



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Evaluación de procesos de la estrategia de estandarización de proyectos como herramienta de gestión pública en Colombia en los años 2016 al 2018

Este artículo académico es resultado de una investigación aplicada desarrollada en todo el país, a través de insumos y documentación secundaria, reportes del Departamento Nacional de Planeación, así como encuestas a algunas entidades y actores participantes, durante el año 2019.

Resumen

El presente documento tiene por objetivo evaluar el proceso de implementación de la estrategia de estandarización de proyectos como herramienta de gestión pública a escala nacional, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3856 de 2016 así como sus objetivos y resultados esperados. De acuerdo con el estudio realizado, el uso de Proyectos Tipo del Departamento Nacional de Planeación fue el esperado, debido a que se cumplió con los principios básicos de la estrategia: reducción de costos y tiempos en el proceso de estructuración de los proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, así como la implementación de estos en todo el territorio nacional. Sin embargo, los requisitos requeridos en el proceso de presentación de los proyectos, así como la singularidad de estructuración de cada proyecto, hace que la estrategia no esté del todo optimizada. A partir de estos hallazgos se dan recomendaciones al proceso de implementación, así como a la coyuntura de ejecución del programa.

Palabras clave: Gestión pública, inversión pública, proyectos tipo, estructuración.

Abstract

The purpose of this paper is to evaluate the implementation of the project standardization strategy process as a public management tool at the national scale, considering the guidelines established in the National Council of Economic and Social Policy - CONPES 3856 of 2016 as well as its objectives and expected results. According to the study, the use of projects of the National Planning Department was expected because it met the basic principles of the strategy: reducing costs and time in the process of structuring projects to the Organs Administration and Decision Associates - OCAD, as well as their implementation throughout the national territory. However, the requirements required in the project presentation process, as well as the unique structuring of each project, make the strategy not fully optimized. Based on these findings, recommendations are given to the implementation process, as well as to the program execution situation.

Keywords: Public management, public investment, type projects, structuring.

Introducción

La estrategia de estandarización de proyectos liderada por el Departamento Nacional de Planeación, dirigida a las entidades Territoriales, fue implementada en su etapa inicial del año 2016 al 2018. La importancia de dichas estrategias radica en que otorgan lineamientos y herramientas para que el desarrollo de los proyectos se realice de forma predecible y ágil (MEF, 2019). Según lo expresa el DIN German Institute for Standardization (2011) en los últimos años se ha hecho evidente una mayor preocupación en el sector de la industria por evaluar su eficiencia económica y por garantizar resultados sistemáticos y confiables, lo que ha traído al debate los beneficios de la estandarización.

El gobierno nacional colombiano emitió en 2016 el documento CONPES 3856, para sustentar la importancia estratégica de elaborar un programa de estandarización de proyectos de inversión, a través de diseños y metodologías de estructuración, con el fin de solventar problemáticas identificadas en relación a la estructuración de proyectos, en específico en el ciclo de inversión, como por ejemplo la falta de proyectos para ser presentados a las instancias de aprobación, la devolución de iniciativas debido a deficiencias en la calidad de su formulación o las debilidades existentes en los estudios y diseños (DNP, 2016b). Según se expone en el documento CONPES.

Esta realidad genera, a su vez, dificultades como la reiterada necesidad de introducir ajustes a los estudios y diseños con los respectivos costos asociados, retrasos en los procesos de contratación, y problemas en la ejecución que afectan los cronogramas iniciales, así como los niveles de terminación de obras, y los costos inicialmente estimados. Adicionalmente, existe duplicidad y redundancia en el desarrollo de actividades como la identificación y preparación de proyectos de inversión con características similares, las cuales son llevadas a cabo por distintas entidades nacionales y territoriales para satisfacer una misma necesidad (DNP, 2016b).

Con la finalidad de ajustarse al plan de austeridad que adelanta el gobierno nacional y alineándose al objetivo de lograr una mejora en la eficiencia en la

asignación de recursos para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas, el documento CONPES 3856 establece como objetivo general.

Definir lineamientos e implementar una estrategia nacional para la estandarización de proyectos estandarizados con el fin de mejorar la calidad de la inversión pública, contribuir a disminuir tiempos y costos en la preparación de los proyectos, y a promover el cierre de brechas entre las regiones del país, así como promover la adopción de estándares mínimos de servicio (DNP, 2016b).

Así mismo, el documento CONPES 3856 establece un modelo institucional para organizar y consolidar la oferta disponible de proyectos tipo a financiar y “adopta un plan de acción para la promoción, socialización y asistencia técnica dirigida a masificar el uso de los proyectos tipo en todo el territorio nacional”. (DNP, 2016b). Los Proyectos Tipo son el resultado de la estrategia emprendida por Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial para el diseño de herramientas de referencia que facilitarían la formulación y estructuración de proyectos de inversión. Los Proyectos Tipo son “modelos de proyectos que presentan actividades estándar de alternativas de solución a problemáticas comunes. Cuentan con aspectos básicos para su implementación, como diseños, planos, especificaciones técnicas, presupuesto y cronogramas de ejecución” (Colombia Compra Eficiente, 2016).

En este orden de ideas, la presente investigación busca responder a la pregunta: ¿La estrategia de Proyectos Tipo logró mejorar la calidad de la inversión pública, contribuir a disminuir tiempos y costos en la preparación de los proyectos de inversión por parte de las entidades territoriales?, esto en el marco de la ejecución de la estrategia de estandarización de proyectos, no solo en las metas establecidas dentro del CONPES 3856, sino en el uso y la implementación de los Proyectos Tipo en Colombia.

Dado que el objetivo de esta investigación es evaluar el proceso de implementación de la estrategia de estandarización de proyectos como herramienta de gestión pública en las entidades territoriales en los años 2016 al 2018, se

identificará cómo los procesos y las actividades contempladas en esta estrategia conducen al logro de los resultados definidos en el diseño, así como el análisis de las practicas, usos y cuellos de botella presentados en territorio afectan de manera positiva o negativa la estrategia de estandarización, con el fin de brindar orientaciones y recomendaciones para el perfeccionamiento del diseño e implementación.

Para esto se realizará un comparativo de los proyectos presentados ante el Sistema General de Regalías por parte de las entidades territoriales en Colombia, entre los proyectos formulados con los insumos de valor otorgados por la estrategia de estandarización, versus los proyectos formulados de manera convencional. Así mismo, se realizará la formulación de un proyecto piloto en el municipio de Puerto Boyacá, Boyacá, con el fin de evidenciar los tiempos y costos de estructuración de un proyecto tipo en el territorio. El esquema de evaluación de la implementación de la estrategia estará basado en la evaluación de procesos definida por Naciones Unidas para determinar el estado de la estrategia, examinar los factores que afectan el proceso y evaluar la contribución de la estrategia a los procesos de formulación y estructuración de proyectos en Colombia.

Por último, se realizará una reflexión sobre la implementación de la estrategia de estandarización, la cual se centrará en cómo este proceso es una herramienta para la gestión pública, dando recomendaciones y fortalecimiento, no solo al proceso de diseño de la política, sino a su implementación permanente con las entidades territoriales.

Métodos

La presente investigación se realizó teniendo en cuenta las fases de evaluación de procesos definida por Naciones Unidas para una estrategia o programa impulsado por un gobierno, ya sea nacional o territorial. Este proceso cuenta con las siguientes fases:

- Determinar el estado del proceso
- Examinar los factores que afectan el proceso
- Evaluar la contribución de la estrategia (Oficina de Evaluación del PNUD , 2002)

Para la fase “determinar el estado del proceso”, se obtuvo la información contextual del proceso a través de una encuesta semiestructurada, realizada a las entidades territoriales y a los actores clave del Sistema General de Regalías, como son asesores, alcaldes, secretarios de planeación, entre otros. Con esta información se definió el diagnóstico de la estrategia, así como la percepción de los actores involucrados en el proceso de viabilización de los proyectos.

Para la fase “examinar los factores que afectan el proceso”, se analizó la información recopilada en la fase anterior y se dieron conclusiones sobre la estructura y coyuntura de ejecución de la estrategia en los años 2016 a 2018. En esta fase se obtuvieron los factores contribuyentes al éxito o al fracaso de la herramienta, mediante un trabajo de campo con el fin de obtener el diagnóstico y la percepción de la estrategia de proyectos tipo a nivel nacional, a través de un sondeo de información realizado del 29 noviembre al 7 diciembre de 2018 a través de un formulario de preguntas estructuradas. Las generalidades del sondeo se presentan en el siguiente capítulo.

Por último, en la fase “evaluar la contribución de la estrategia” se examinaron los proyectos, que se ejecutaron fuera del ámbito de la estrategia y se evaluó si son coordinados o no de una manera que vincule sus productos al resultado en cuestión. A su vez, se determinó si los productos individuales son eficaces o no en contribuir

a los resultados. Para ello se generó un análisis comparativo de tiempos y costos con el fin de evidenciar si se redujeron o no los tiempos con la implementación de la estrategia, para así finalizar con el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Tanto la implementación de la estrategia de estandarización, así como la evaluación de este proceso, se realiza en el marco del nuevo modelo gerencial de administración pública (Vélez, 2011), debido a que el CONPES 3856 busca estandarizar la estructuración de proyectos para atender la inversión social, la reducción de costos de la estrategia tiene vocación de austeridad, y por último, se desarrolla esta estrategia en el marco de un gasto público limitado que tiene la obligación de ser altamente productivo.

Resultados y discusión

Cuando se trata de proyectos de inversión, la estandarización juega un papel fundamental en tanto permite mejorar la calidad de la información de los proyectos que planean y ejecutan las entidades, “facilitando su formulación y la decisión de asignación de recursos entre ellos, tanto por parte de la entidad responsable como por parte de aquella que viabiliza la iniciativa”. (DNP, 2014, p. 3) De manera que de una adecuada estrategia de estandarización dependen en gran medida los resultados del proyecto de inversión.

Según la Secretaría Distrital de Inversión Social, los proyectos de inversión se pueden definir como:

El conjunto de actividades que se desarrollan en un periodo determinado, en el cual se involucran recursos (financieros, físicos, humanos, etc.) con el propósito de transformar una situación problemática de una población específica. El resultado es una situación en la que esa problemática se elimina o se reduce (SDIS, 2012).

Los proyectos de inversión son los medios que sirven como unidades de desarrollo para que los países logren canalizar la actividad productiva, la infraestructura de apoyo y la ejecución de actividades tendientes a mejorar el nivel de vida de sus habitantes (Narvaez, 2009). De manera que, como afirma Narváez (2009) los proyectos de inversión deben propender por la utilización de un lenguaje común y estandarizado una metodología de este tipo permite “evaluar la viabilidad de un proyecto que tendrá impacto en la riqueza del país, en una cadena de valores agregados donde los participantes satisfagan sus expectativas en la solución de los problemas que enfrentan el bienestar y el desarrollo (Narvaez, 2009).

Por tanto, la fase de diseño y formulación del proyecto de inversión es determinante en tanto permite identificar las problemáticas y la situación que se desea resolver y establecer las acciones necesarias para dar solución a las mismas procurando siempre minimizar los riesgos de inversión y optimizar los recursos. De acuerdo con la Secretaria Distrital de Planeación - SDP, las fases que componen el ciclo de los proyectos inversión se pueden presentar de la siguiente manera:



Figura 1. El ciclo de los proyectos de inversión.

Fuente: tomada del Manual de usuario para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos (SDP, 2016)

De manera que el ciclo de vida de los proyectos permite integrar los procesos asociados a cada una de las fases y permite que los proyectos tengan un flujo armónico y consistente, puesto que los acompaña desde el momento de su formulación hasta la entrega de los productos y su evaluación de impacto, articulando así los programas de los diferentes niveles de gobierno y las políticas públicas con los proyectos (DNP, 2011) Dicho ciclo consta de cinco etapas: i) Etapa de preinversión, ii) Etapa de inversión o ejecución, iii) Etapa de operación y mantenimiento, y iv) Etapa de evaluación Ex – post (USPEC, 2016). En específico, la etapa de formulación se compone de una serie de subproceso:

Tabla 1. Etapa de preinversión en proyectos de inversión.

Etapa	Subetapa	Actividades
Preinversión	1. Formulación	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de Alternativas Definición de horizonte del proyecto

	<ul style="list-style-type: none"> • Cadena de Valor • Beneficiarios • Estudio de mercado • Estudio ambiental • Indicadores • Esquema Financiero
2. Evaluación Ex ante	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación financiera • Evaluación Económica • Evaluación Social
3. Metodología General Ajustada MGA –	<ul style="list-style-type: none"> • Módulo de identificación • Módulo de programación • Módulo de ejecución • Módulo de seguimiento

Fuente: tomada de USPEC (2016).

Cuando se trata de proyectos de inversión la estandarización brinda un soporte para consolidar información homogénea y comparable y para armonizar la información de los productos y actividades (SDP, 2018), en este sentido, la cadena de valor se convierte en el elemento primordial para su formulación. Según la Secretaría Distrital de Planeación, la cadena de valor es aquella que:

- Facilita la formulación y la decisión de asignación de recursos para cada uno de los proyectos, tanto por parte de la entidad responsable como por parte de aquella que viabiliza la iniciativa o aporta financiación.
- Alinea cada una de las iniciativas de inversión de la entidad con el plan estratégico, asegurando que cada iniciativa esté articulada con la misión.
- Materializa el plan estratégico de la entidad en programas y proyectos de inversión.
- Sustenta de mejor forma las decisiones de inversión de recursos entre diferentes alternativas e iniciativas.

- Facilita y orienta la futura y adecuada formulación de proyectos para el próximo administrador del territorio

Para formular la cadena de valor de un proyecto de inversión es preciso tener en cuenta sus objetivos, el producto, las actividades a desarrollar y los insumos requeridos:

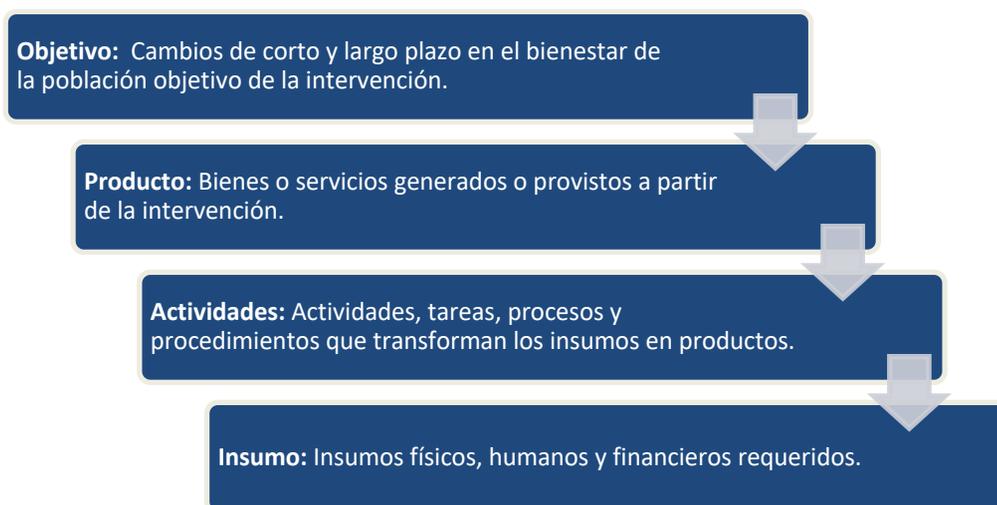


Figura 2. Formulación de cadenas de valor para proyectos de inversión.

Fuente: adaptada de la Guía para la Formulación Proyectos de Inversión de la SDP (2018)

En la siguiente tabla se presenta la descripción, lineamientos específicos y las fases asociadas a cada una de las etapas propuestas por el DNP y el Banco Mundial para la estandarización de proyectos de inversión:

Tabla 2. Etapas para la estandarización de proyectos.

Etapas	Descripción	Fases asociadas
Integración del portafolio de proyectos	Es necesario que el portafolio de proyectos plasme en forma clara los componentes que pueden integrar cada proyecto, para poder conocer puntualmente	Creación del portafolio que contenga: <ul style="list-style-type: none"> ○ Iniciativas derivadas de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y planes sectoriales

	<p>las distintas necesidades que podrán atender.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Las obligaciones y prioridades de política pública de las Entidades territoriales. ○ Los tipos de proyectos de inversión ejecutados previamente al momento de integración del portafolio de proyectos.
<p>Priorización y selección de proyectos a estandarizar</p>	<p>Tiene por objeto la identificación de los proyectos prioritarios para su estandarización, con base en la aplicación de criterios de selección tanto de orden técnico, como administrativo y de interés social.</p>	<p>Los proyectos priorizados serán aquellos que cumpla con:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Un menor grado de dificultad para estandarización. ○ La existencia de lineamientos paramétricos. ○ Un menor número de tipologías. ○ Menores obstáculos administrativos para su implementación. ○ Un mayor número de indicadores de cierre de brechas atendidos. ○ Un mayor nivel de incidencia de replicación esperada.
<p>Planteamiento de la situación tipo</p>	<p>Todo proyecto de inversión, como lo son los proyectos tipo, debe ser soportado con elementos que describan la situación que propicia su origen. Para ello, se deberá aplicar la Metodología de Marco Lógico (MML) con la cual se podrán identificar las posibles causas que generan el problema central (es decir, la situación tipo), y los efectos derivados de éste.</p>	<p>Existen dos principales métodos para el establecimiento de la situación tipo de un proyecto, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Parámetros históricos (experiencias de proyectos similares previamente implementados) ○ promedios regionales o por demarcación.

Estandarización técnica	Una vez que se ha establecido cuál será la situación tipo a partir de la cual se elaborará el proyecto como alternativa de solución, se procede a la estandarización técnica.	Compuesta de los siguientes pasos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Descripción del marco legal aplicable. ○ Determinación de las condiciones de aplicabilidad. ○ Desarrollo técnico de la alternativa de solución. ○ Elaboración del presupuesto y del cronograma de inversión. ○ Identificación y estimación de los costos de operación y mantenimiento. ○ Diligenciamiento del formato de la MGA
-------------------------	---	---

Fuente: adaptada de la Metodología para la identificación, priorización y estandarización de proyectos de inversión (DNP & Banco Mundial, 2016).

Desde la puesta en funcionamiento del Sistema General de Regalías en el año 2012, debido a la ausencia de proyectos, su baja calidad en algunas regiones del país y a las demoras en la elaboración de diseños y contratación, se presentaron múltiples retrasos o cancelaciones de proyectos de inversión. De manera que el gobierno nacional contempló en 2016 la necesidad de implementar proyectos tipo, los cuales llevan varios años siendo empleados en países como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Australia. Estos proyectos, a diferencia del proceso convencional, contemplan actividades estándar que agilizan su estructuración y anticipan la obtención de beneficios para las comunidades. Estos proyectos permitirán a las entidades del orden nacional y territorial:

1. Formular y estructurar proyectos de una manera más rápida y eficiente, y ahorrar costos y tiempos en estudios y diseños;
2. Unificar estándares mínimos de prestación de servicio, dotación y calidad en todo el territorio nacional, en el marco de una política incluyente que permita a los habitantes de todas las regiones del país acceder a bienes públicos en igualdad de condiciones;

3. Ejecutar mejores obras de infraestructura con procesos de contratación más transparentes (DNP, 2016).

El origen de esta problemática se resume en tres causas directas:

- Proporción de recursos no ejecutados en la vigencia (saldos): La asignación de recursos para ser ejecutados en una determinada vigencia, no son ejecutados en la misma, generando demoras en la inversión oportuna. Para el Departamento Nacional de Planeación, esto se da porque los bancos de proyectos territoriales no cuentan con los proyectos completos para iniciar el proceso de aprobación.
- Número de proyectos aprobados que llevan más de doce meses sin contratar: Los proyectos son aprobados para ser ejecutados con prontitud, sin embargo, las Entidades Territoriales no son oportunas en el proceso de contratación, o los proyectos no cuentan con los requisitos mínimos para contar con las licencias y permisos requeridos.
- Número de inconvenientes presentados en alguna de las fases de estructuración y ejecución de los proyectos: En este punto se analizan los inconvenientes las fases de inversión y operación (Núñez, 2014). Estos inconvenientes se materializan en el reporte del Sistema de Seguimiento GESPROY del Departamento Nacional de Planeación, el cual cuenta con datos abiertos.

En cuanto a los efectos generados por esta problemática, el CONPES 3856 los enuncia a continuación:

- Costos: Se generan sobrecostos de estructuración dado que no se tienen diseños y elementos propios del proyecto.
- Tiempos: Se pueden generar demoras de siete a doce meses en el proceso de estructuración debido a que no se presentan proyectos pre formulados con pre-aval de las instituciones líderes (Ministerios y Agencias Nacionales).

- Calidad: Este componente puede variar según los profesionales que puedan realizar los diseños y especificaciones como en los materiales y equipos de dotación.
- Transparencia y agilidad en la contratación: Al no contar con procesos tipo de contratación, los pliegos y contratos generados por cada Entidad Territorial dan menor certeza, agilidad y confianza en la contratación, y no garantizan la transparencia en los procesos (CONPES. Estrategia de Estandarización de Proyectos 2016-2018, 2016b).

Partiendo de lo anterior, en 2016 el DNP en conjunto con el Banco Mundial diseñaron una “Metodología para la identificación, priorización y estandarización de proyectos de inversión” que establece cuatro etapas generales para la estandarización:



Figura 3. Etapas para la estandarización de proyectos de inversión.

Fuente: tomada de la Metodología para la identificación, priorización y estandarización de proyectos de inversión (DNP & Banco Mundial, 2016).

En el periodo comprendido en los años 2016 a 2018, las entidades territoriales, tanto alcaldías como gobernaciones, contaron con recursos asignados por parte del Gobierno nacional, para ser invertidos en proyectos que contribuyan a la disminución de problemáticas identificadas en los planes de desarrollo territoriales, estos son el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001) y el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012). Sin embargo, dichos recursos no fueron ejecutados en su totalidad y en algunos casos como en el departamento de Boyacá, se presentaron falencias técnicas de diseño y estructuración de proyectos (DNP, 2016b).

Esta problemática fue identificada por la Contraloría General de la República, donde se evidenciaron los altos saldos del Sistema General de Regalías, generando un bajo crecimiento en las regiones, así como la baja capacidad de solución a las necesidades de la población de cada territorio (Contraloría General de la República, 2015). Para el caso específico del Sistema General de Participaciones, si los recursos asignados en una vigencia no son ejecutados en su totalidad, en la siguiente anualidad se reduce su asignación.

La formulación y estructuración de proyectos definida en la metodología del Departamento Nacional de Planeación que deben realizar las entidades territoriales para la ejecución de los recursos asignados se ve dificultada por la disparidad existente en las capacidades de formulación que tienen los municipios y departamentos la cual se evidencia en las disparidades en aprobación de proyectos. Según Núñez, Castro y Rincón (2014) en las administraciones municipales se presenta una baja capacidad técnica del personal para elaborar estudios técnicos según los lineamientos de la Metodología General Ajustada - MGA. Lo anterior ocurre porque, entre otras razones, hay pocos profesionales capacitados y la definición de criterios no está de acuerdo con la realidad que se vive en los territorios.

Esta problemática afecta la gestión pública de las entidades territoriales, al tiempo que se manifiesta una debilidad creciente de la estructura institucional y la confianza de la población en las mismas. Así mismo, la baja ejecución de recursos y la baja capacidad técnica-institucional de las entidades territoriales para la formulación de proyectos, puede generar un bajo crecimiento y desarrollo económico y social, debido a una acción disminuida del Estado y sus instituciones.

El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, decide estandarizar intervenciones similares que realizan las entidades territoriales (Vivienda, vías, escenarios deportivos, etc.) en donde se especifique su procedimiento constructivo, diseños, parámetros, calidad y elementos normativos de cada territorio. Es por esto por lo que se implementa la estrategia de Proyectos Tipo, la cual consiste en la generación de 50 proyectos tipo aplicables a las

necesidades comunes de los territorios (vías en mal estado, déficit de vivienda, baja conectividad vial, equipamiento municipal incipiente, etc.)

Esta solución se ha implementado históricamente en escenarios internacionales, en cuanto a la estandarización de parámetros e intervenciones específicas en países como Australia (ACT Government Territory and Municipal Services, 2012) y Canadá (City of Edmonton, 2004), en proyectos como infraestructura educativa, alumbrado público, puentes, centros de salud, bibliotecas, entre otros.

En el caso colombiano, el ejemplo más visible de la estrategia de proyectos estándar son los Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional, los cuales cuentan con un diseño tipo a nivel nacional. La estrategia de estandarización de proyectos se materializa con el Decreto 173 de 2016, el cual busca otorgar el reconocimiento de estructuración de los proyectos de inversión formulados con los insumos de los Proyectos Tipo por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD.

La investigación busca entender los procesos y resultados esperados de la estrategia de Proyectos Tipo dirigido a las entidades territoriales, teniendo en cuenta que se evaluará la estrategia de estandarización de proyectos bajo el concepto de gestión pública, entendida como el conjunto de actividades destinadas al cumplimiento de los fines y las funciones del Estado que interviene en la planeación, la organización, la ejecución, el control, y la gestión de los bienes que permiten el funcionamiento del sector público (Pachon, 1999).

Para ello se define como objetivo general el evaluar el proceso de implementación de la estrategia de estandarización de proyectos como herramienta de gestión pública en las entidades territoriales de Colombia en los años 2016 al 2018. Para adelantar las acciones del objetivo general, se definen los objetivos específicos así:

- Comparar los procesos de estructuración y aprobación de proyectos de la estrategia de estandarización de Proyectos Tipo versus la estructuración y formulación de proyectos convencionales.

- Implementar un piloto de estructuración de un proyecto tipo para identificar los requisitos para la aplicación de la estrategia de estandarización en el territorio.
- Brindar orientaciones y recomendaciones para el perfeccionamiento del diseño e implementación de la estrategia de estandarización.

Previo a determinar los resultados del trabajo de campo realizado, es pertinente entregar un balance de cuantos proyectos tipo existen y en qué sectores de inversión se pueden implementar. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en la actualidad existen 50 proyectos tipo. A continuación, se enuncian:

Tabla 3. Listado de proyectos Tipo – Departamento Nacional de Planeación.

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
1. Bibliotecas	La construcción y dotación de una biblioteca pública tiene como objetivo aumentar los niveles de lectura de un municipio a través de la disposición de espacios adecuados para la consulta de información bibliográfica y disponibilidad de información. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para incentivar la lectura en la población.	Con aval
2. Escuela de música	La construcción y dotación de una escuela de música tiene como objetivo mejorar el desarrollo musical en la comunidad, a través de la disposición de espacios adecuados para su práctica. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias que incentiven su aprendizaje en la población.	Con aval
3. Infraestructura educativa	La construcción y dotación de infraestructura básica educativa tiene como objetivo disminuir el déficit de espacios que impide la implementación de la jornada única en la entidad territorial.	Con aval

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
4. Implementación de TIC	La dotación de equipos tecnológicos para instituciones educativas tiene como objetivo incrementar los niveles de uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como herramienta de formación académica y de esta manera contribuir al mejoramiento de la calidad educativa.	Con aval
5. Centro TIC Municipal	La construcción y dotación de un Centro TIC Municipal, contribuye al incremento de los espacios destinados al uso de las TIC's y con ello se promueve la capacitación, la apropiación tecnológica y la asesoría empresarial, como parte de las estrategias de promoción del desarrollo.	Con aval
6. Puesto / Centro de salud	La construcción y dotación de infraestructura de salud tiene el objetivo de aumentar la capacidad de los municipios en la prestación del servicio básico de salud, a través de la disposición de espacios aptos para este fin. Se debe complementar con el acceso efectivo de la población a los servicios de atención primaria en la salud.	Con aval
7. Estación de bomberos	La construcción de una estación de bomberos nivel dos tiene como objetivo aumentar la capacidad de atención especializada de emergencias que se presenten en la entidad territorial a través de la disposición de infraestructura dotada para la operación de un cuerpo de bomberos mínimo.	Con aval
8. Plaza de mercado	La construcción de una plaza de mercado tiene como objetivo fortalecer los canales de comercialización de los productos de origen agropecuario en un municipio, a través de la disposición de instalaciones adecuadas para el acopio y comercialización de los productos. Este proyecto se debe complementar con programas de prácticas higiénicas en el tratamiento de los productos y los residuos sólidos.	Lineamiento de diseño

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
9. Parque recreo deportivo	La construcción de un parque recreo deportivo tiene como objetivo aumentar los niveles de práctica deportiva y recreativa de los habitantes de un municipio, a través de la disponibilidad de espacios de accesibilidad universal para la práctica de actividades deportivas y recreativas. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para incentivar el deporte y la recreación	Con aval
10. Placa polideportiva	La construcción y dotación de una placa polideportiva cubierta tiene como objetivo aumentar los niveles de práctica deportiva de los habitantes de un municipio a través de la disponibilidad de espacios para este fin. Ese proyecto se debe complementar con programas y estrategias para incentivar la práctica deportiva.	Con aval
11. Cancha sintética	La construcción de una cancha en césped sintético tiene como objetivo aumentar los niveles de práctica deportiva y recreativa de fútbol de los habitantes de un municipio, a través de la disponibilidad de espacios para este fin. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para incentivar el deporte y la recreación.	Con aval
12. Pavimento rígido	La construcción de vías urbanas tiene como objetivo mejorar el tránsito vehicular en la zona urbana de un municipio, al disponer de la infraestructura vial adecuada. Este proyecto se debe complementar con programas de mantenimiento de las vías construidas.	Con aval
13. Ciclo Infraestructura	La construcción de ciclo infraestructura tiene como objetivo aumentar los niveles de movilidad por medios alternativos en la entidad territorial a través de la disposición de ciclo infraestructura.	Con aval
14. Puentes	La construcción de puentes vehiculares tiene como objeto mejorar la intercomunicación terrestre entre municipios, para disminuir tiempo de viaje y costos de transporte. Los puentes	Con aval

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
15. Vías terciarias	<p>vehiculares son empleados para sobrepasar accidentes geográficos, cuerpos de agua y cualquier otro obstáculo. Este proyecto se debe complementar con programas de mantenimientos periódico y rutinario.</p> <p>El mejoramiento de vías terciarias tiene como objetivo mejorar la intercomunicación terrestre de la población rural, a través de intervenciones lineales y puntuales. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para mejorar el mantenimiento de la red vial terciaria.</p>	Con aval
16. Centro de acopio de leche	<p>El proyecto tipo de centro de acopio y enfriamiento de leche contribuirá al cumplimiento de los estándares de calidad para la comercialización de la leche, considerando las siguientes razones: (1) proporcionará la infraestructura y equipamiento necesarios para una adecuada conservación de la leche; y (2) tomará en cuenta, dentro de los costos de operación y mantenimiento, todas aquellas actividades necesarias para asegurar el aprovechamiento total de la vida útil de la infraestructura y el equipo.</p>	Con aval
17. Planta de beneficio animal	<p>La construcción de plantas de beneficio animal (categoría autoconsumo) tiene como objetivo proveer a las entidades territoriales la infraestructura y el equipamiento adecuado para el sacrificio animal de bovinos y porcinos considerando las prácticas sanitarias establecidas en la normatividad colombiana, esto con el fin de mejorar las condiciones de sacrificio y comercialización de productos cárnicos aptos para el consumo humano. Este proyecto se debe complementar con un proceso de mejora logística para la comercialización</p>	Con aval
18. Viviendas de interés social rural	<p>La construcción de vivienda de interés social rural tiene como objetivo mejorar las condiciones habitacionales de las personas ubicadas en la zona rural dispersa. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias encaminadas al uso y manejo</p>	Con aval

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
19. Viviendas palafítica	<p>adecuado de las viviendas por parte de la población beneficiaria.</p> <p>La construcción de viviendas palafíticas tiene como objetivo mejorar las condiciones habitacionales en zonas inundables y de bajamar para que los hogares más vulnerables superen las privaciones relacionadas con condiciones de habitabilidad. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para el uso y manejo adecuado de las viviendas y de socialización de las zonas de riesgo en donde no deben existir nuevos asentamientos.</p>	Pendiente aval sectorial
20. Unidades sanitarias	<p>La construcción de soluciones individuales de saneamiento básico para vivienda rural dispersa tiene como objetivo disminuir los niveles de disposición de aguas residuales sin tratar en la zona rural dispersa. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para el uso y manejo adecuado de los sistemas por parte de la población.</p>	Con aval
21. Celdas solares	<p>La instalación de celdas solares en zonas no interconectadas tiene como objetivo aumentar el acceso al servicio de energía eléctrica mediante la instalación de un kit de paneles que transforman la energía solar en energía eléctrica. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para incentivar el uso de energías renovables.</p>	Con aval
22. Cárceles	<p>La construcción y dotación de una cárcel tiene como objetivo mejorar la infraestructura carcelaria del país, a través de la disposición de espacios para la reclusión de sindicados en el municipio. Este proyecto se debe complementar con programas y estrategias para mejorar la gestión en el trámite y estudio de los casos de los detenidos.</p>	Lineamiento de diseño
23. Infraestructura	<p>La construcción de infraestructura tradicional tiene como objetivo aumentar la transmisión de las tradiciones y conocimientos ancestrales en</p>	Con aval

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
tradicional – Malocas	comunidades indígenas. La infraestructura tradicional contiene espacios importantes del quehacer cultural, social, político y espiritual de los pueblos indígenas. Este proyecto se debe complementar con la difusión de las prácticas tradicionales ancestrales.	
24. Cadena de frío – Vacunas	El objetivo del proyecto es asegurar la correcta conservación, almacenamiento y transporte de vacunas, a través de la adquisición de elementos técnicos y el mejoramiento de las condiciones de operación de la infraestructura asociada. Lo anterior se debe complementar con la formación del capital humano que opera el proyecto.	Con aval
25. Ambulancias	La dotación de ambulancias para Transporte Asistencial Básico (TAB) y Transporte Asistencial Medicalizado (TAM), tiene el objetivo de mejorar la prestación de los servicios de transporte asistencial de urgencias bajo condiciones y estándares establecidos en el sector.	Con aval
26. Servicio al ciudadano	La construcción y dotación de un Centro Integrado de Servicio al Ciudadano - CIS, tiene como objetivo integrar en un solo lugar los trámites y servicios de entidades de orden Nacional, Departamental y Municipal. El proyecto se estructura preferiblemente para la adecuación de una edificación existente, de acuerdo con un estudio de necesidades que se debe realizar previamente.	Con aval
27. Trapiches paneleros	El proyecto tipo de construcción de trapiches paneleros contribuirá al cumplimiento de los estándares de calidad para la comercialización y producción de la panela y subproductos, considerando las siguientes razones: (1) proporcionará la infraestructura y equipamiento necesarios para una adecuada producción de panela cumpliendo con los estándares de salud pública; y (2) tomará en cuenta, dentro de los costos de operación y mantenimiento, todas aquellas actividades necesarias para asegurar	Con aval

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
28. Váucher de innovación	<p>el aprovechamiento total de la vida útil de la infraestructura y el equipo.</p> <p>Los váuchers de innovación son un instrumento de apoyo a la innovación ampliamente utilizado en el mundo. Su finalidad es disminuir la brecha existente entre la oferta de servicios de proveedores de conocimiento y las necesidades de innovación de las empresas, e incentivar el mercado al conectar a los proveedores de conocimiento con las empresas que requieren mejorar los bienes, servicios o procesos con los que cuentan; agregando valor a los mismos.</p>	Con aval
29. Planes de ordenamiento territorial	<p>El objetivo de este documento es brindar orientaciones para la estructuración de un proyecto de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que incluye el desarrollo técnico para la revisión de los planes de ordenamiento territorial, esquemas de ordenamiento territorial (EOT) o planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT), bajo el marco normativo vigente Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios compilados en el Decreto 1077 de 2015 único del sector de vivienda, ciudad y territorio.</p>	Pendiente aval sectorial
30. Centros comunitarios	Provisión de centros comunitarios para grupos y asentamientos sociales	Pendiente aval sectorial
31. Inventario vial	En proceso de actualización	Pendiente aval sectorial
32. Plan de Ordenamiento Departamental	<p>El objetivo de este documento es brindar orientaciones para la estructuración de un proyecto de revisión general del Plan de Ordenamiento Departamental, bajo el marco normativo vigente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios compilados en el Decreto 1077 de 2015 único del sector de vivienda, ciudad y territorio.</p>	Pendiente aval sectorial

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
33. Unidades básicas de carabineros	Provisión de una unidad básica de carabineros UBICAR para 21 hombres Y 6 semovientes con un nivel de seguridad tipo III	Pendiente aval sectorial
34. Ondas	<p>Financiación de la estrategia del Programa Ondas para incrementar el desarrollo de habilidades y capacidades científicas, tecnológicas y la innovación en la población infantil, adolescente y juvenil.</p> <p>Incluye la realización de la convocatoria pública, el acompañamiento, el seguimiento y la formación a los grupos de investigación, la evaluación de impacto del proyecto y los espacios de apropiación de la CTel.</p>	Con aval
35. Formación alto nivel	Financiación de estudios de doctorado o maestría a profesionales colombianos usando la figura de crédito educativo condonable, mediante la realización de una convocatoria pública.	Pendiente aval sectorial
36. Wifi	Instalación de infraestructura en espacios públicos de la zona urbana de la entidad territorial, para el acceso y el uso efectivo y masivo de las TIC, mediante la conectividad wifi.	Con aval
37. Mejoramiento vivienda	Mejoramiento de vivienda mediante la construcción o adecuación de unidad sanitaria, habitaciones, instalaciones sanitarias, cubierta, cocina, instalaciones eléctricas, pisos, adaptaciones para personas con movilidad reducida o en condición de discapacidad, para atender carencias habitacionales de la población rural de acuerdo con el decreto 1934 de 2015.	Con aval
38. Transporte escolar	Suministro de medios de transporte para el desplazamiento hacia las instituciones educativas oficiales.	Con aval
39. Conexiones intradomiciliarias	Construcción o mejoramiento de conexiones intradomiciliarias y domiciliarias de acueducto y alcantarillado para incrementar la cobertura de servicios públicos.	Con aval

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
40. Estaciones de policía	Construcción y dotación de estaciones de policía de 757 m2 que incluye 4 áreas principales: área administrativa, área restringida, área social y área de alojamiento.	Pendiente aval sectorial
41. Alimentación escolar	Programa de Alimentación Escolar para estudiantes de establecimientos educativos oficiales.	Con aval
42. Estufas eficientes	Dotación de estufas eficientes para familias en zona rural, con dimensiones variables según diagnóstico.	Con aval
43. Bilingüismo	Fortalecimiento de las competencias comunicativas en inglés de los estudiantes de los Establecimientos Educativos oficiales	Con aval
44. PSA	La implementación del Pago por Servicios Ambientales, se constituye como un incentivo económico en dinero o en especie que reconocen a los propietarios, poseedores u ocupantes por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios, que crean nuevas alternativas económicas que desincentivan usos del suelo no acordes con su vocación y que generen pérdida de biodiversidad, permitiendo a su vez, crear lazos de confianza entre las comunidades y el Estado.	Pendiente aval sectorial
45. residuos sólidos	Los lineamientos para la construcción de estación de clasificación y aprovechamiento de residuos sólidos – ECA, tiene por objeto servir como aporte del ente territorial para con los recicladores de oficio, contribuyendo a los procesos de formación y organización de la actividad de aprovechamiento como también de la gestión integral de los residuos sólidos municipales. Adicionalmente, sirve como herramienta para que la población ejerza la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento en un espacio digno y conforme con la normativa vigente,	Pendiente aval sectorial

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
46. Beneficio de Oro	<p>accediendo de esta forma, al cobro vía tarifa de la actividad que desempeñan</p> <p>Los lineamientos de diseño de una planta comunitaria para el proceso de beneficio de oro tienen el objetivo aumentar los niveles de producción limpia y sostenible en los procesos de beneficio del mineral aurífero, a través de la definición de los parámetros necesarios para el diseño de una infraestructura para este fin. Se debe complementar con el reconocimiento y formalización de mineros artesanales por parte del Ministerio de Minas y Energía.</p>	Pendiente aval sectorial
47. Cartografía	<p>El documento facilita la formulación de un proyecto orientado a la producción o actualización de la cartografía que sirva a las entidades territoriales que hayan identificado una insuficiente disponibilidad de cartografía para adelantar distintos ejercicios de planificación y administración del territorio, incluida la actualización catastral.</p>	Pendiente aval sectorial
48. Jóvenes Investigadores	<p>La implementación del Proyecto Tipo Jóvenes Investigadores tiene el objetivo de incrementar el desarrollo de habilidades y capacidades de investigación de los jóvenes profesionales a través del otorgamiento de becas-pasantía que se adelantarán en grupos de investigación o desarrollo tecnológico pertenecientes a entidades del SNCTI reconocidas por Colciencias.</p>	Pendiente aval sectorial
49. Plan de vida	<p>El proyecto tipo orienta la formulación de un proyecto para implementar un Plan de Vida, entendiendo éste como un instrumento autónomo de planificación para las comunidades resguardadas bajo un título de propiedad colectiva, que pone el acento en la necesidad de establecer un dialogo de saberes entre la gestión territorial que ejercen simultáneamente las comunidades indígenas y el Estado colombiano</p>	Pendiente aval sectorial

Nombre	Descripción	Aval del sector de inversión
50. drenaje sostenible	Los lineamientos para el diseño de sistemas urbanos de drenaje sostenible SUDS, tiene el objetivo de implementar un sistema de drenaje sostenible para la gestión ambiental de la escorrentía superficial de lluvia, a través de la definición de los parámetros necesarios para el diseño e implementación de un sistema para este fin. Se debe evaluar dentro de las diferentes alternativas de SUDS propuestos, cual es la que mejor responde a las características particulares de la entidad territorial en donde se implementara.	Pendiente aval sectorial

Fuente: elaboración propia a partir de información del DNP.

Del total de 50 proyectos tipo existentes, 33 cuentan con aval sectorial, 2 son considerados como lineamiento de diseño y 15 no cuentan con aval del sector de inversión, resultando en una deficiencia en el proceso de revisión del proyecto tipo en las instancias definidas en la Ley 1530 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015.

Inicialmente esto genera dos inconvenientes principales; el primero es que, al no contar estos proyectos con aval sectorial, significa que los procesos de revisión pueden demorar lo mismo o más que una estructuración tradicional, y segundo, no se cuenta con los insumos necesarios que faciliten la estructuración de un proyecto, debilitando el programa como una herramienta de gestión pública.

Con el objetivo de identificar la percepción y uso de los proyectos tipo, se realiza el trabajo de campo a través de un formulario de preguntas estructuradas. Las generalidades de la participación del sondeo se presentan a continuación:

Tabla 4. Participantes del sondeo por regiones del Sistema General de Regalías.

Región	Cantidad	Departamento	Cantidad
Caribe	184	Atlántico	21
		Bolívar	43

Región	Cantidad	Departamento	Cantidad
		Cesar	24
		Córdoba	27
		La Guajira	16
		Magdalena	28
		San Andrés	3
		Sucre	22
		Boyacá	104
Centro Oriente	339	Cundinamarca	94
		Norte de Santander	31
		Santander	110
		Amazonas	1
		Caquetá	10
Centro Sur	67	Huila	21
		Putumayo	11
		Tolima	24
		Antioquia	78
Eje Cafetero	123	Caldas	22
		Quindío	12
		Risaralda	11
		Arauca	7
		Casanare	21
Llano	65	Guainía	1
		Guaviare	3
		Meta	29
		Vaupés	1

Región	Cantidad	Departamento	Cantidad
		Vichada	3
		Cauca	28
Pacífico	139	Chocó	28
		Nariño	46
		Valle del Cauca	37
Total	917	Total	917

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

Resultados del sondeo

Se obtuvo una participación de todas las regiones, así como de los 32 departamentos que la integran. Es necesario destacar que esta encuesta fue dirigida a participantes activos en el proceso de formulación y estructuración de proyectos ante el Sistema General de Regalías. La región con mayor participación fue la región Centro Oriente, compuesta por Santander, Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca, seguida de la región Caribe. Esto se presenta debido a que estas regiones cuentan con una mayor cantidad de municipios en términos político-administrativos.

De las 36 preguntas realizadas que se encuentran en el anexo 1 a esta investigación, se detalla los siguientes resultados: En cuanto a percepción de la estrategia de proyectos tipo, en todas las regiones se presenta una percepción positiva del programa, con una aceptación mayor al 80%, de acuerdo con la siguiente gráfica:

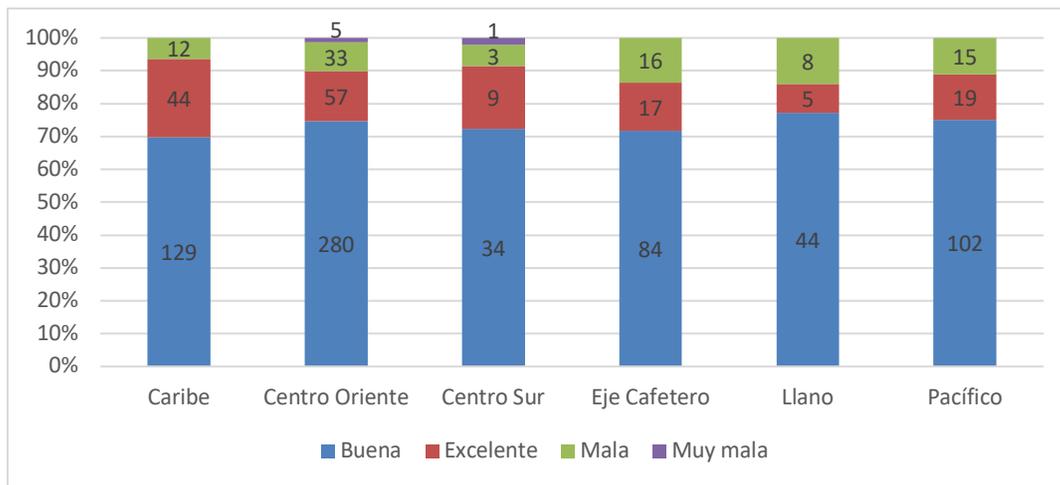


Gráfico 1. Percepción de la estrategia por regiones del SGR.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, la estrategia de proyectos tipo que busca estandarizar los diseños y, por ende, los procesos de revisión y viabilidad de los proyectos de inversión pública, genera un problema consigo ya que la estandarización implica una solución definitiva a un problema que puede ser diferente de acuerdo con las condiciones geográficas o costumbres culturales del territorio donde se va a implementar. En el gráfico 2 se evidencia que el 83% de los encuestados consideran que la implementación de los proyectos tipo se adaptan a las necesidades del territorio. Esto puede ser un porcentaje alto de aceptación, sin embargo, las personas que no consideran a esta estrategia como una solución adaptable, entienden que la estandarización tiene como característica principal la categorización de las problemáticas para ser resueltas por una única alternativa.

Tomando como ejemplo la implementación de viviendas de interés social (VIS) en una zona de aprovechamiento cacaotero, se puede solucionar el problema principal que es la reducción del déficit cuantitativo de vivienda. Sin embargo, la disposición del proyecto estándar de la nación no es concordante con el espacio físico de secado del cacao que requieren estas familias. Este problema incentiva la evidencia sobre si los proyectos tipo se adaptan a las necesidades de cada territorio.

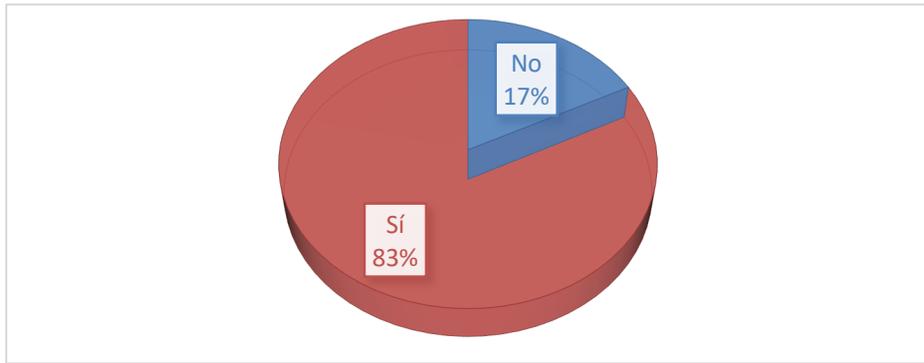


Gráfico 2. Porcentaje de personas que consideran que los proyectos tipo se adaptan a las necesidades del territorio.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

En cuanto al uso de los insumos desarrollados en la estrategia de Proyectos Tipo, en el gráfico 3 se evidencia que la mayoría de los encuestados usaron total o parcialmente los proyectos tipo. Esto denota que en la estrategia entrega a las entidades territoriales las herramientas necesarias para solventar las problemáticas de territorio

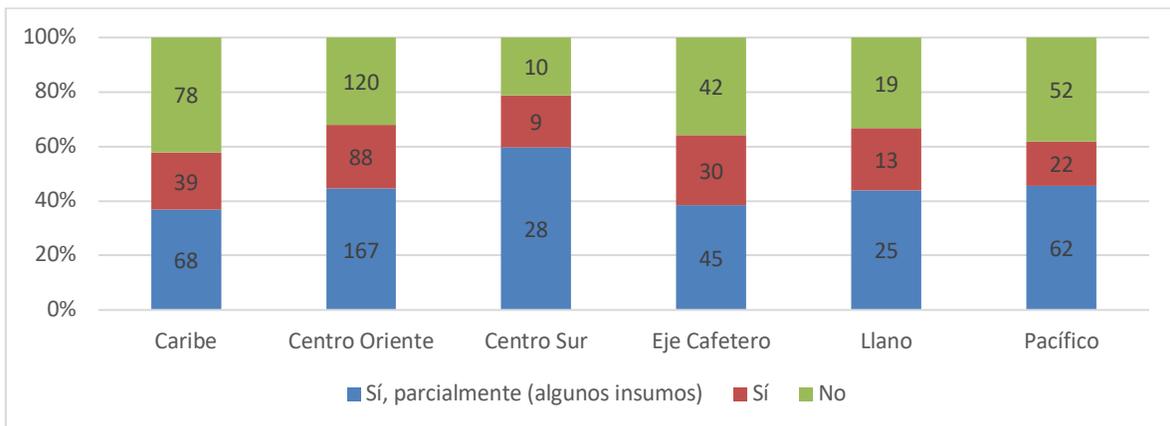


Gráfico 3. Número de personas que han usado los insumos desarrollados en la estrategia de proyectos tipo.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

En cuanto a la consideración que el uso obligatorio de costos de operación índice afecta la implementación de los proyectos tipo, en el gráfico 4 se evidencia que el 73% de los encuestados considera que unificar los costos de las actividades

contempladas en los presupuestos de inversión hace menos atractiva la implementación de la estrategia.

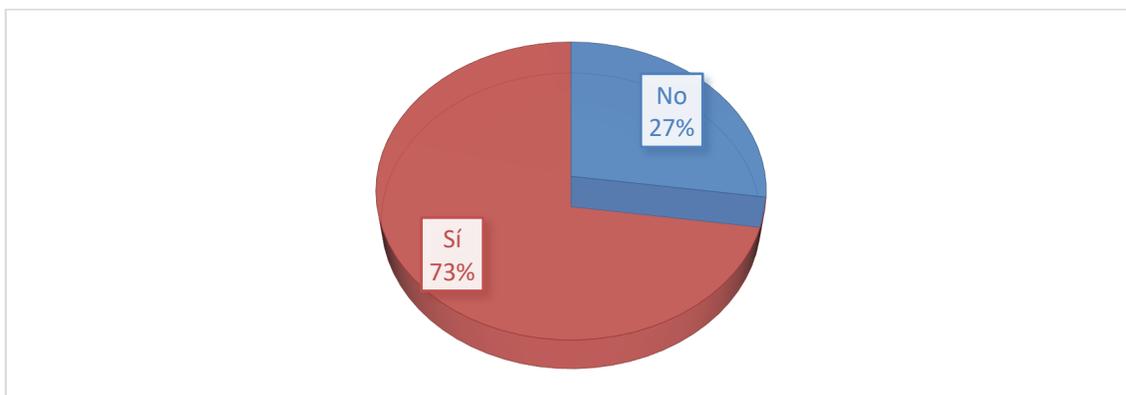


Gráfico 4. Porcentaje de personas que consideran que la obligación de incluir los costos de operación incide en el uso e implementación de los proyectos tipo.

Nota. elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación

Por último, la estrategia de proyectos tipo obliga a los municipios a presentar los pliegos tipo de Colombia Compra Eficiente, los cuales establecen de manera inamovible los puntajes y experiencia necesaria para llevar a cabo un proceso de licitación pública. En el gráfico 5 se evidencia que el 73% de los encuestados consideran que la obligación de usar pliegos tipo en sus procesos de contratación incide en la implementación de la estrategia.

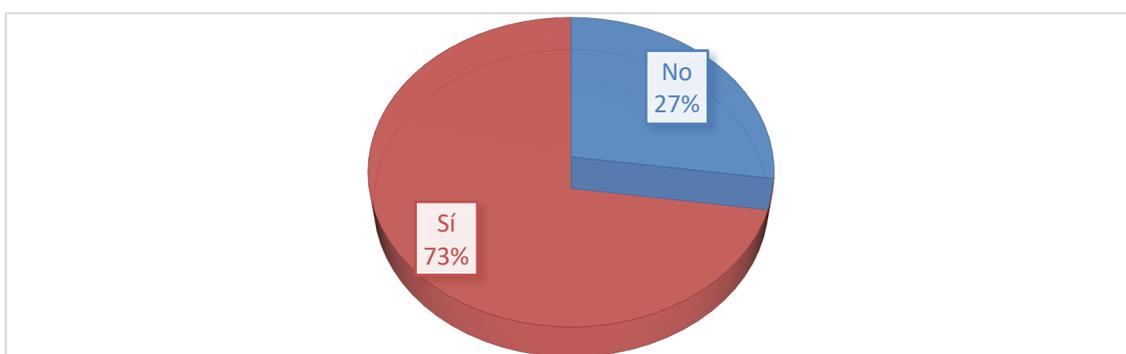


Gráfico 5. Porcentaje de personas que consideran que la obligación de usar pliegos tipo incide en el uso e implementación técnica de los proyectos tipo.

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, en cuanto a la reducción de tiempos establecidos para la presentación de proyectos de inversión ante el Sistema General de Regalías, el marco normativo define en el Decreto 173 de 2016 que adiciona el Decreto 1082 de 2015, por el cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, establece en el parágrafo 1 del artículo 1º lo siguiente:

Cuando se presenten proyectos ante los órganos colegiados de administración y decisión haciendo uso de los proyectos tipo, se solicitará el pronunciamiento técnico al Departamento Nacional de Planeación y no habrá lugar al pronunciamiento de que trata el numeral 3 del artículo 2.2.4.4.2 del presente decreto. El Departamento Nacional de Planeación emitirá el respectivo pronunciamiento dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud (Decreto 173 de 2016).

Como primera conclusión, se evidencia que los proyectos de inversión que usen totalmente los insumos de la estrategia de Proyecto Tipo, su pronunciamiento técnico debe realizarlo el Departamento Nacional de Planeación, mas no debe realizarlo el sector de inversión competente (p.e. Ministerio de Transporte, Cultura, Deporte), por lo tanto, este mecanismo ha resultado favorable en cuanto a la reducción de tiempos previstos en la norma.

A la pregunta ¿En promedio, cuánto tiempo tarda el municipio en estructurar un proyecto de inversión?, solo el 38% de los individuos que adelantaron estructuraciones y presentaron proyectos de inversión demoraron de 1 a 3 meses en este proceso. El 42% se demoró en presentar un proyecto a OCAD entre 3 y seis meses. El 20% restante se demoró más de seis meses en este proceso, evidenciando que la estrategia de proyectos tipo se ve afectada por los filtros y procesos vigentes en el Decreto 1082 de 2015 y el Acuerdo 045 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

De acuerdo con las preguntas elaboradas, los grandes problemas de percepción en la implementación de la estrategia de proyectos tipo es la obligatoriedad de la inclusión de costos de operación, así como el uso de pliegos tipo. Sin embargo, es necesario aclarar que la inclusión de los costos de operación,

a pesar de no ejecutarse con recursos del Sistema General de Regalías por su denominación como gastos recurrentes, estos hacen parte de las etapas de formulación de los proyectos.

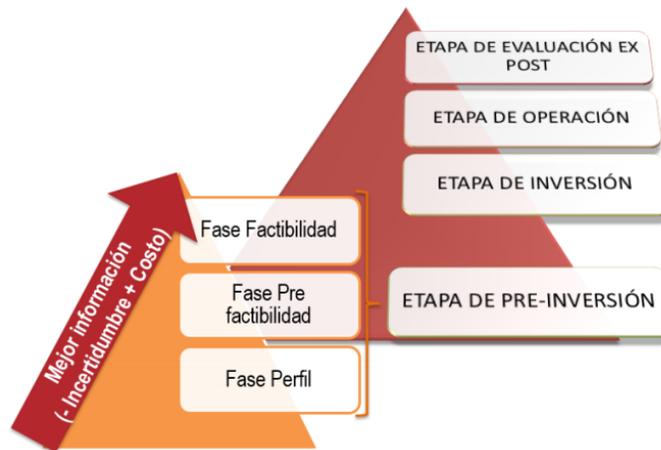


Figura 4. Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto.

Fuente: tomada de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas -DIFP (2017).

Esto evidencia que las fases y etapas del ciclo de vida de los proyectos no es acorde con lo establecido en la Ley 1530 de 2012. Ahora bien, de acuerdo con el Modelo del proceso de implementación de las políticas tomado de Aguilar, la estrategia de Proyectos Tipo contó en su fase de diseño con los estándares y objetivos y recursos definidos para su puesta en operación. Sin embargo, al no contar todos los proyectos tipo con el aval sectorial competente para la implementación de cada uno de estos, no se aprecia una total comunicación interorganizacional entre los ministerios y el Departamento Nacional de Planeación. En este punto es relevante que el programa busque la generación de redes de confianza y cooperación entre las diferentes carteras, con el fin de cumplir con la meta de obtener el 100% de los proyectos tipo con aval sectorial.

En el punto definido por Aguilar como las características de las agencias responsables de la puesta en marcha de la estrategia, se identifica una deficiencia en el proceso de implementación. Las entidades territoriales que son ejecutoras de las inversiones definidas para su territorio no fueron participes del proceso de diseño de la estrategia. Este paso debe generarse de manera obligatoria en cualquier

política del gobierno nacional, toda vez que los diferentes ministerios del gobierno nacional no son entidades ejecutoras, son entidades que definen la política pública del país, por lo tanto, existe un sesgo de implementación de las estrategias asociadas a la gestión pública territorial debido a la falta de experiencia de las entidades nacionales en la ejecución de proyectos de inversión de escala local.

En cuanto a las condiciones económicas, sociales y políticas, la estrategia está respaldada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, facilitando el marco de aplicación y los recursos necesarios para su implementación. Este punto es de vital importancia para darle legitimidad a cualquier acción que busque desarrollar el nivel nacional en los diferentes territorios de Colombia. Sin este componente, se complica en gran medida la implementación de cualquier política en el país.

Por lo tanto, la eficiencia de la implementación de la estrategia de Proyectos Tipo es buena en cuanto a la reducción de tiempos y costos de las entidades territoriales en los procesos de estructuración de los proyectos de inversión, sin embargo, requiere de grandes esfuerzos en la coordinación interinstitucional, validación de los alcances de los proyectos tipo en los territorios, así como la validación de estos con los ministerios competentes con el fin de buscar el aval sectorial del 100% de los productos.

Proyecto piloto – Puerto Boyacá

Con el fin de validar el ejercicio de implementación de la estrategia de proyectos tipo, se realizó un proceso piloto de acompañamiento al municipio de Puerto Boyacá, en la estructuración y presentación de un proyecto tipo ante el OCAD de dicho municipio. El proyecto denominado “Construcción de escenario deportivo en el centro poblado Puerto Serviez del municipio de Puerto Boyacá” tomó los insumos del proyecto tipo número 9, el cual cuenta con aval del sector, dando a entender que la verificación la realiza el Departamento Nacional de Planeación. En estos insumos se establece que es necesario incluir los costos de operación del proyecto o de lo contrario no podría tomarse como proyecto tipo, cumpliendo así con el ciclo de estructuración de proyectos definido en la ilustración anterior.

Sin embargo, en el proceso de presentación y revisión del proyecto se obliga a la entidad territorial a incluir los costos de operación y funcionamiento del proyecto, teniendo en cuenta la estructura de presupuesto integral que esta definida en cada uno de los Proyectos Tipo, de lo contrario, el proyecto se revisa de manera tradicional, aumentando los costos de revisión. Esto se recomienda por parte del asesor en el marco de la Ley 1530 de 2012, en su artículo 64 que establece lo siguiente:

Artículo 64. Programación Integral: Los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías incorporarán, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos correspondan a gastos corrientes, entendidos estos como gastos recurrentes que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto (Ley 1530 de 2012).

Esto implica que todo costo de operación, entendido como posterior a la terminación del proyecto de inversión, no puede ser financiado con el SGR, dificultando la financiación de los proyectos debido a la baja capacidad de financiación con recursos propios de las entidades territoriales. Ahora bien, el proceso de presentación del proyecto piloto de Puerto Boyacá duró 93 días, un poco más de tres meses. La información general se presenta a continuación:

Tabla 5. Información general del proyecto piloto – Puerto Boyacá.

Código BPIN	Nombre del proyecto	Estado del proyecto
2019155720090	Construcción de escenario deportivo en el centro poblado Puerto Serviez del municipio de Puerto Boyacá	Priorizado – Aprobado Fecha aprobación: 23/08/2019 Ejecutor: Mpio de Pto Boyacá Fecha de Cargue: 22/05/2019 Proyecto Tipo: Si

¹ El BPIN (Banco de Proyectos de Inversión) es la identificación única de un proyecto de inversión cargado a la plataforma SUIFP – Sistema Único de Inversión y Finanzas Publicas

Fuente: elaboración propia a partir de datos SUIFP – Puerto Boyacá.

El proyecto fue formulado y cargado a la plataforma SUIFP el día 22 de mayo del año 2019, usando los insumos del proyecto tipo con el fin de disminuir tiempos y costos en la estructuración. Efectivamente, al usar estos insumos solo se requirió de un profesional de ingeniería que implantara los diseños tipo en el terreno dispuesto por la Alcaldía de Puerto Boyacá y adaptó las cantidades de cimentación y ajustó el presupuesto a los precios promedio de la región, tal como lo establecen las cartillas emitidas por el Departamento Nacional de Planeación.

Para la Alcaldía de Puerto Boyacá en un proceso regular se requieren de 5 profesionales para adelantar la estructuración de un escenario deportivo (Ingeniero civil, eléctrico, sanitario, estructural y arquitecto). Con este proyecto tipo solo se dispuso de un solo profesional que implementara todos los diseños. A su vez, como se mencionó anteriormente, desde la fecha de cargue del proyecto hasta la fecha donde se aprobó el por parte del OCAD del municipio de Puerto Boyacá, transcurrieron 93 días. A continuación, se presentan los tiempos promedios de aprobación de los proyectos tradicionales en el Sistema General de Regalías.

Tabla 6. Tiempo promedio de aprobación de proyectos de inversión ante el Sistema General de Regalías – años 2018 y 2019.

Tiempo	Número de proyectos	Porcentaje
1.De 1 a 6 meses	1547	38%
2.De 6 a 9 meses	580	9%
3.De 9 a 12 meses	893	14%
4.Más de 12 meses	1022	16%
Total general	4042	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos DNP.

De acuerdo con la tabla 6, el 38% del total de proyectos presentados ante el Sistema General de Regalías son aprobados en un plazo de tiempo de 1 a 6 meses. El 62% restante demoran en ser aprobados de 6 meses en adelante, retrasando las acciones propuestas por cada administración municipal y departamental. En comparativa con el proyecto piloto realizado, que demoró 93 días, se puede concluir que los tiempos esperados para su aprobación se encuentran dentro del promedio de aprobación del primer grupo – de uno a seis meses – aportando a la reducción de tiempos previstos en la presentación y aprobación de proyectos ante los órganos colegiados de administración y decisión.

Propuestas y conclusiones

La estrategia de proyectos tipo puede considerarse como exitosa teniendo en cuenta que en el piloto realizado se redujeron efectivamente los costos de estructuración, medidos en la cantidad de profesionales que se requieren para adelantar los diseños, y a su vez, se reducen tiempos teniendo en cuenta los plazos promedio de aprobación de los proyectos convencionales en el Sistema General de Regalías.

Sin embargo, la estrategia puede ser aún más eficiente teniendo en cuenta que la estrategia no prevé un proceso de acompañamiento y asistencia técnica a la estructuración de proyectos tipo. Si se complementa el rol que tiene el DNP de revisar si cumple o no los requisitos mínimos de implementación de proyectos tipo, con una estrategia de acompañamiento a la formulación y estructuración pueden reducirse aún más los tiempos, costos, y además a esto, se puede generar una capacidad técnica institucional en los territorios a través del personal de nómina existente en cada entidad territorial.

En este sentido, se puede decir que el fomento al desarrollo de los proyectos tipo en los territorios se considera como una estrategia más política que económica o social. Sin embargo, no es suficiente la voluntad de territorializar la estrategia de estandarización de proyectos desde el gobierno central, ese es un paso sustancial

porque implica voluntad política y asignación de recursos para la estrategia, pero la articulación solo puede ser generada desde los territorios (Gallicchio, 2010).

Así mismo, es necesario considerar que se debe generar un manual o reglamento de uso de los proyectos tipo, no solo las cartillas e insumos existentes generados por el DNP, con el fin de evitar demoras y contratiempos en la consecución de requisitos que exige el Acuerdo 045 de la Comisión Rectora del SGR.

En cuanto al desarrollo de los productos establecidos en el CONPES 3856, el equipo de estructuración del DNP debe realizar una tarea exhaustiva con los sectores de inversión, y así conseguir los avales sectoriales de los proyectos tipo que siguen pendientes de este componente. La estrategia no debe ir enfocada solo a los proyectos que se presentan convencionalmente al SGR como lo son placa huellas, baterías sanitarias o dotaciones, sino en proyectos de inversión en que los territorios no tienen conocimiento de cómo desarrollarlos, como lo son los planes de ordenamiento territorial o los catastros o estratificaciones, que son herramientas necesarias para la gestión pública de los territorios y que se presentan graves falencias, teniendo en cuenta que el 76% de los planes de ordenamiento territorial en Colombia son obsoletos (Leal, 2019).

En los procesos de estandarización de proyectos existe una limitación principal y es que la tipificación de soluciones no puede adaptarse a todos los territorios, climas, necesidades y culturas. Es por esto por lo que todos los proyectos tipo no pueden implementarse en todos los territorios, lo que implica un reto para el DNP que es generar todas las herramientas de gestión pública necesarias para ejecutar los recursos de las entidades territoriales de manera oportuna, evitando el incumplimiento de metas propuestas en cada plan de desarrollo y visiones de territorio.

Las fases de evaluación de procesos definida por Naciones Unidas, utilizada en esta investigación para determinar el cumplimiento del objetivo de la estrategia, permitió identificar mediante las tres fases de desarrollo, el estado del proceso, los

factores que lo pueden afectar y la contribución de la estrategia para la formulación de proyectos de las entidades territoriales.

Referencias bibliográficas

ACT Government Territory and Municipal Services. (2012). *Design Standards for urban infrastructure*. Obtenido de ACT Government Web Site: http://www.tams.act.gov.au/roadtransport/Development_Approval_and_Applications/development_applications/design_sta

Aguilar, L. (2003). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

City of Edmonton. (2004). *Design and construction standards. Volume 1: General*. Obtenido de City of Edmonton Web Site: https://www.edmonton.ca/city_government/documents/PDF/Design_and_Construction_Standards_Volume_1_General.pdf

Colombia Compra Eficiente. (2016). *¿Qué es un Proyecto Tipo?* Obtenido de <https://colombiacompra.gov.co/content/que-es-un-proyecto-tipo>

Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (14 de noviembre de 2017). Acuerdo 045 de 2017.

Congreso de la República. (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 2001.

Congreso de la República. (17 de mayo de 2012). Ley 1530 de 2012.

Contraloría General de la República. (2015). *Regalías. Baja ejecución y altos saldos en bancos*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/600907/Regalias-informe-ev-yseg-2-baja-ejecucion-altos-saldos-bancos.pdf/89695085-627f-4b26-bd43-a8ea0f6777d4?version=1.0>

DIN German Institute for Standardization. (2011). *Economic benefits of standardization: Summary of results*. Berlín: DIN.

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP. (2016). *Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbli>

cas/MGA_WEB/Documento%20Base%20Modulo%20Teoria%20de%20Proyectos.pdf

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas -DIFP. (2017). *ABC de la viabilidad. Criterios para dar viabilidad a un proyecto de inversión pública*. Bogotá: DNP.

Dirección de Vigilancia de las Regalías. (2018). *Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación -SMSCE del Sistema General de Regalías –SGR*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNP/organigrama/subdireccion-territorial-y-de-inversion-publica/Paginas/Direcci%C3%B3n-de-Vigilancia-de-las-Regalias.aspx>

DNP & Banco Mundial. (2016). *Metodología para la identificación, priorización y estandarización de proyectos de inversión. Proyectos Tipo*. Obtenido de <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/Metodologia-estandarizacion-documento-final.pdf>

DNP. (2011). *Manual de procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos BPIN*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20publicas/Manual%20de%20Procedimiento%20BPIN%202011.pdf>

DNP. (2014). *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor*. Bogotá: DNP.

DNP. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015.

DNP. (2016). *Conozca qué son los Proyectos Tipo*. Obtenido de https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=119:que-son-los-proyectos-tipo&Itemid=190

DNP. (20 de diciembre de 2016). Resolución 4788 de 2016.

DNP. (2016b). *CONPES. Estrategia de Estandarización de Proyectos 2016-2018*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>

- DNP. (2016c). *Manual de procedimientos del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/MGA_WEB/Manual%20de%20Procedimientos.pdf
- DNP. (2018). *Proyectos Tipo*. Obtenido de <https://proyectostipo.dnp.gov.co/>
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o genera políticas territoriales?. Reflexiones desde la práctica. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (1), 11-23.
- Leal, A. (14 de noviembre de 2019). El 76% de los planes de ordenamiento territorial en Colombia son obsoletos. *La República*.
- MEF. (2019). *Directiva N° 001-2019-EF/63.01. Anexo N° 9. Lineamientos para la Estandarización de Proyectos de Inversión*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/anexos/anexo9_directiva001_2019EF6301.pdf
- Narváez, O. (2009). *Formulación y evaluación de proyectos*. Bogotá: ESAP.
- Núñez, J., Castro, F., & Rincón, N. (2014). *Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Oficina de Evaluación del PNUD. (2002). *Lineamientos para evaluadores de resultados: Serie temática sobre seguimiento y evaluación No. 1*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Pachón, C. (1999). *Diccionario de la administración pública colombiana*. Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Presidencia de la República. (1 de febrero de 2016). Decreto 173 de 2016.
- SDIS. (2012). *Formulación de proyectos de inversión*. Bogotá: SDIS.

- SDP. (2016). *Manual de usuario para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos*. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/02_1410_manual_operacionbdpp_v2-0_1.pdf
- SDP. (2018). *Formulación Proyectos de Inversión*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/metodologia-distrital>
- USPEC. (2016). *Manual de formulación de proyectos*. Obtenido de https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/02/G1-S1-MA-01__Manual_de_Formulacion_Proyectos_V02.pdf
- Vélez, S. C. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

Anexos

Anexo 1. Guion entrevista.

Fecha:	
Municipio:	
Código DANE:	
Departamento:	
Región:	
1. ¿Ha utilizado algún proyecto tipo de la oferta del DNP? (https://proyectostipo.dnp.gov.co/)	
a. No	
b. Si	
c. Si, parcialmente (algunos insumos)	
2. ¿Qué percepción tiene de los proyectos tipo?	
a. Buena	
b. Excelente	
c. Mala	
d. Muy mala	
3. ¿Considera necesaria la asistencia técnica en las entidades territoriales para la estructuración de proyectos?	
a. No	
b. Si	
4. ¿En promedio, ¿cuántos recursos invierte el municipio en estructurar un proyecto de inversión?	
_____.	
5. ¿En promedio, cuánto tiempo tarda el municipio en estructurar un proyecto de inversión?	
a. 1 a 3 meses	
b. 3 a 6 meses	
c. 6-12 meses	
d. 12-18 meses	

e. 18 a 24 meses	
6. ¿Presentan alternativas de solución acordes con las necesidades de la región? a. No b. Si	
7. ¿Considera usted que existen soluciones más económicas que las propuestas en los proyectos tipo? ¿Cuáles? a. No b. Si	
8. ¿Considera que la obligación de usar pliegos tipo incide en el uso e implementación técnica de los proyectos tipo? a. No b. Si	
9. ¿Considera que la obligación de incluir los costos de operación incide en el uso e implementación técnica de los proyectos tipo? a. No b. Si	
10. ¿Cuántas iniciativas tiene para presentar en 2019? _____ _____.	
11. ¿La alternativa cuenta con BPIN? a. No b. Si	Código BPIN:
12. ¿La iniciativa cuenta con estudios y diseños? _____ _____.	
13. Si los estudios y diseños se están realizando, ¿cuál es la fecha estimada de entrega? _____.	Nombre: Valor estimado:
14. ¿A qué tipo de OCAD tiene previsto presentar el proyecto de inversión? a. CTel b. Departamental c. Entidad Habilitada	

d. Municipal

e. Paz

f. Regional

15. ¿Tiene la MGA de esta iniciativa?

a. No

b. Si

16. Si los estudios y diseños se están realizando, ¿cuál es la fecha estimada de entrega?

17. ¿Ha pensado en usar o usó el proyecto tipo? <https://proyectostipo.dnp.gov.co/>

a. No

b. Si

18. ¿Está interesado es recibir asistencia técnica por parte del Departamento Nacional de Planeación?

a. No

b. Si

19. ¿Estaría interesado en que el gobierno nacional elabore estudios y diseños de su iniciativa?

a. No

b. Si

20. ¿Quién debería estructurar los proyectos de inversión estratégicos requeridos por su entidad territorial?

Nombre completo:

Cargo: