E. Cacerí y Santo Domingo	Educación	941.321.916	941.321.916	2.377

Municipio	Nombre del proyecto	Sector de inversión	Valor total del proyecto [\$]	Financiación con regalías	Número de personas beneficiarias
Caucasia	Construcción de la biblioteca pública	Educación	7.338.611.901	7.338.611.901	54.932
Caucasia	Construcción de obras de pavimentación en los barrios El Camello y Los Almendros	Transporte	2.742.969.457	2.600.000.000	9.300
Caucasia	Construcción de la sede para las comunidades afro descendientes	Inclusión Social y reconciliación	795.342.565	795.342.565	110
Caucasia	Apoyo a la formalización para la generación de ingresos e independencia económica de personas de escasos recursos	Comercio, industria y turismo	241.627.992	241.627.992	ND
Caucasia	Mejoramiento de ingresos y seguridad alimentaria a las familias del área rural mediante la implementación de maquinarias para el beneficio del arroz	Agricultura y desarrollo rural	329.331.000	329.331.000	ND
Caucasia	Construcción de pavimento rígido en los barrios Caracolí, pueblo Nuevo y Villa Arabia 1 y 2, y de dos puentes sobre el caño El Silencio	Transporte	2.247.866.352	2.247.866.352	ND
Caucasia	Construcción, reparación y mantenimiento en vías urbanas y rurales	Transporte	1.822.492.852	1.822.492.852	ND
El Bagre	Construcción de la red de alcantarillado sanitario en los barrios Villa del Socorro y Porvenir	Agua potable y saneamiento básico	797.785.517	797.785.517	1.373
El Bagre	Implementación del plan maestro de alcantarillado (colector) del barrio Laureles	Agua potable y saneamiento básico	2.830.884.033	2.830.884.033	485
El Bagre	Construcción de acueductos por gravedad en el resguardo indígena Los Almendros y el Consejo comunitario Villa Grande	Agua potable y saneamiento básico	535.780.281	440.511.881	748
El Bagre	Construcción de redes de alcantarillado sanitario en los barrios El Progreso y Los Ángeles	Agua potable y saneamiento básico	1.609.752.664	1.609.752.664	2.061
El Bagre	Construcción de un puente y un box culvert sobre la quebrada Portugal en el barrio Portugal	Transporte	426.634.565	426.634.565	21.646
El Bagre	Servicio de inmunización contra la enfermedad neumocócica para niños entre los tres y los cinco años	Salud	289.388.000	289.388.000	3.000
El Bagre	Mejoramiento de la vía para comunicar los barrios del nororiente y el oriente con los barrios del norte	Transporte	773.513.281	773.513.281	8.137
El Bagre	Estudio hidráulico y diseño de redes para el alcantarillado pluvial	Agua potable y saneamiento	171.921.352	171.921.352	49.538

Municipio	Nombre del proyecto	Sector de inversión	Valor total del proyecto [\$]	Financiación con regalías	Número de personas beneficiarias
		básico			
El Bagre	Estudios y diseños del parque comercial	Equipamiento urbano	260.652.000	260.652.000	49.248
El Bagre	Construcción del restaurante escolar en la I. E. La Esmeralda	Educación	122.702.985	122.702.985	1.070
El Bagre	Construcción de redes de alcantarillado en los barrios El Porvenir, Veinte de Julio y Las Delicias	Agua potable y saneamiento básico	700.807.006	700.807.006	1.362
El Bagre	Estudios de actualización del plan maestro de acueducto y alcantarillado	Agua potable y saneamiento básico	650.000.000	650.000.000	58.071
El Bagre	Reposición de la infraestructura de la E. S. E. Hospital Nuestra Señora del Carmen, segunda etapa	Salud	1.351.388.202	1.351.388.202	49.583
El Bagre	Construcción del urbanismo, la señalización y la pavimentación en concreto rígido de la glorieta de acceso principal al área urbana	Transporte	799.732.419	799.732.419	34.947
El Bagre	Caracterización y auto reconocimiento de la población afro descendiente	Inclusión social y reconciliación	153.900.765	153.900.765	7.795
El Bagre	Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía terciaria que del casco urbano conduce al corregimiento de Puerto López	Transporte	5.446.907.679	5.207.195.329	49.583
El Bagre	Mejoramiento de los ingresos de 56 familias indígenas mediante la implementación de un molino de arroz veredal	Agricultura y desarrollo rural	52.174.800	52.174.800	259
Nechí	Suministro de 200 prótesis dentales para ancianos	Salud	60.000.000	60.000.000	200
Nechí	Adquisición de un vehículo recolector de residuos sólidos	Ambiente	317.834.411	304.346.411	12.969
Nechí	Prevención de las enfermedades neumocócicas de niños entre los tres y los cinco años	Salud	149.505.500	149.505.500	770
Nechí	Aplicación de 900 dosis de vacunas para ancianos	Salud	148.095.000	148.095.000	900
Nechí	Construcción de terraplenes en Bella Sola y Puerto Astilla	Agropecuario	466.280.490	466.280.490	800
Nechí	Construcción de 675 metros de pavimento rígido en el área urbana	Transporte	1.193.260.077	1.193.260.077	24.703
Nechí	Ampliación y electrificación del relleno sanitario	Ambiente	73.225.841	73.225.841	25.311

Municipio	Nombre del proyecto	Sector de inversión	Valor total del proyecto [\$]	Financiación con regalías	Número de personas beneficiarias
Nechí	Construcción de la segunda etapa del restaurante escolar del corregimiento Colorado	Educación	83.842.599	83.842.599	178
Nechí	Campaña de promoción de la salud bucodental para niños entre los tres y los trece años de los I. E.	Salud	149.065.625	149.065.625	4.500
Nechí	Remodelación de las instalaciones de la Casa de la Cultura	Cultura	183.017.042	183.017.042	25.311
Tarazá	Construcción de pavimento en el casco urbano de los corregimientos El Doce, El Guaimaro, Barro Blanco y La Caucana	Transporte	2.408.640.913	2.351.510.913	14.022
Tarazá	Construcción del sistema de alcantarillado pluvial y de obras de embellecimiento en el sector la avenida, la calle 34 y la carrera 30 Tarazá	Agua potable y saneamiento básico	2.929.042.787	2.929.042.787	6.214
Tarazá	Construcción de 250 metros lineales de pavimento en el barrio Buenos Aires, en la calle 28 entre las carreras 40 y 37	Transporte	237.341.578	199.009.578	294
Tarazá	Habilitación y mantenimiento de 5.300 metros del caño El Topacio en el casco urbano	Agua potable y saneamiento básico	362.159.087	362.159.087	38.191
Tarazá	Asistencia integral a los ancianos	Inclusión social y reconciliación	176.927.175	148.632.500	350
Tarazá	Construcción del alcantarillado sanitario y mejoramiento del entorno en el barrio La Lucha	Agua potable y saneamiento básico	459.312.068	459.312.068	38.191
Tarazá	Adecuación y remodelación de la I. E. Rafael Núñez	Educación	901.448.977	233.593.795	38.191
Tarazá	Construcción de dos aulas y de la sala de sistemas en el segundo nivel del C. E. R. Carlos Arturo Quintero, vereda Piedras	Educación	434.708.571	112.725.202	38.191
Tarazá	Mantenimiento y habilitación del tramo de vía comprendida entre la vereda El Embaretado y el punto denominado La Porra	Transporte	131.791.446	131.791.446	549
Tarazá	Subsidios para los servicios de acueducto y alcantarillado en los estratos 1, 2 y 3	Agua potable y saneamiento básico	228.065.688	228.065.688	38.191
Tarazá	Aportes para la continuidad del régimen subsidiado y afiliación de la población pobre sin afiliar	Salud	13.938.708.683	302.297.414	35566
Tarazá	Aportes para garantizar la continuidad de la población afiliada en salud al régimen subsidiado	Salud	14.956.825.334	313.766.336	33.788

Municipio	Nombre del proyecto	Sector de inversión	Valor total del proyecto [\$]	Financiación con regalías	Número de personas beneficiarias
Tarazá	Adquisición de predios y mejoras para la construcción de obras de integración urbanística	Equipamiento urbano	243.675.400	243.675.400	40.355
Tarazá	Construcción de un puente colgante sobre la quebrada San Agustín en zona rural	Transporte	590.887.746	100.000.000	874
Tarazá	Construcción de pavimento rígido en los barrios Buenos Aires, Nuevo Milenio, Mesetas y Pavas	Transporte	2.349.965.891	2.349.965.891	8.240
Tarazá	Construcción de un parque recreativo en el barrio Las Palmas	Deporte y recreación	163.979.202	163.979.202	1.200
Tarazá	Construcción y cerramiento de celdas para la disposición final de residuos sólidos	Agua potable y saneamiento básico	1.378.492.513	1.378.492.513	40.355
Tarazá	Construcción del alcantarillado y de obras complementarias en el corregimiento Puerto Antioquia	Agua potable y saneamiento básico	2.388.137.488	2.388.137.488	1.113
Tarazá	Mejoramiento y adecuación de puentes peatonales en el casco urbano	Transporte	241.830.764	241.830.764	21.888
Tarazá	Construcción del alcantarillado en el barrio San Martín y de obras complementarias en los barrios San Martín y Paraíso	Agua potable y saneamiento básico	2.329.826.900	2.329.826.900	2.115
Tarazá	Actualización y ajustes del plan básico de ordenamiento territorial	Vivienda, ciudad y territorio	433.608.000	433.608.000	23.786
Tarazá	Formulación del plan agropecuario municipal	Agricultura y desarrollo rural	76.000.000	76.000.000	15.948
Tarazá	Actualización del plan maestro de acueducto y alcantarillado urbano y elaboración de los estudios y diseños del corregimiento La Caucana	Vivienda, ciudad y territorio	206.329.200	206.329.200	23.786
Tarazá	Estudio y diseño de dos puentes vehiculares y un puente peatonal, con proyección a la construcción para la intercomunicación, prosperidad y desarrollo rural y urbano	Transporte	400.136.100	400.136.100	42.641
Zaragoza	Construcción de un mirador turístico geológico, recreativo y cultural, en la vereda Quebradona 1.	Equipamiento urbano	2.798.959.388	2.129.693.946	29.228
Zaragoza	Construcción del parque principal del corregimiento Pato	Equipamiento urbano	248.420.484	124.210.242	1.371
Zaragoza	Mejoramiento de la vía de acceso principal	Transporte	1.796.222.007	1.796.222.007	15.144
Zaragoza	Mejoramiento de la unidad deportiva San Gregorio	Deporte y recreación	428.608.185	428.608.185	12.912
Zaragoza	Construcción de un centro de estudios técnico y tecnológico para la competitividad en el barrio Villa Mena	Educación	1.541.910.853	645.172.002	660

Municipio	Nombre del proyecto	Sector de inversión	Valor total del proyecto [\$]	Financiación con regalías	Número de personas beneficiarias
Zaragoza	Construcción de tres canchas polideportivas	Deporte y Recreación	570.427.095	570.427.095	21.460
Zaragoza	Construcción de pavimentos urbanos y acceso al mirador turístico	Transporte	1.161.338.261	1.161.338.261	15.145
Zaragoza	Construcción del parque El Educador para promover el desarrollo de la sana recreación y el deporte	Deporte y Recreación	499.999.999	499.999.999	15.491

Fuente: elaboración del autor a partir de información tomada de la oficina de regalías de la Gobernación de Antioquia.

Anexo 4. Revisión de la literatura

Este anexo relaciona otros trabajos que a nivel de otros países y a nivel de Colombia, han abordado e estudio de las regalías, para el caso de Colombia, se resaltan algunos estudios que abordan el tema de la ejecución de recursos, el impacto de los proyectos y han tratado de evaluar en algunas variables el impacto en el desarrollo del SGR.

Referencias internacionales

El estudio *US private oil and natural gas royalties: Estimates and policy relevance* realizado por Fitzgerald y Rucker (2016) para la OPEC, aborda las tasas de regalías cobradas a los privados por la explotación de gas y petróleo. En el caso del petróleo, la tasa promedio de los últimos años corresponde al 13.5 % y para el gas representa el 11.8 %. El trabajo consiste en valorar el impacto de dichas tasas en la exportación, la refinería, impuestos y regulación tecnológica, si bien este trabajo no se relaciona de manera directa con el problema planteado, en el desarrollo del trabajo de investigación, se pueden tomar las tasas de regalías identificadas por los autores y compararlas con las tasas colombianas.

Por su parte, Freebairn (2015) aborda el tema de regalías en Australia en el trabajo *Reconsidering royalty and resource rent taxes for Australian mining*, donde analiza la importancia de un impuesto sobre la renta de recursos como una contribución especial sobre la industria minera australiana, haciendo énfasis en que deben tenerse en cuenta algunas consideraciones como lo es la importancia de las cuasi-rentas obtenidos de las inversiones que desplazan la curva de oferta de la minería con el tiempo, el predominio de no residentes como compradores y como accionistas, y los datos disponibles sobre los costos relativos de las minas con más y menos favorables dotación de recursos naturales.

Referencias nacionales

Botero Ospina (2016) lleva a cabo el estudio *Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concertada*. Este trabajo muestra cómo se distribuyen y aplican los recursos provenientes de la contribución de regalías entre los municipios colombianos, para establecer si el reparto y el destino de tales ingresos para los territorios están contribuyendo a dinamizar el desarrollo territorial, y con este, el cierre de la brecha interregional en Colombia.

Los resultados de investigación muestran que si bien el reparto de recursos se ha “democratizado”, en cuanto buena parte de ellos están llegando por primera vez a municipios de categorías quinta y sexta, los proyectos siguen concentrados en los departamentos centrales del país, con lo cual no se resuelve el desequilibrio entre entidades territoriales centrales y periféricas en Colombia. Entre las conclusiones del trabajo se encuentra la siguiente:

La otra hipótesis es que las regalías están siendo usadas por las entidades territoriales como complemento de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual, aunque mejora el bienestar de la población, no crea bases infraestructurales productivas ni tecnológicas

para impulsar el desarrollo de los municipios y departamentos, al menos de la forma que se esperaba al hacer los cambios estructurales en la arquitectura de este sistema de financiamiento territorial (Botero Ospina, 2016: 76).

Con respecto al aporte realizado a la investigación, se vislumbra elementos que explican cómo impactan las regalías en la promoción del desarrollo territorial a partir del destino de estos recursos, los sectores que atienden, quiénes se benefician en términos territoriales de la aplicación de estos recursos y la forma en que la capacidad de gestión y el desempeño de las administraciones municipales y departamentales determinan el éxito o fracaso de las entidades territoriales en el SGR, en términos del número de proyectos aprobados por los órganos de administración y decisión (OCAD), y del monto de los recursos a los que se corresponden tales asignaciones, se resalta que el tema de gestión, está en función de la capacidad administrativa de las entidades territoriales y la estructura de los proyectos.

En términos de regalías de Ciencia Tecnología e Innovación, CTel, Rujana Salas y Piñeros (2014) en el estudio *Las locomotoras de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos: Un análisis de la ejecución de la Locomotora de Innovación entre 2010 y 2013*, consideran que la locomotora de la innovación fue una de las estrategias más importantes dentro del Plan de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos* de Juan Manuel Santos, no obstante, esto contrasta con la realidad de la inversión que se llevó a cabo en aquel período de Gobierno, Estos autores señalan algunos datos de la inversión planeada versus la inversión real en materia de CTel: 2010, la inversión correspondía al 0.17 % del PIB; 2011, se planeó invertir el 0.19 % del PIB y se obtuvo el 0.18 %; para 2012, la meta era el 0.26 % y la inversión real fue del 0.17 %,

Los autores señalan que para ese momento se aguardaba la esperanza que la reforma al SGR cambiara el panorama y logra el cumplimiento de las metas. Aunque anotaron también una preocupación por el aumento tan significativo de recursos y que estos se “despilfarraran” por no existir los suficientes controles; no obstante, en el trabajo *Despilfarro de recursos, ¿el riesgo de las regalías para CT+I?*, del respetado académico Jorge Iván González (2013), este descalifica rotundamente el modelo del naciente SGR argumentando las siguientes razones: con el cambio de la ley, el sistema quedó peor que antes; primero, por el hecho que las regalías se distribuyeran por el territorio, llevó a la dispersión total de estos recursos impidiendo que se concentraran en grandes proyectos estratégicos (esta es una de las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República [2016] donde se sostiene que la inversión se dispersó en proyectos de mínimas cuantías que no generarán ningún tipo de impacto). Y, segundo, encuentra que su forma organizativa es tan complicada y engorrosa que la ejecución es muy lenta. El trabajo de investigación referenciado, se relaciona con la propuesta de investigación en formulación, en dos aspectos importantes a resaltar; el primero, se esperaba que con la reforma al SGR, los proyectos de ciencia, tecnología e innovación tuvieran un mayor dinamismo y se invirtieran de manera eficiente, por otro lado, los académicos no están de acuerdo porque el proceso de aprobación es engorroso, esto hace que los recursos no se ejecuten de manera oportuna. Ambas situaciones, brindan validez a las hipótesis planteadas en este trabajo.

Por otra parte, el Centro de Estudios Económicos Regionales, CEER, en el artículo *El SGR: ¿Mejóro, empeoró o quedó igual?* de Jaime Alfredo Bonet Morón²⁷ y Joaquín Urrego,²⁸ identifica lo siguiente:

Existen algunos aspectos sobre la aprobación de proyectos que atrasan la ejecución y no necesariamente aseguran que los seleccionados sean los más adecuados. Además, no se evidencia que el sistema involucre un análisis de la sostenibilidad de las inversiones y se observa cierta pereza fiscal en algunos especialmente en aquellos que antes no recibían recursos de regalías (Bonet Morón y Urrego, 2014: 3).

Entre las principales conclusiones del estudio se tiene que el trámite complejo que implica el nuevo esquema de aprobación de proyectos, puede atrasar la ejecución y no necesariamente aseguran que los proyectos de inversión sean los más adecuados. Otro factor analizado está en la no evidencia dentro de la nueva estructura un análisis de la sostenibilidad de los proyectos, al igual que una pereza fiscal en los departamentos que antes no recibían regalías. En este sentido, se brindan algunos elementos que permiten validar una de las hipótesis planteadas y es la relacionada con los procesos de aprobación que hacen que los recursos no se inviertan de manera oportuna y se generen demoras para iniciar el trámite contractual y de ejecución.

El estudio realizado por Armenta Vergara y Barrera Nieto (2012) *Medición de la eficiencia en el uso de las regalías petroleras: Una aplicación del análisis envolvente de datos* si bien se lleva a cabo analizando el impacto de las regalías con el anterior esquema, se evalúa y analiza mediante el análisis envolvente de datos la relación existente entre regalías directas y las coberturas mínimas alcanzadas por los municipios productores de petróleo para el período 2007-2008. Entre las principales conclusiones se tiene que en el 2007 la eficiencia técnica promedio de las entidades territoriales era del 24 % y para el 2008, esta se ubicó en el 19.6 %, por lo que se determina que son pocos los municipios que presentan un desempeño eficiente en cuanto a la gestión de regalías. Si bien este artículo trata de la eficiencia en la gestión de recursos versus con las coberturas en el antiguo FNR se articula de manera valiosa con este trabajo, dado que permite evidenciar que existe una relación positiva y directa entre la capacidad administrativa de la gestión y la cobertura, es decir, a la oportuna gestión de recursos y aprobación de recursos que se materializan en proyectos que son los que generan dichas coberturas.

Por su parte, Diago García y Vélez Arango (2015), en el estudio *Relación entre la inversión pública y el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida - IMCV en las subregiones de Antioquia para el período 2012 – 2013* describen la relación entre el gasto de inversión y el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida. A través de modelaciones econométricas se validó la relación existente entre la inversión realizada y los diferentes componentes del gasto de inversión: recursos propios, transferencias del Estado, sistema de regalías y otras fuentes de

²⁷ Gerente del Banco de la República, sucursal Cartagena.

²⁸ Estudiante de Economía de la Universidad EAFIT.

financiación. Los resultados arrojaron un grado de asociación significativo y directo entre estos dos componentes, se concluye:

En cuanto a la relación de las Transferencias del SGR-TSGR- y la inversión realizada por los municipios es diversa en las diferentes subregiones y se encuentra condicionada a los proyectos que presenten los municipios en la MGA ante los OCAD. En la subregión Oriente presenta una asociación poco representativa debido al bajo número de proyectos presentados en la MGA para aprobar su ejecución con los recursos de regalías. En las demás subregiones se observa que la relación es por lo menos moderada, dado los altos recursos a los que acceden los municipios de las diferentes subregiones al presentar proyectos ante los OCAD. (Diago García y Vélez Arango, 2015: 8).

Esta investigación se relaciona con el trabajo en desarrollo, dado que relaciona en el modelo econométrico la inversión de recursos en el territorio, versus las condiciones de vida de la población de Antioquia, medida en el Índice Multidimensional Condiciones de Vida; precisamente el alcance de este trabajo, pretende identificar las principales causas por las cuales los recursos del SGR no se aprueban y ejecutan de manera oportuna, aun cuando las necesidades persisten en el territorio.

Otros elementos por considerar se encuentran consignados en el estudio llevado a cabo por Candelo, Durán Bobadilla, Espitia Zamora, Garcés Cano y Restrepo (2010) *Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional*. Dicha investigación podrá aportar datos relevantes del funcionamiento del anterior FNR, que permitirá hacer un análisis comparativo entre la distribución de recursos del antiguo fondo y del nuevo sistema, Este trabajo aboga para que la distribución de regalías se haga para todo el territorio nacional, partiendo del mandato constitucional que el subsuelo y los recursos no renovables son del Estado y no solamente del territorio donde se encuentran estos materiales. El artículo presenta el marco normativo que rige las regalías, las variables que la determinan en el aspecto legal y su impacto, cabe resaltar que precisamente la distribución de recursos en todo el territorio colombiano, se dio a partir de la reforma implementada con la Ley 1530 de 2012.

Estos autores señalan la deficiencia que tienen las instituciones para lograr que se cumpliría el mandato de la Ley 141 de 1994 del FNR, para asegurar las coberturas mínimas en departamentos con altos ingresos, es decir, antes de la implementación del nuevo sistema, se evidencia una deficiente capacidad institucional en el manejo de recursos de regalías.

Por su parte, Botero, Hofman y Hernández (2015) en el estudio *Inequidades territoriales en Colombia: Un balance del SGR en el cierre de brechas interregional* brindan un enfoque que contrasta con una de las hipótesis planteadas, en este y en otros de los trabajos referenciados, cuando afirman que el desempeño institucional no se relaciona directamente con el número de proyectos aprobados. Aquí se evalúa el impacto de la transformación del SGR en el desarrollo territorial. Primero, se examina el cambio en el sistema, sus causas y sus beneficios. Seguidamente, se analizan las dinámicas de las economías departamentales, así como el crecimiento económico departamental en los últimos veinte años, para establecer las condiciones

sobre las que partió el sistema. En tercer lugar, se establece su contribución al desarrollo territorial, los sectores que atiende y las entidades territoriales beneficiarias del mismo. Finalmente, se evalúa la relación entre capacidad administrativa municipal y asignación de recursos de regalías, que muestran indicios de influencia política en la aprobación de proyectos a las entidades territoriales. Entre las principales conclusiones se encuentran:

A pesar de que las bases del sgr propenden por “premiar” la mejora de la capacidad administrativa de los departamentos y municipios, ni antes ni después de la reforma se observa una relación entre el indicador de capacidad y el número de proyectos aprobados (Botero, Hofman y Hernández, 2015: 27).

Si bien en el proceso de aprobación de proyectos financiados o cofinanciados por el SGR, puede haber algún tipo de influencia política, ésta no es solo el único determinante para la aprobación, la conclusión, está enfocada a que el índice de capacidad institucional no está en concordancia con el número de proyectos aprobados, no obstante, para la SBCA esta situación no tiene validez dado que algunos proyectos regionales no se aprobaron por estar en pésimas condiciones de formulación, además proyectos aprobados y que se están ejecutando, no podrán finalizarse por los trámites administrativos y porque no se contemplaron en la formulación varios componentes que ahora son indispensables para su entrega oportuna.

Otros elementos paraa destacar se consignan en el estudio llevado a cabo por Sierra, Nieto, Correa y Campo (2013) *Precio del suelo y regalías en Colombia: Un análisis espacial para los municipios productores de Petróleo*, plantean las rentas relacionadas con los recursos de regalías tienen una incidencia en el valor del suelo de los municipios petroleros. Por medio de una aproximación hedónica, se estiman los valores del suelo utilizando una especificación econométrica con errores correlacionados espacialmente. Se encuentra evidencia luego de controlar por variables de localización, ingresos y atributos locales, en aquellos municipios donde se reciben regalías el precio del suelo es significativamente más bajo. Se puede concluir que las regalías afectan de manera negativa el equilibrio espacial, aun con un mayor consumo de amenidades. En relación con el presente trabajo, puede existir una relación indirecta al definirse que los recursos del SGR al ejecutarse por medio de proyectos de inversión, pueden generar una externalidad negativa, ya que según los resultados de la investigación las regalías generan un impacto negativo en el valor del suelo.

Referencias regionales

A nivel regional, Benítez Ibagué (2013) lleva a cabo estudio *Caracterización del Nuevo Sitema General de Regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia*, una investigación básica que comprende la descripción del funcionamiento el nuevo sistema y hace énfasis en el efecto fiscal de la nueva distribución para los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Una de las principales conclusiones, que tiene validez y articulación efectiva y contundente a la luz de este trabajo, es la siguiente:

El SGR está diseñado para que las entidades tengan que realizar un importante esfuerzo en contar con la capacidad institucional y de coordinación para desarrollar e identificar los proyectos de mayor impacto territorial y tramitar de manera específica cada uno de estos. Esto se debe hacer teniendo en cuenta el órgano que tendrá a cargo su estudio y análisis, lo que especializará la manera de formular cada proyecto dependiendo su alcance. Consecuentemente, el impacto que cause esta normatividad sobre el desarrollo y bienestar de la población no depende únicamente de la posibilidad que tiene las entidades territoriales de acceder a los recursos, sino de la capacidad institucional de estas entidades para formular los proyectos según las exigencias de la norma. (Benítez Ibagué, 2013: 151).

Este trabajo contrasta con el planteamiento realizado por Botero, Hofman y Hernández, (2015) donde aducen que la capacidad institucional no tiene incidencia en la aprobación de proyectos y lo asocian a un fuerte componente político.

Otro trabajo a nivel regional es *Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿Momento para una alternativa focalizada?* de Moyano y Wright (2016), que evalúa si el sistema de regalías adoptado en 2012 ha tenido un impacto significativo sobre la pobreza en la región Caribe, la cual tiene una alta concentración de pobres. Esto es importante por dos razones. Primera, el nuevo sistema redujo la participación privilegiada de los departamentos productores de recursos no renovables y abrió la oportunidad para corregir las desigualdades entre regiones, entre áreas urbanas y rurales, y entre personas. Segunda, para el desarrollo del país es esencial enfrentar estas desigualdades; aún más con la posible terminación del conflicto armado. Entre las principales conclusiones se encuentran:

La evidencia que ratifica, con datos de 2012 a 2014, que el nuevo sistema de regalías ha tenido poco impacto sobre la pobreza en la región Caribe. Este resultado era en parte predecible por su diseño, que asigna pocos recursos a su alivio directo, y ha sido confirmado por su operación. Hay una relación débil entre regalías a los municipios e incidencia de la pobreza. Y solo una pequeña minoría de los proyectos aprobados para financiar con regalías tiene impacto directo sobre la pobreza. (Moyano y Wright, 2016: 201).

Existen otros estudios que han abordado el tema que si bien no se relacionan de manera directa con el objeto de esta investigación, podrán aportar datos relevantes en el desarrollo de la misma, a continuación, se relacionan algunos de estos trabajos:

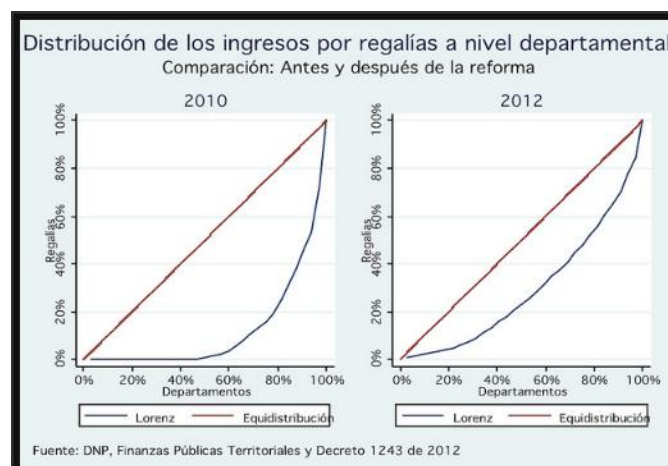
Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales, de Benavides, Carrasquilla, Zapata, Velasco y Link (2010), indaga sobre el impacto de las regalías en las entidades territoriales, mediante la siguiente pregunta orientadora: ¿Cuál ha sido el efecto de las regalías establecidas mediante la Ley 141 de 1994 sobre la dinámica económica en los entes territoriales? Entre las principales conclusiones se tiene que las regalías, han sido mal manejadas y han fortalecido algunas costumbres políticas desfavorables con sus consecuentes efectos negativos. Igualmente, aseguran que el impacto de las inversiones financiadas no es el mejor y que éstas se

han concentrado en actividades que no son las prioritarias según los planes de desarrollo o con las necesidades básicas de la población.

La reforma a las regalías y su distribución, de Giraldo (2013), pretende examinar la reforma a las regalías emprendidas por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos a través de la Ley 1530 de 2012 el análisis lo enfoca en el efecto de la distribución. El autor, hace un análisis mediante la curva de Lorenz del FNR, donde concluye que el 55 % de los ingresos del sistema, estaban concentrados en el 10 % de los departamentos, mientras que el 50 % de los departamentos recibían cifras cercanas al 0 % de las regalías. El coeficiente de GINI que arrojaron los datos del período 2000-2010, fue equivalente al 0.68, no obstante aclara el mismo estudio que planeación nacional tenía cálculos aproximados del 0.8 del nivel de concentración de los ingresos, esto obedecía más a la estructura y funcionamiento del sistema que a las dificultades en el momento de contratar y ejecutar los recursos, concluye el autor. Giraldo destaca en su trabajo la pronunciada reducción del nivel de desigualdad en la distribución de los recursos, dado que con el nuevo sistema, en el 2012 el coeficiente de GINI se redujo a 0.40, en comparación al 0.68 del período anterior.

La Figura 10 muestra la distribución de los ingresos por regalías a nivel departamental.

Figura 10. Distribución de los ingresos por regalías a nivel departamental



Fuente: Giraldo, 2013.

Finalmente, Giraldo concluye que no es posible determinar el éxito o fracaso de la reforma, haciendo relación a algunos obstáculos como la corrupción que puede entorpecer la función de los ocads. Respecto a estos también destaca la preocupación de algunas entidades territoriales que ven en el OCAD la pérdida a su autonomía territorial, si bien los recursos pertenecen a la entidad territorial, son los órganos colegiados los que finalmente deciden si aprueban o no los proyectos de inversión, además los ocads, han implicado un tema largo y complejo, donde los proyectos

demoran en ejecutarse y existe un costo político para los líderes regionales. Teniendo en cuenta esta última conclusión, el presente trabajo de investigación pretende identificar las causas del retraso en la aprobación de proyectos y por ende la ejecución de proyectos.

En el estudio *Precio del suelo y regalías en Colombia: Un análisis espacial para los municipios productores de petróleo*, de Sierra, Barreto, Correa y Campo, (2013), se plantea la problemática que las regiones basan su actividad económica en la extracción de recursos mineros que se caracterizan por la generación de rentas, excedentes que provocan efectos físicos e institucionales sobre el territorio. De esta manera se analiza cómo las rentas relacionadas con los recursos de regalías tienen una incidencia en el valor del suelo de los municipios petroleros. Por medio de una aproximación hedónica, se estiman los valores del suelo, utilizando una especificación econométrica con errores correlacionados espacialmente. Se encuentra evidencia de que luego de controlar por variables de localización, ingresos y atributos locales, en aquellos municipios donde se reciben regalías el precio del suelo es significativamente más bajo. Se puede concluir que las regalías afectan de manera negativa el equilibrio espacial, aun con un mayor consumo de amenidades. En relación con el presente trabajo, puede existir una relación indirecta al definirse que los recursos del SGR al ejecutarse por medio de proyectos de inversión aprobados, pueden generar una externalidad negativa, ya que según los resultados de la investigación las regalías generan un impacto negativo en el valor del suelo.

Otro estudio, llevado a cabo por Hernández (2010), *Regalías ¿a dónde irán?*, analiza los cambios que el gobierno llevará a cabo en las regalías, a su juicio, argumenta que el manejo corrupto que hacen las entidades territoriales beneficiadas de las regalías, el recién posesionado Gobierno de la Unidad Nacional presenta ante el Congreso, como su primer acto legislativo, un proyecto conducente a la centralización de su manejo en la figura de un Sistema Nacional de Regalías (SNR), supeditado a la aplicación de una regla fiscal. Sin dejar de reconocer el argumento de la corrupción en el manejo de esos recursos públicos, se demuestra que es la crisis financiera de las arcas públicas representada en el déficit fiscal, la deuda y la revaluación heredadas del anterior gobierno, la verdadera razón de esa propuesta; con el fin de hacer uso de los únicos recursos con que cuenta, y sin los cuales no puede darle fundamento a la propuesta económica de campaña, a riesgo de endeudar más al país y profundizar su difícil situación. Este trabajo de investigación, llevado a cabo en el 2010, sostenía que la reforma a las regalías era con el propósito de cubrir el déficit fiscal del Gobierno, los hechos corroboran que dicha hipótesis no tiene validez, dado que se llevó a cabo la distribución de los recursos entre las regiones.