

CARÁTULA

País: Colombia

Resultado (s) del MANUD / Indicador (es):

Las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático, y de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos, con enfoque diferencial y de género (Resultado 3).

Resultado (s) Esperado (s) / Indicador (es):

Incrementadas las capacidades de gestión pública local, regional y nacional y el ejercicio de la ciudadanía política.

Producto (s) Esperado (s) / Objetivos Anuales:

Se capacita y apoya instituciones públicas nacionales y territoriales para mejorar sus niveles de transparencia, eficiencia administrativa y financiera y su capacidad de planificación y gestión.

Asociado en la Implementación:

Departamento Nacional de Planeación - DNP

Sección Explicativa

Mediante los esfuerzos conjuntos del DNP y el PNUD, este proyecto pretende fortalecer las capacidades de gestión pública territorial y nacional con el fin de efectuar el control, la vigilancia, la implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías directas e indirectas a través de: (i) la consolidación de una estrategia de control y vigilancia que garantice que las participaciones y las asignaciones de recursos provenientes de las regalías se ajusten a lo estipulado por la Constitución y en la ley; (ii) la optimización de los sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías del DNP para el desarrollo de la labor de control, vigilancia y seguimiento a los recursos provenientes de las regalías; (iii) la implementación de un modelo de acompañamiento y evaluación del impacto socioeconómico en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías; y (iv) el fortalecimiento de mecanismos de comunicación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan realizar un efectivo control social territorial a los resultados del uso de las regalías, con especial énfasis en las Auditorías Visibles de las diferentes regiones receptoras de regalías.

Período del Programa: Ene 2010 – Dic 2013

Denominación del Proyecto: **Control, vigilancia y evaluación de impacto de las regalías**

ID del Proyecto: 00073393

Duración del Proyecto: Cuatro (4) años


Modalidad de Gestión: NEX

PresupuestoTotal US\$ 78.158.414

Recursos asignados:

- Gobierno US\$ 78.158.414
 - Ordinarios
 - Otros:
 - Donante
 - Contribuciones en especie
- Presupuesto sin respaldo:

Aceptado por el DNP: 

Aceptado por PNUD: 

06 ENE. 2010

I. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

1.1. Marco legal

Una vez ordenada la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías (CNR) mediante el Decreto 149 de 2004 "Por el cual se suprime la Comisión Nacional de Regalías y se ordena su liquidación", y el Decreto 71 de 2005 "Por el cual se prorroga el plazo para la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías en Liquidación, señalado en el artículo 1 del Decreto 149 de 2004", la cual concluyó el 30 de Junio de 2005 tal como consta en la Resolución 122 de 2005 "Por la cual se declara terminado el proceso de liquidación de la Comisión Nacional de Regalías, ordenado mediante Decreto 149 de 2004, modificado por el Decreto 71 de 2005", el Departamento Nacional de Planeación asumió sus competencias consignadas principalmente en las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, en especial lo dispuesto en el artículo 8 de la primera, el cual reza:

"Artículo 8°. Funciones de la Comisión Nacional de Regalías (Hoy Departamento Nacional de Planeación). Serán funciones de la Comisión las siguientes:

1. *Vigilar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, que la utilización de las participaciones y las asignaciones de recursos, provenientes del Fondo Nacional de Regalías,*
2. *a que tienen derecho las entidades territoriales, se ajuste a lo prescrito en la Constitución Nacional y en la presente Ley.*
3. *En los casos previstos en el numeral 4° del artículo 10 de la presente Ley, solicitar a la entidad recaudadora respectiva (regiones administrativas y de planificación regiones como entidad territorial- departamentos y municipios productores y municipios portuarios) la retención del giro de los recursos requeridos para la ejecución de tales proyectos.*
4. *En los casos previstos en el numeral 3° del artículo 10 de la presente Ley, ordenar al Fondo Nacional de Regalías la retención total o parcial del giro de los recursos requeridos para la ejecución de tales proyectos.*
5. *Aprobar previo concepto del Comité Técnico de que trata el numeral 12 del artículo 8° los proyectos presentados por las entidades territoriales que reciban asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, con la obligación de asegurar una equitativa asignación de recursos de acuerdo con los parámetros señalados en el párrafo segundo del artículo 1° de la presente Ley.*
6. *Establecer sistemas de control de ejecución de los proyectos.*
7. *Designar para los casos de proyectos regionales de inversión, al ejecutor del proyecto en concordancia con los entes territoriales.*
8. *Distribuir las participaciones en las regalías y compensaciones que correspondan a los municipios portuarios, marítimos y fluviales, utilizados de manera ordinaria, en el cargue y descargue de recursos naturales no renovables o productos derivados de los recursos naturales no renovables; y a los que se encuentren bajo su radio de influencia, según las reglas establecidas en el párrafo del artículo 26 y en los artículos 29 y 55 de la presente Ley.*
9. *Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías. Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del cero punto cinco por ciento (0.5%) anual de los ingresos propios del Fondo.*
10. *Autorizar la inversión temporal de los excedentes de liquidez del Fondo Nacional de Regalías.*
11. *Nombrar y remover al personal de la Comisión.*
12. *Revisar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, cuando así lo determine, las liquidaciones de participaciones efectuadas por las entidades recaudadoras de las regalías y otras compensaciones, y tomar las medidas pertinentes.*
13. *Crear un comité técnico, constituido por cinco expertos de reconocida experiencia en evaluación de proyectos, nombrados por el señor Presidente de la República para periodos de cinco (5) años, tendrán dedicación exclusiva y devengarán la remuneración que le fije el Gobierno. En dichos nombramientos el Presidente de la República dará participación a las diferentes regiones del país.*

El comité técnico tendrá como objetivo garantizar mediante el análisis y estudio técnico la calidad de los proyectos de inversión que busquen financiarse con recursos del Fondo Nacional de Regalías. El comité dará, en todos los casos, concepto previo sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos sometidos a su consideración.

El comité técnico señalará de manera general los parámetros para la evaluación social, económica y ambiental de los proyectos financiados y cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Regalías.

El primer nombramiento de los expertos se hará así: Dos (2) expertos para un período de tres (3) años y tres (3) para un período de cinco (5) años. Los expertos podrán ser reelegidos. El comité técnico expedirá su propio reglamento.

14. *Nombrar un interventor de petróleo el cual tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de la presente Ley, muy especialmente en lo concerniente a la liquidación, pago y destinación de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones; su período será de cuatro (4) años y devengará la remuneración que le asigne la comisión. El interventor podrá ser reelegido.*
15. *Dictar sus propios reglamentos.*
16. *Las demás necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos de la Comisión.*

Parágrafo. *De acuerdo con la Ley 80 de 1993 autorízase a la Comisión para la celebración de contratos de Fiducia, encargo fiduciario u otros de similar naturaleza, cuando lo considere necesario para la eficiente utilización de los recursos financieros del Fondo Nacional de Regalías."*

Por su parte, el artículo 10 de la citada Ley 141 de 1994 modificado por el artículo 5 de la Ley 756 de 2002 establece:

"Artículo 10. *Mecanismos para asegurar la correcta utilización de las participaciones en las regalías y compensaciones. En desarrollo de las facultades de inspección y control sobre la correcta utilización de las regalías y compensaciones la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:*

1. *Practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales beneficiarias de las regalías y compensaciones y suspender el desembolso de ellas cuando se haya comprobado que la entidad territorial esté haciendo uso de las mismas en forma ineficiente o inadecuada, hasta tanto quede superada la situación.*
2. *Disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas para vigilar la utilización de las participaciones y las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías.*
3. *Ordenar que la ejecución de los proyectos financiados con asignaciones del Fondo se adelante por otras entidades públicas, cuando la entidad territorial beneficiaria de dichas asignaciones, directa o por intermedio de contratos con terceros, esté ejecutando los proyectos en forma irresponsable o negligente sin darle cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en el acto de aprobación de las asignaciones. La Comisión ordenará que a la entidad pública a quien se le encargue la ejecución del proyecto le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto.*
4. *Solicitar que la ejecución de los proyectos financiados con participación de regalías y compensaciones se adelante por otras entidades públicas, regiones administrativas y de planificación, de las regiones como entidad territorial, de los departamentos y municipios, según sea el caso, cuando la entidad territorial beneficiaria de dichas participaciones o compensaciones, directamente o por intermedio de contratos con terceros, esté administrando o ejecutando proyectos en forma negligente o sin darle cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en los contratos respectivos. La Comisión, en dichos casos, podrá abstenerse de aprobar nuevos proyectos de inversión a las entidades territoriales responsables, hasta tanto no se tomen los correctivos del caso y solicitar que a la entidad a quien se le encargue la ejecución del proyecto se le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto."*

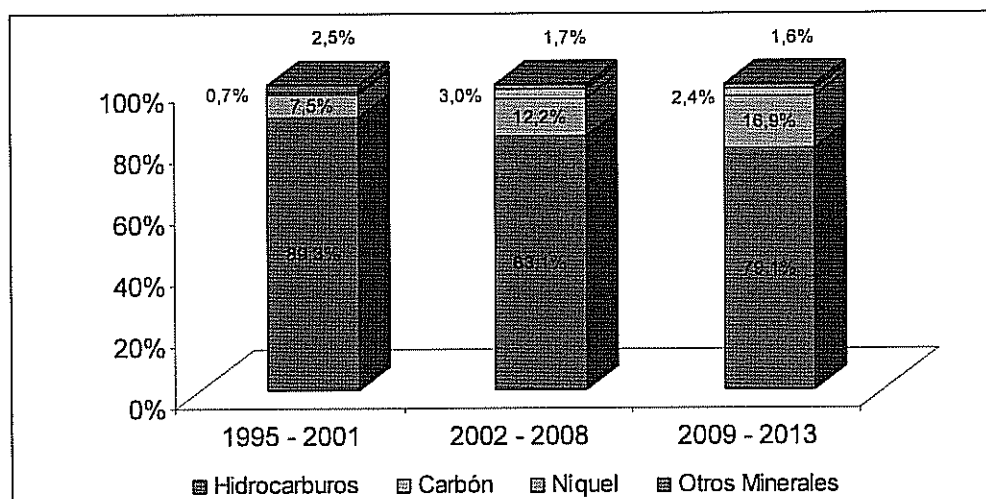
En este mismo sentido se han expedido decretos reglamentarios de las leyes antes mencionadas en especial se considera pertinente mencionar la expedición del Decreto 416 de 2007 "Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones" modificado por los Decretos 4192 de 2007; así como el Decreto 3976 de 2009, entre otros,

en el que se reglamentaron temas relacionados con los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) de que trata el numeral 7 del artículo 13 de la Ley 781 de 2002 y de reasignación de regalías y compensaciones, escalonamiento, destinación de las regalías y compensaciones, mecanismos de control y vigilancia, el trámite preventivo de las irregularidades, las medidas correctivas y los procedimientos administrativos correctivos, el manejo de recursos, la revisión de las liquidaciones y suministro de información de los recursos de regalías y compensaciones, entre otros.

1.2. Diagnóstico de la situación actual de las regalías

En el Gráfico 1 se presenta la distribución porcentual por tipo de recurso natural no renovable, de los giros y proyección de ingresos de regalías en los periodos 1995-2001, 2002-2008 y 2009-2013, respectivamente.

GRÁFICO 1. Distribución porcentual del giro y proyección regalías directas por tipo de recurso natural no renovable (1995-2013)



*Otros minerales: metales preciosos, esmeraldas, hierro, sal, yeso, caliza y manganeso.

Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1995 – 2003, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2004 – 2008. Carbón y otros minerales: Minercol En Liquidación 1996 – 2003, Ingeominas 2005 – 2008, IFI Concesión Salinas e IFI – En Liquidación 1998 – 2005.

Entre los años de 1995 y 2001, el monto de regalías giradas a las entidades territoriales beneficiarias ascendió a \$8.06 billones (cifra expresada en términos constantes de 2008), de los cuales el 89.3% se derivó de la explotación de hidrocarburos (\$ 7.2 billones), seguido por carbón con el 7,5% (\$ 0.61 billones), otros minerales con el 2.5% (\$ 0.2 billones) y por último níquel con apenas el 0.7%.

Para el período 2002-2008, el total de ingresos de regalías directas giradas ascendieron a \$19,61 billones, lo cual significó un incremento del 143%. Producto de las explotaciones de hidrocarburos, carbón, níquel y otros minerales se giraron \$16.3, \$2.4, \$0.58 y \$0.33 billones respectivamente. Si bien en términos absolutos hubo un crecimiento considerable, la participación de los hidrocarburos en el total de regalías giradas disminuyó alrededor de 6 puntos porcentuales, en comparación de un aumento de la participación del carbón y níquel del 4.7 y 2.3 puntos porcentuales, respectivamente.

TABLA 1. Giros y proyección de ingresos regalías directas por tipo de recurso (1995-2013)
Cifras en millones de pesos constantes de 2008

Periodo	Tipo de Recurso				TOTAL
	Hidrocarburos	Carbón	Níquel	Otros Minerales	
1995 - 2001	7.193.211	605.108	57.499	203.462	8.059.280
2002 - 2008	16.298.545	2.391.049	587.281	329.208	19.606.084
2009 - 2013	15.168.848	3.245.730	452.973	308.047	19.175.597

Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1995 – 2003, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) 2004 – 2008. Carbón y otros minerales: Minercol En Liquidación 1996 – 2003, Ingeominas 2005 – 2008, IFI Concesión Salinas e IFI – En Liquidación 1998 – 2005. 2009-2013 DNP-DR.

Lo anterior, se explica principalmente por el aumento de los precios promedio del petróleo de referencia para Colombia WTI que pasó de US\$21.6/barril en el período 1995-2001 a US\$56.2/barril entre los años 2002 y 2008, lo que representa un incremento del 160%. Cabe resaltar, que durante la vigencia 2008 el monto total de regalías y compensaciones giradas a las entidades territoriales fue de \$ 4.38 billones, lo que ha significado el nivel máximo en toda la historia. Este valor se explica principalmente por el aumento en los precios promedios del crudo WTI y FOB carbón (Puerto Bolívar) que pasaron de US\$ 72,3/barril y US\$55,3/ton en el año 2007 a US\$ 99,6/barril y US\$ 115,7/ton en el año 2.008 respectivamente.

En el período comprendido entre los años 2009 y 2013 se estima que las entidades territoriales recibirán aproximadamente \$19.2 billones. En el año 2009, se proyecta que el monto de regalías y compensaciones giradas a las entidades territoriales ascenderá a \$ 3,4 billones (en términos constantes de 2008), lo cual implicaría una disminución cercana al 23% respecto de 2008, situación generada principalmente por la caída del precio internacional de petróleo. No obstante, para el caso de las regalías giradas por la explotación de carbón se espera un incremento cercano al 27% al pasar de \$0,61 billones recibidos en la vigencia 2008 a \$0,78 billones en el año 2009.

Entre los años 2010 y 2013, se estima un crecimiento interanual promedio de 7,7% en el monto de regalías directas giradas a las entidades territoriales en comparación con lo recibido en el año 2009, debido en hidrocarburos, a la recuperación del precio internacional del petróleo y al aumento en la producción promedio diaria de crudo en el país. Lo anterior, gracias al desarrollo del complejo Rubiales, ubicado en el Departamento del Meta, así como a la adición de nuevas reservas explicadas en el descubrimiento de campos petroleros pequeños y a las inversiones realizadas para aumentar el factor de recobro de los campos ya existentes ubicados principalmente en los departamentos de Meta, Huila y Santander.

En lo que respecta al comportamiento de las regalías derivadas de la explotación de minerales se observa lo siguiente. En cuanto al carbón se refiere, en la actualidad se produce 74 millones de toneladas las cuales se exportan en cerca del 90%. Para los siguientes tres años se espera un aumento en la producción de aproximadamente 5 millones de toneladas por año, lo que le permitirá al país llegar a niveles de 90 millones de toneladas en 2013 (un aumento del 22% respecto a 2009). En níquel, se espera que la producción se estabilice durante los próximos tres años en un valor cercano a los 110 millones de libras y se estima que los precios aumenten de manera moderada pero sostenida. En cuanto a los demás minerales, se espera una estabilidad en precios y producciones, con excepción de los metales preciosos, los cuales, aumentarán su producción a partir de 2011, debido a la entrada en fase de explotación de algunos nuevos proyectos.

Todo lo anterior se traduce en los retos que tendrá el DNP y el PNUD en el marco del proyecto en atención a que los recursos provenientes de las regalías seguirán en aumento haciendo imperiosa la necesidad de contar con las herramientas necesarias para realizar un control efectivo de los mismos tanto para el caso de las regalías directas como de las indirectas.

Esto, aunado a que de acuerdo con las labores adelantadas en materia de control y vigilancia de la destinación de los recursos de regalías, se ha podido advertir, en algunas entidades territoriales beneficiarias y ejecutoras, efectos indeseables en términos de desarrollo a partir de la destinación de estos recursos; asociado a aspectos como la corrupción y la violencia, entre otros, que también están presentes en algunas de estas regiones.

Algunos de estos efectos son: (i) bajo incremento y, en algunos casos, detrimento en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI); (ii) bajo avance en las metas de coberturas mínimas que se deben atender con los recursos de las regalías, (iii) obtención de menores índices de eficiencia integral en los municipios a medida que crece la dependencia de las regalías en su ingreso total; (iv) incremento en la dependencia de las regalías tanto en municipios como en departamentos receptores de las mismas en los últimos ocho años; (v) deterioro de la situación fiscal de algunos departamentos; y (vi) la no diversificación de la base económica regional, generando un peligroso fenómeno de enclave en algunos departamentos.

1.3. Cooperación anterior y lecciones aprendidas

El DNP y el PNUD tienen una larga tradición de trabajo conjunto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión del Estado, en particular en temas relativos a la reforma del Estado y al control del uso de las regalías. En ese sentido, en 1999 se inicia la ejecución conjunta del Proyecto COL 99/030-11928 "Apoyo a la gestión de la Comisión Nacional de Regalías" que inicia como una necesidad del Gobierno Nacional de contar con un aliado estratégico para el cumplimiento de las funciones encargadas a la hoy extinta Comisión Nacional de Regalías (CNR) en el ejercicio del control y vigilancia de los recursos provenientes de las regalías.

A través de este proyecto se propuso abordar diversos problemas que se detallan a continuación. En primer lugar, para la contratación de interventorías, la CNR estaba abriendo procesos de contratación dispersos y atomizados para controlar cada proyecto o grupo de proyectos, lo que llevaba a celebrar múltiples contratos cuya coordinación, vigilancia y control no se había realizado de manera eficiente y transparente.

De igual forma, esta Comisión adolecía de una falta de personal técnico capacitado en los conocimientos técnicos indispensables para realizar la labor encomendada. Por último, no existía un adecuado sistema de información. La información generada por los diversos interventores no era procesada en una forma tal que facilitara su interpretación y retroalimentación.

Esta situación condujo a que la alianza entre el DNP y el PNUD sirviera para implementar un esquema de control y vigilancia a través de la contratación primero de distintas firmas y luego de un cuerpo de consultores encargados de adelantar esta labor de manera coordinada y sistemática. Este trabajo permitió, además, mejorar la labor de interventoría a la destinación de las regalías con la implementación y puesta en marcha de sistemas de información (como el SIFA, SELAR e INFOPROJECT) herramientas que apoyan las labores de control y vigilancia y facilitan el manejo de la información.

Como resultado de lo anterior, también se advirtieron deficiencias en la ejecución de los recursos de regalías, por lo cual, en el marco de la cooperación, se consideró que las labores de interventoría no se circunscribían al campo sancionatorio, y se iniciaron capacitaciones a las entidades territoriales en el manejo de estos recursos. Así mismo, se logró establecer con la estrategia de auditorías visibles fomentar el control social en cabeza de la ciudadanía quienes se convirtieron en fuente de información necesaria al momento de realizar las labores de Interventoría Administrativa y Financiera.

Este trabajo conjunto permitió brindar transparencia, publicidad y contar con una pluralidad de oferentes en la contratación de las interventorías administrativas y financieras a través de procesos de licitación pública internacional por paquetes de vigencias. Adicionalmente, gracias al convenio se logró conformar un equipo de consultores especialistas en múltiples disciplinas, que han brindado su conocimiento y experiencia en el cumplimiento de las labores de control y vigilancia de las regalías en tiempo real, dejando una capacidad instalada en el Gobierno Nacional para el ejercicio de sus funciones.

Para el primer semestre de 2008, esta labor de control y vigilancia en tiempo real evidenció 8.026 hallazgos de presuntas irregularidades en las entidades beneficiarias de estos recursos, las cuales fueron objeto de reportes a los órganos de control por parte de la Dirección de Regalías del DNP. Estos hallazgos han ido incrementando desde entonces, demostrando la creciente capacidad del Gobierno Nacional para revisar con profundo detalle la manera como se destinan los recursos provenientes de las regalías, y un alto incumplimiento de parte de algunas entidades territoriales en la ejecución de los recursos de regalías.

Gracias a estos avances, se ha podido evidenciar una conciencia institucional tanto a nivel nacional como regional respecto de la importancia del reporte de presuntas irregularidades a los órganos de control (Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación) y a la Fiscalía General de la Nación, constituyendo así alianzas que han permitido un mayor control en la gestión y de los resultados en las actividades propias de la labor de control y vigilancia de las regalías, a través de la correcta inversión de los recursos y el desarrollo de proyectos que cubran las necesidades de los destinatarios de los mismos.

Desde la vigencia 2005 a la fecha, la alianza entre el PNUD y el DNP ha permitido la formulación y reformulación de 169 planes de desempeño, que han permitido ajustar, conforme la ley, la utilización de los recursos de regalías y compensaciones, por un monto superior a dos billones de pesos. El plan de desempeño es un compromiso unilateral e irrevocable suscrito por la entidad beneficiaria con el objeto de ajustar estrictamente la administración y ejecución de los recursos de regalías y compensaciones a los requisitos previstos en la Ley y corregir su utilización.

Haciendo uso de los anteriores procesos y mecanismos se ha contribuido para que las entidades territoriales mejoren su planeación, presupuestación, contratación y formulación de proyectos de inversión. Sin embargo, como ya se mencionó, también se han identificado algunos efectos adversos a las regalías en algunos territorios haciendo necesario poner un énfasis más decidido en la evaluación del impacto real generado por estos recursos.

Además, resulta necesario continuar mejorando las capacidades de gestión en varios de los aspectos relacionados con la labor de control, vigilancia e implementación de procedimientos correctivos. Este esfuerzo, requiere de un manejo de la información a través de sistemas más robustos que garanticen información de calidad y en tiempo real y que permitan la realización de estudios con el fin de identificar riesgos inherentes en la ejecución de los recursos de regalías por parte de las entidades beneficiarias de

los mismos. Con lo anterior, se podrá prevenir su ocurrencia y lograr disminuir los índices de corrupción en estas entidades.

II. ESTRATEGIA DE PAÍS

2.1. El régimen de las regalías

En junio de 1991 comenzó a regir en Colombia la nueva constitución política que se caracteriza fundamentalmente por la consagración de una nueva carta de derechos y deberes; la reorganización del poder público; y la modernización y autonomía de las entidades territoriales.

La Constitución Política establece la obligatoriedad del Estado de atender prioritariamente la población con necesidades básicas insatisfechas. Es así, como se consagra que Colombia es un Estado Social de Derecho cuya finalidad es "servir a la comunidad" y "promover la prosperidad general" para lo cual "en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación"¹.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 332 de la Carta Política dispone que el "Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía". De esta manera, el constituyente de 1991 consagró en los artículos 360 y 361, lo siguiente:

"Artículo 360. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. 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. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones".

"Artículo 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales"

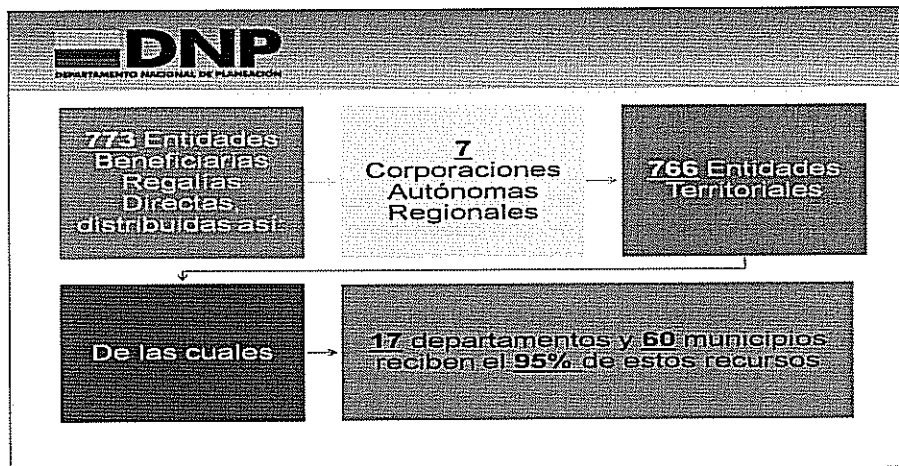
De acuerdo con lo establecido por la legislación colombiana, existen dos tipos de regalías: en primer lugar, se encuentran las **directas** que son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables (como hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas, minerales radioactivos, minerales metálicos, minerales no metálicos, esmeraldas y demás piedras preciosas), así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.

En segundo lugar, se encuentran las **indirectas** que son recursos no asignados directamente a entidades territoriales que ingresan al Fondo Nacional de Regalías a los cuales pueden acceder todas las entidades territoriales presentando proyectos de promoción de minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

Adicionalmente existen las compensaciones, contraprestación económica adicional a la recibida a título de regalía, pactada con las compañías dedicadas a la explotación de los recursos naturales no renovables. Se genera por el transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales no renovables.

Actualmente existen 773 entidades beneficiarias de regalías directas distribuidas como aparece en la siguiente gráfica:

¹ Artículo 366 Constitución Política.



Por regalías directas en la vigencia 2008 se giraron 4.4 billones de pesos y por indirectas se aprobaron proyectos por valor de 365 mil millones de pesos. Los recursos provenientes de regalías directas deben ser destinados por Ley al cumplimiento de las siguientes coberturas:



Los recursos asignados por parte del Fondo Nacional de Regalías son destinados a proyectos de promoción a la minería, preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales²

El DNP, como se mencionó anteriormente, tiene la competencia para ejercer el control y la vigilancia a los recursos de regalías y por el volumen de los mismos se hace necesario contar con un aliado que lo apoye con su conocimiento y experiencia en el cumplimiento de las metas propuestas.

2.2. El marco de acción del PNUD

En junio de 2007, el Gobierno de Colombia y el Sistema de las Naciones Unidas suscribieron el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012 (en adelante UNDAF) con el fin de identificar y acordar las áreas prioritarias y la programación conjunta de las agendas, fondos y programas del Sistema para el período 2008-2012. Este documento define, de manera concertada, las áreas centrales en las cuales las Naciones Unidas en Colombia centrarán sus cooperación al país, seleccionadas aplicando el doble criterio de prioridades para el país y de ventajas comparativas del Sistema de acuerdo a sus mandatos y recursos técnicos.

El UNDAF 2008-2012 definió cuatro resultados generales que tanto el Sistema como el Gobierno debían alcanzar; dos de éstos merecen especial mención en el marco del presente proyecto:

- Se habrán fortalecido las capacidades nacionales para aumentar de manera equitativa el acceso y calidad de los servicios sociales y productivos, con énfasis en los territorios rezagados y en grupos en situación de vulnerabilidad.

² Artículo 1 Ley 141 de 1994.

- Las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático, y de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos, con enfoque diferencial y de género.

En igual sentido y con el fin de implementar los compromisos asumidos a través del UNDAF, el Gobierno de Colombia y el PNUD suscribieron para el mismo período un Plan de Acción del Programa País donde se acuerda que la cooperación técnica de la Oficina del PNUD abarcaría las siguientes áreas:

- Superación de la pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y desarrollo sostenible, en donde se hace énfasis especial al apoyo para que el país alcance las Metas del Milenio de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos;
- Gobernabilidad democrática, en donde se hace énfasis en la generación de capacidades para orientar y organizar las instituciones públicas y sociales del nivel central y local; y
- Desarrollo, paz y reconciliación, en donde se hace énfasis en el proceso de generación de condiciones para el desarrollo, a fin de mejorar las condiciones de vida, especialmente de las poblaciones vulnerables.

El PNUD se comprometió, en consecuencia, a trabajar por el fortalecimiento de las instituciones del Estado tanto a nivel nacional como local con el fin de asegurar la consolidación de la democracia, la superación de la pobreza y el logro de los ODM. En la misma línea, cabe destacar que el Gobierno también ha hecho expreso su compromiso de alcanzar dichos Objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y de incrementar las capacidades de los gobiernos locales para trabajar en esa dirección.

En el marco de este objetivo conjunto, los recursos provenientes de las regalías constituyen una oportunidad que no se puede desaprovechar. A pesar de que la ley colombiana establece que las regalías se deben destinar al logro de unas coberturas básicas en salud, educación, mortalidad infantil y agua potable –todas relacionadas con los ODM– son pocas las entidades territoriales que han alcanzado al menos alguna de estas metas.

Por lo anterior, el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y evaluación de impacto de las regalías es una prioridad para la Oficina del PNUD en Colombia. Una mejor inversión de los recursos provenientes de las regalías y el esperado logro de los ODM requieren de instituciones públicas, tanto a nivel nacional como territorial, más fuertes, capaces y conscientes de las oportunidades y los retos que implican el correcto uso de las regalías.

A ese respecto, vale mencionar que dicha Oficina desde el 2008 ha venido consolidando esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades a nivel local en dos sentidos: en primer lugar, generando apoyo a la plena ciudadanía social y política, lo cual significa una contribución para que sujetos y organizaciones locales: (i) acrecienten la conciencia sobre sus derechos; (ii) tengan disposición para cumplir las leyes; (iii) incrementen su participación directa en decisiones públicas y en el control social de las mismas; (iv) aumenten su participación política; (v) puedan ejercer la libertad de opinión y asociación; (vi) tengan acceso a la justicia; (vii) construyan organizaciones sociales y gremiales eficaces.

En segundo lugar, el trabajo del PNUD a nivel local y regional pretende la creación de excelencia en la gestión de instituciones públicas y sociales, lo que implica el fortalecimiento de las capacidades de dichas instituciones para que: (i) sean construidas y presentadas de manera democrática y explícita; (ii) cuenten con una visión estratégica para el desarrollo local o regional, es decir que sean equitativas e integrales, pertinentes, estructurales y sostenibles; (iii) adelanten diseños conceptuales y operativos eficientes para su ejecución a través de los programas y proyectos; (iv) adopten claros procesos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los impactos en términos de Derechos Humanos; (v) desarrollen modelos de transparencia en su gestión, y alienten el control social sobre los procesos de ejecución y sus impactos en el territorio.

III. JUSTIFICACIÓN

Como se mencionó anteriormente, el trabajo conjunto desarrollado por el PNUD y el DNP ha contribuido para que las entidades territoriales mejoren su planeación, presupuestación, contratación y formulación de proyectos de inversión para un mejor uso de los recursos provenientes de las regalías. Sin embargo, dada la dinámica proyectada para los próximos años, restan todavía importantes retos en el logro de mayores niveles de transparencia e impacto, así como en la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento, que hacen pertinente y necesaria la constitución de una renovada alianza entre estas dos organizaciones.

Aunque las regalías fueron pensadas para mejorar los niveles de desarrollo de las entidades receptoras de estos recursos, se han podido identificar algunos efectos adversos en ciertos territorios, relacionados

justamente con el poco avance en las metas de las coberturas mínimas exigidas por la ley, por un lado, y el incremento de la dependencia así como el deterioro de la situación fiscal de estas entidades territoriales, por el otro. Esta situación, hace necesario que se ponga un énfasis más decidido en la evaluación del impacto real generado por estos recursos.

Además, la cifra todavía alta de hallazgos evidenciados por la labor de interventoría en tiempo real resulta preocupante si se tiene en cuenta que el PNUD y el DNP han trabajado en el fortalecimiento de las capacidades a nivel local para evitar este tipo de situaciones. Por lo anterior, resulta necesario continuar mejorando las capacidades de gestión en varios de los aspectos relacionados con la labor de control, vigilancia e implementación de procedimientos correctivos. Esta labor requiere, en particular, de un manejo de la información a través de sistemas más robustos que garanticen calidad y oportunidad pero también de una sociedad civil fortalecida en mecanismos de control social y seguimiento a la destinación de las regalías.

3.1. Principales necesidades

En ese sentido, el presente proyecto dará respuesta a las siguientes necesidades surgidas, por un lado, de las obligaciones que impone ley de controlar y vigilar el correcto uso de los recursos de las regalías y, por el otro, de los retos que enfrentan algunas de las regiones beneficiarias en términos de los ODM:

- Consolidar un sistema como herramienta que permita controlar y vigilar que la utilización de las participaciones y las asignaciones de recursos provenientes de las regalías, a que tienen derecho las entidades territoriales, se ajustan a lo estipulado por la Constitución y en la ley.
- Constituir un equipo humano que, de acuerdo con los lineamientos definidos conjuntamente entre la Dirección de Regalías del DNP y el PNUD, adelante labores de interventoría administrativa y financiera de manera directa, eficiente, transparente y en tiempo real.
- Optimizar los sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías del DNP para el desarrollo de la labor de interventoría administrativa y financiera a los recursos de regalías.
- Fortalecer las capacidades de entidades territoriales en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos ejecutados con recursos de regalías y relacionados con el cumplimiento de los ODM.
- Implementar un modelo de evaluación de impacto socioeconómico en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
- Fortalecer el mecanismo de Auditorías Visibles –así como otras herramientas de control social– a los recursos de regalías en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
- Contar con propuestas de ajuste a la política pública y a la operación regional en el manejo de regalías directas e indirectas.

3.2. Justificación de la cooperación técnica

El correcto uso de los recursos provenientes de las regalías constituye una prioridad tanto para el Gobierno de Colombia como para el PNUD en la medida en que se convierte en una oportunidad inaplazable para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y, por ende, en el logro de los ODM.

El PNUD y el DNP vienen trabajando desde hace varios años en la consolidación de un sistema eficiente de seguimiento e interventoría al uso de los recursos provenientes de las regalías, sin embargo, los resultados parciales de este esquema demuestran que la inversión de las regalías está todavía lejos de alcanzar el impacto que fue pensado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

En este sentido, el PNUD cuenta con una experiencia y una experticia que pueden complementar la labor de seguimiento que tradicionalmente ha desarrollado el DNP y buscar, de esta forma, garantizar no sólo el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la ley sino también: (1) la existencia de proyectos sólidos que busquen acabar con las iniquidades que padecen algunas de las regiones beneficiarias de regalías; y (2) el fortalecimiento de mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y control social.

Cumplir con las tareas encomendadas por la Constitución y la ley al DNP requiere de la conformación de equipos de trabajo altamente calificados y con la experiencia necesaria que garantice un ejercicio adecuado de dichas tareas; pero también de entidades territoriales fuertes y capaces de formular políticas públicas que busquen alcanzar un verdadero impacto socioeconómico en su población.

Ejercer las labores de interventoría administrativa y financiera en tiempo real exige, además, el acompañamiento de un organismo como el PNUD que pueda brindar asesoría y conocimiento técnico en la ejecución de este tipo de proyectos en los que deben primar la transparencia, celeridad, experiencia e idoneidad características que se destacan en su organización. En consecuencia, el presente proyecto de cooperación técnica es una herramienta ágil y efectiva mediante la cual se puede continuar con la transferencia de conocimiento y experiencia adquiridos no solo en Colombia sino también en otros países por parte del PNUD para llevar a cabo un eficiente control en la ejecución de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones.

En ese sentido, la cooperación técnica que suministrará el PNUD se define como un proceso por el cual ambas partes, PNUD Y DNP, trabajarán de manera conjunta y coordinada para lograr el desarrollo de la capacidad de intervención estatal que al DNP le ha sido asignada por las disposiciones legales vigentes, en lo relacionado con el ejercicio de las funciones de control, vigilancia y seguimiento de los recursos de regalías, mediante el aporte de habilidades, recursos (financieros y en especie) y tecnologías, especial pero no exclusivamente, en los siguientes propósitos:

- Ejecución de las interventorías administrativas y financieras
- Ejecución de las tareas de evaluación de impacto socioeconómico de la inversión de los recursos de regalías
- Participación de la ciudadanía como consecuencia del ejercicio de su derecho constitucional de vigilancia, veeduría y control de las acciones de las autoridades territoriales directamente relacionadas con la ejecución de los recursos de regalías.

3.3. Beneficiarios previstos

El presente proyecto beneficiará de manera directa a los siguientes actores:

- Entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos)
- Entidades del orden nacional (Ministerio de Minas y Energía, Ingeominas, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Ecopetrol)
- Corporaciones Autónomas Regionales

Adicionalmente, se beneficiará de manera indirecta a la comunidad en general debido a que una eficiente labor de control y vigilancia a los recursos de regalías se traduce en la correcta inversión de dichos recursos conforme lo establece la ley colombiana.

IV. ESTRATEGIA DEL PROYECTO

1. La iniciativa

El DNP y el PNUD han acordado desarrollar conjuntamente el presente proyecto de acuerdo con los siguientes lineamientos.

1.1. Objetivo general

Aunar esfuerzos entre el DNP y el PNUD para fortalecer las capacidades de gestión pública territorial y nacional con el fin de controlar, vigilar y evaluar el impacto de las regalías en las diferentes regiones receptoras de regalías y/o beneficiarias de recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

1.2. Objetivos específicos

- Consolidar un esquema eficiente, transparente y oportuno de control y vigilancia al uso de recursos provenientes de las regalías directas e indirectas en la totalidad de las regiones beneficiarias a través de la labor de interventoría administrativa y financiera (IAF).
- Propender por la correcta destinación de los recursos provenientes de las regalías hacia el cumplimiento de las coberturas básicas (salud, educación, saneamiento básico y mortalidad infantil) de conformidad con los lineamientos fijados por la ley colombiana y las directrices impartidas por el Gobierno Nacional.
- Fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos ejecutados con recursos de regalías y relacionados con el cumplimiento de los ODM.
- Fortalecer los mecanismos de comunicación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan realizar un efectivo control social territorial sobre la utilización de las regalías y, en particular, el de las Auditorías Visibles.

1.3. Resultados esperados

El DNP y el PNUD aunarán esfuerzos para asegurar el control, la vigilancia, la implementación de procedimientos correctivos y la evaluación de impacto de las regalías en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías con los siguientes resultados:

1. Disminuido el número de hallazgos de presuntas irregularidades en el uso de regalías directas e indirectas que la interventoría administrativa y financiera reporta a los órganos de control pertinentes, en atención a las competencias asignadas al Departamento Nacional de Planeación en materia de regalías.
2. Optimizado el manejo de la información sobre el uso de regalías directas e indirectas a través de sistemas que garanticen información de calidad y en tiempo real para identificar riesgos y prevenir su ocurrencia.
3. Mejoradas las capacidades de gestión administrativa de los recursos provenientes de las regalías directas e indirectas hacia el cumplimiento de las coberturas mínimas en las entidades territoriales receptoras.
4. Incrementadas las capacidades locales de seguimiento y control social territorial a los resultados del uso de las regalías directas e indirectas para la implementación permanente de mecanismos de rendición de cuentas.

1.4. Productos esperados

De igual forma, con este trabajo conjunto se pretende obtener los siguientes productos:

- Estrategia de control y vigilancia que garantice que las participaciones y las asignaciones de recursos provenientes de las regalías se ajusten a lo estipulado por la Constitución y la ley.
- Sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías del DNP para el desarrollo de la labor de interventoría administrativa y financiera a los recursos provenientes de las regalías optimizados.
- Modelo de acompañamiento y evaluación del impacto socioeconómico en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías implementado.
- Mecanismos de comunicación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan realizar un efectivo control social territorial a los resultados del uso de las regalías, con especial énfasis en las Auditorías Visibles de las diferentes regiones receptoras de regalías directas e indirectas, fortalecidos.

Los productos propuestos en el presente documento son indicativos y su cumplimiento se limita a las competencias asignadas al DNP en materia de regalías, así como a las competencias asignadas a los entes ejecutores de estos recursos y a los organismos de control.

RELACIÓN ENTRE RESULTADOS Y RECURSOS DEL PROYECTO

RESULTADOS	PRODUCTOS	INDICADORES DE PRODUCTOS/METAS	INDICADORES DE RESULTADOS	ACTIVIDADES	PARTES RESPONSABLES	RECURSOS (USD)
<p>1. Disminuido el número de hallazgos de presuntas irregularidades en el uso de regalías directas e indirectas que la interventoría administrativa y financiera reporta a los órganos de control pertinentes, en atención a las competencias asignadas al Departamento Nacional de Planeación en materia de regalías.</p>	<p>1.1. Estrategia de control y vigilancia que garantiza que las participaciones y las asignaciones de recursos provenientes de las regalías se ajusten a lo estipulado por la Constitución y en la ley consolidada.</p>	<p>Estructura para el control y vigilancia de las regalías funcionando en el 100% de las entidades receptoras</p> <p>Plan de contratación formulado y ejecutado. (seguimiento semestral)</p>	<p>70% de las entidades territoriales que suscribieron plan de desempeño cumplen con los lineamientos pactados</p>	<p>1.1.1. Fortalecimiento del enfoque técnico, metodológico y operativo para el adecuado control y vigilancia de los recursos provenientes de las regalías, de acuerdo con la función que la Constitución y la ley le han otorgado al DNP.</p> <p>1.1.2. Adecuado funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías en lo relacionado a la asignación y su correspondiente priorización de recursos a través del Consejo Asesor de Regalías, a las diferentes entidades beneficiarias de los mismos.</p> <p>1.1.3. Realización de procesos de vinculación transparentes y oportunos, tanto de personas naturales como jurídicas, necesarios para garantizar el cumplimiento de los resultados esperados del presente convenio, e implementar mecanismos eficientes de seguimiento.</p> <p>1.1.4. Seguimiento a las labores de interventoría administrativa y financiera realizadas por las personas contratadas para tal efecto, especialmente en lo referente al cumplimiento de las actividades propuestas.</p> <p>1.1.5. Asesoría, con base en el conocimiento y experiencia, en la definición de las metodologías y procedimientos requeridos para implementar la logística necesaria para el cumplimiento de las metas propuestas.</p> <p>1.1.6. Identificación de lecciones aprendidas y correctivos necesarios para optimizar los mecanismos de control y vigilancia.</p>	DNP	54.710.890
<p>2. Optimizado el manejo de la información sobre el uso de regalías directas e indirectas a través de sistemas que garantizan información de calidad y en tiempo real para identificar riesgos y prevenir su ocurrencia.</p>	<p>2.1. Sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías del DNP para el desarrollo de la labor de interventoría administrativa y financiera a los recursos provenientes de las regalías optimizados.</p>	<p>Dos sistemas de información sobre el uso de regalías optimizados y actualizados</p>	<p>Información actualizada sobre el uso de las regalías en el 100% de las entidades territoriales que concentran el 95% de los recursos de regalías</p>	<p>2.1.1. Levantamiento de un diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías del DNP de cara a las exigencias que le impone la labor de control y vigilancia.</p> <p>2.1.2. Organización de un grupo especializado en sistemas de información encargado de la puesta en marcha del mismo.</p> <p>2.1.3. Asesoramiento en la adquisición de los elementos tanto físicos como humanos que garanticen un adecuado procesamiento y manejo de la información.</p> <p>2.1.4. Realización del adecuado mantenimiento y actualización de los sistemas de información con el fin de asegurar eficiencia y oportunidad.</p>	DNP	15.631.682
<p>3. Mejoradas las capacidades de gestión administrativa de los recursos provenientes de las regalías directas e indirectas hacia el cumplimiento de las coberturas mínimas en las entidades territoriales receptoras.</p>	<p>3.1. Modelo de acompañamiento y evaluación impacto socio económico en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías implementado.</p>	<p>Sistema de evaluación del impacto socioeconómico de las regalías implementado</p>	<p>Evaluación de impacto socioeconómico realizada en las entidades territoriales que concentran el 95% de los recursos de regalías.</p>	<p>3.1.1. Sistematización de lecciones aprendidas y mejores prácticas en la inversión de recursos provenientes de regalías directas y/o indirectas que puedan ser replicadas en otras entidades territoriales beneficiarias.</p> <p>3.1.2. Acompañamiento, capacitación y apoyo a entidades territoriales receptoras de recursos de regalías directas y/o indirectas en la formulación de programas y proyectos orientados a garantizar las coberturas mínimas establecidas por la ley así como los ODM.</p> <p>3.1.3. Implementación de mecanismos de intercambio de información que permitan la integración y coordinación de acciones entre diferentes actores a nivel nacional y territorial para la identificación, diseño e implementación de proyectos así como el buen manejo técnico, administrativo y financiero de los recursos de inversión provenientes de regalías.</p> <p>3.1.4. Diseño e implementación de un modelo de evaluación del impacto socioeconómico de la destinación de los recursos</p>	DNP	3.907.921

<p>4. Incrementadas las capacidades locales de seguimiento y control social territorial a los resultados del uso de las regalías directas e indirectas para la implementación permanente de mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p>4.1. Mecanismos de comunicación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan realizar un efectivo control social territorial a los resultados del uso de las regalías, con especial énfasis en las Auditorías Visibles de las diferentes regiones receptoras de regalías directas e indirectas, fortalecidos.</p>	<p>Auditorías Visibles Ejecutadas / Auditorías Visibles programadas</p> <p>Estrategia de comunicación sobre las regalías diseñada e implementada</p>	<p>Mecanismos formales de seguimiento y control social utilizados en el 100% de las entidades territoriales que agrupan el 95% de los recursos de regalías.</p>	<p>provenientes de las regalías directas y/o indirectas como herramienta complementaria al proceso de control y vigilancia. 3.1.5. Diseño e implementación de un sistema de información que permita sistematizar los resultados del modelo de evaluación del impacto socioeconómico y comunicarlos a la población.</p> <p>4.1.1. Levantamiento de un diagnóstico, sistematización de lecciones aprendidas, establecimiento de criterios de éxito e identificación de correctivos necesarios para el correcto funcionamiento de las Auditorías Visibles. 4.1.2. Planeación, realización y difusión de los distintos foros de Auditoría Visible a los proyectos financiados con recursos provenientes de regalías directas y/o indirectas. 4.1.3. Acompañamiento y asesoría a los procesos de Auditoría Visible para su fortalecimiento como instancias de control social a la destinación de los recursos provenientes de las regalías. 4.1.4. Capacitación y fortalecimiento de la comunidad para la permanente implementación de procesos de control social para el seguimiento a la ejecución de recursos provenientes de regalías. 4.1.5. Implementación de una estrategia de comunicación masiva que contribuya (1) al conocimiento de la labor desempeñada por la Dirección de Regalías del DNP, así como (2) al control de la ciudadanía sobre los montos, la destinación y el impacto de los recursos provenientes de las regalías.</p>	<p>DNP</p>	<p>3.907.921</p>
---	--	--	---	--	------------	------------------

<p>4. Incrementadas las capacidades locales de seguimiento y control social territorial a los resultados del uso de las regalías directas e indirectas para la implementación permanente de mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p>3.1.4. Diseño e implementación de un modelo de evaluación del impacto socioeconómico de la destinación de los recursos provenientes de las regalías directas y/o indirectas como herramienta complementaria al proceso de control y vigilancia. 3.1.5. Diseño e implementación de un sistema de información que permita sistematizar los resultados del modelo de evaluación del impacto socioeconómico y comunicarlos a la población. 4.1.1. Levantamiento de un diagnóstico, sistematización de lecciones aprendidas, establecimiento de criterios de éxito e identificación de correctivos necesarios para el correcto funcionamiento de las Auditorías Visibles. 4.1.2. Planeación, realización y difusión de los distintos foros de Auditoría Visible a los proyectos financiados con recursos provenientes de regalías directas y/o indirectas. 4.1.3. Acompañamiento y asesoría a los procesos de Auditoría Visible para su fortalecimiento como instancias de control social a la destinación de los recursos provenientes de las regalías. 4.1.4. Capacitación y fortalecimiento de la comunidad para la permanente implementación de procesos de control social para el seguimiento a la ejecución de recursos provenientes de regalías. 4.1.5. Implementación de una estrategia de comunicación masiva que contribuya (1) al conocimiento de la labor desempeñada por la Dirección de Regalías del DNP, así como (2) al control de la ciudadanía sobre los montos, la destinación y el impacto de los recursos provenientes de las regalías.</p>				<p>75100 – GMS (Gastos de Administración)</p>	<p>186.092</p>
				<p>Gobierno</p>	<p>71300 Local Consultants 71400 Contractual Services – Individuals 71600 - Travel 72100 Contractual Services 74500 Miscellaneous Expenses 75100 – GMS (Gastos de Administración)</p>	<p>2.596.532 37.122 371.218 371.218 343.739 186.092</p>
<p>TOTAL</p>						<p>78.158.414</p>

*Presupuesto preparado para el año 2010 con la tasa de cambio del PNUD para el mes de noviembre de 2009 (1 US\$ = \$COP 1.925).

*Presupuesto preparado para el año 2011/12/13 con la tasa de cambio del PNUD para el mes de enero de 2010 (1 US\$ = \$COP 2.057).

V. MODALIDADES DE GESTIÓN

El organismo de ejecución será el Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de su representante legal, el Director General, quien podrá designar un Gerente que supervisará la ejecución del presente convenio mediante memorando interno el cual será comunicado al PNUD.

Sin perjuicio de lo anterior, el PNUD apoyará, por solicitud del DNP, las actividades contempladas en el presente convenio teniendo en cuenta el cumplimiento de su misión en el País Huésped, la cual debe guardar relación con el objetivo general plasmado en este documento.

En ese sentido, el DNP y el PNUD buscarán de manera conjunta fuentes de financiación adicionales para la implementación de los resultados 3 y 4 descritos en el numeral IV de este documento.

5.1. Coordinación Interinstitucional

Se establecerá un Comité Coordinador, compuesto por el/la Directora(a) de Regalías del DNP y el/la Coordinador(a) del Área de Gobernabilidad del PNUD, o quienes hagan sus veces, que deberá reunirse al menos una vez al mes para evaluar los avances y/o retrocesos del presente proyecto y para tomar las decisiones que se requiera. El Comité Coordinador levantará actas de cada una de estas reuniones las cuales deberán reposar en el archivo del proyecto.

El proyecto se ejecutará a través de la conformación de un equipo humano interdisciplinario y altamente calificado, cuya selección se realizará de manera conjunta entre el DNP y el PNUD a través de las normas y los procedimientos establecidos por el PNUD, según lo establecido en el numeral VIII del presente Documento de Proyecto. El mismo criterio será tenido en cuenta para la contratación de los demás bienes y servicios requeridos para la correcta ejecución de cada uno de los componentes del proyecto.

El PNUD apoyará al DNP en la estructuración de los diferentes términos de referencia que se requieran para estos procesos de contratación, conforme los lineamientos técnicos dictados por el Comité Coordinador del proyecto.

5.2. Consideraciones administrativas

Del monto total de los recursos del proyecto, el PNUD utilizará un equivalente al 5% que denominará costos de GMS para fortalecer la asistencia técnica al proyecto de cooperación en todos los procesos que se generen durante su implementación. Adicionalmente, el PNUD será titular de la propiedad de los equipos, suministros y otros bienes financiados con cargo a los recursos del presente Convenio. Los temas relacionados con el traspaso de dicha propiedad por parte del PNUD al DNP serán determinados de acuerdo con las políticas y procedimientos pertinentes del mismo.

De acuerdo con lo acordado entre el PNUD y el DNP, el presente proyecto terminará por los siguientes motivos: (1) por vencimiento del término previsto para su duración sin que exista la prórroga; (2) por mutuo acuerdo de las partes; (3) por cumplimiento de su objeto; (4) por fuerza mayor o caso fortuito. De igual forma las partes acuerdan que el inicio del proyecto se dará cuando se disponga de los aportes estipulados para su financiamiento y que se establece como obligación financiera por parte del DNP.

Los recursos financieros de este proyecto serán administrados por el PNUD de acuerdo con el reglamento financiero, las normas y los procedimientos del PNUD y durante la ejecución del proyecto, las actividades del mismo se ajustarán al nivel de aportes efectivamente depositados, de acuerdo con lo programado en el calendario de pagos (véase Anexo 1)³. El PNUD firmará el documento del proyecto con sujeción al cumplimiento de este requisito; si no se cumpliere este requisito, el PNUD puede, a su

³ Esta contribución estará sujeta exclusivamente a los procedimientos de auditoría interna y externa, según se estipula en el reglamento financiero, en la reglamentación financiera detallada y en las directivas financieras del PNUD.

discreción, suspender su cooperación hasta el momento en que los aportes programados se hayan recibido y garanticen el financiamiento del proyecto. Todas las cuentas y estados financieros serán expresados en dólares de Estados Unidos de América.

Si se esperan o se consideran alzas no programadas en gastos o en compromisos (ya sea debido a factores inflacionarios, fluctuación en las tasas de cambio o hechos fortuitos), el PNUD entregará al gobierno -de manera oportuna- una estimación complementaria, indicando la financiación adicional necesaria. El Gobierno hará sus mejores esfuerzos para obtener los fondos adicionales requeridos.

Los recursos que el PNUD perciba en moneda nacional como costos compartidos o contribuciones a fondos de fideicomiso, serán convertidos a dólares de los Estados Unidos el último día hábil del mes de depósito a la tasa operativa de cambio vigente de las Naciones Unidas, según el plan de contribuciones que se establezca entre las partes. El monto resultante del diferencial cambiario (positivo o negativo) se incorporará al proyecto, y para incluir este monto en el presupuesto, se elaborarán las revisiones sustantivas del caso.

Para que el PNUD pueda registrar contablemente el ingreso de las contribuciones de costos compartidos en el mes en que estas fueron depositadas en la cuenta del PNUD, la institución contribuyente deberá enviar de inmediato a la oficina del PNUD, una comunicación formal informando que el depósito ha sido realizado, acompañando a la comunicación, la ficha de depósito bancario.

Eventuales variaciones cambiarias resultantes de las diferencias en tasas de cambio serán aumentadas al o disminuidas del valor correspondiente en dólares americanos (US\$) a cada depósito, conforme a lo dispuesto en el Capítulo 5, reglamento 5.04 del Manual Financiero del PNUD. Dicho ajuste se realizará a través de revisión presupuestal.

Trimestralmente el PNUD, conjuntamente con la Dirección del Proyecto, realizará un análisis de cobertura de los recursos presupuestales y de caja del proyecto (generados por eventuales variaciones cambiarias) con el fin de ajustar los planes de trabajo.

5.3. Alcance institucional

Este proyecto será suscrito por parte del representante legal del Departamento Nacional de Planeación.

El Fondo Nacional de Regalías financia y/o cofinancia proyectos presentados por las entidades previamente viabilizados por los Ministerios dependiendo del objeto del proyecto presentado. Estos proyectos, una vez priorizados por la Dirección de Regalías, son presentados al Consejo Asesor de Regalías, instancia de apoyo y asesoría del Departamento Nacional de Planeación en la determinación de las pautas y requisitos que deben ser cumplidos por las entidades territoriales y entes beneficiarios, tendientes a la adecuada utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, de las regalías y compensaciones y su adecuación, tanto a los planes territoriales, como al Plan Nacional de Desarrollo.

Es de anotar, que la Dirección de Regalías del DNP ejerce la Secretaría Técnica del mencionado consejo y por lo tanto adquiere las siguientes funciones:

- Convocar las reuniones del Consejo.
- Ejercer la Secretaría en reuniones del Consejo y de sus Comisiones.
- Verificar el quórum en las sesiones del Consejo.
- Levantar el acta de cada sesión y presentarla a consideración de todos los miembros del Consejo para su aprobación.
- Custodiar las Actas y Acuerdos y dar fe de su autenticidad.
- Comunicar o notificar, según el caso, los Acuerdos del Consejo.
- Preparar y allegar toda la documentación necesaria tales como estudios, informes o documentos que deban ser objeto de examen, análisis o deliberación por parte del Consejo.

VI. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El proyecto será objeto de examen conjunto por parte del DNP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, por lo menos una vez cada doce (12) meses.

El proyecto será monitoreado de acuerdo con las siguientes estrategias:

- En primer lugar, el Comité Coordinador descrito en el numeral V del presente Documento se encargará de realizar un monitoreo permanente a la ejecución del proyecto mediante las reuniones mensuales allí estipuladas. Las actas levantadas por el Comité Coordinador se constituirán en informes de seguimiento mensual donde deberán señalarse los principales avances, retrocesos y limitaciones, así como el nivel de ejecución presupuestal.
- En segundo lugar, con el fin de garantizar un correcto seguimiento a las actividades comprendidas en el presente Documento, el DNP preparará un informe narrativo y financiero sobre la ejecución cada doce (12) meses contados a partir de la fecha de inicio del proyecto. Este informe deberá ser entregado al PNUD pasados treinta (30) días después de cumplido este plazo y reposará en el archivo del proyecto. Parte integral del informe de ejecución será el inventario de equipos y activos fijos del proyecto, el cual deberá ser actualizado con cada informe o cuando lo requiera la oficina del PNUD.
- En tercer lugar, el DNP y el PNUD garantizarán el monitoreo a la correcta ejecución de las actividades acordadas en este Documento mediante un continuo seguimiento a los compromisos y contratos surgidos del proyecto. Se deberán realizar visitas periódicas al terreno con el fin de supervisar el desarrollo de dichas actividades y los resultados deberán quedar consignados en informes de monitoreo que reposarán en el archivo del proyecto.
A ese respecto, y solo en la medida en que el Comité Coordinador del proyecto lo estime necesario, se podrá conformar un comité de seguimiento a la ejecución de contratos, compuesto por personal tanto del DNP como del PNUD que se encargará de asegurar la transparencia y la oportunidad de estos trámites para el cumplimiento de los objetivos del presente proyecto.
- En cuarto lugar, el Proyecto estará sujeto a una auditoría por lo menos una vez durante el período que dure su ejecución, asegurándose que dicha auditoría sea realizada de conformidad con las normas que regulan la ejecución de proyectos apoyados por el PNUD y a cargo de éste.

Finalmente, el DNP deberá llevar de manera ordenada y completa los archivos e información relacionados con todas y cada una de las acciones técnicas, administrativas y financieras ligadas a la implementación del Proyecto, de tal manera que puedan ser consultadas, cuando así sea requerido, por otras entidades públicas, los organismos de control y vigilancia del Estado, las firmas auditoras utilizadas por el PNUD, así como las organizaciones comunitarias que deseen hacer control social a su ejecución.

Sistematización y replicabilidad de las experiencias

El presente Proyecto prevé la sistematización de los resultados y logros alcanzados, para lo cual se desarrollarán las actividades relacionadas con la recopilación y almacenamiento de información sobre los eventos que se desarrollen y los logros alcanzados. Dicho almacenamiento se hará en medios que permitan un fácil acceso para conocer los resultados alcanzados a fin de replicar las experiencias exitosas.

Estos elementos servirán de soporte para la ejecución de las siguientes tareas a fin de llevar a cabo la mencionada replicabilidad:

- Asesorar nuevas iniciativas aprovechando las experiencias.
- Apoyar la ejecución de planes y programas complementarios en diversas regiones del país.

VII. ANÁLISIS DE RIESGOS Y ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN

7.1. Falta de recurso humano calificado para realizar las actividades propuestas

Las labores de control, vigilancia, implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías exigen que se cuente con el recurso humano altamente capacitado necesario para su cabal cumplimiento lo cual implica poder realizar, para el caso de contratar personas naturales, convocatorias públicas y de allí seleccionar el personal idóneo y con la experiencia necesaria para el cumplimiento de las actividades encomendadas. De igual forma, la estrategia a través de personas jurídicas implica la realización de licitaciones públicas internacionales para poder seleccionar la firma con la experticia y conocimientos necesarios para el cumplimiento de la labor.

Dadas las exigencias de las labores que se derivan de este proyecto y el número de territorios que deberán ser cubiertos, es posible que se dificulte encontrar y vincular al personal idóneo requerido. Este riesgo se mitigará a través del trabajo conjunto que, entre el DNP y el PNUD, permitirá divulgar las convocatorias y contar con los aliados estratégicos necesarios para una correcta y oportuna selección del personal necesario para asumir las funciones encomendadas, utilizando filtros en los procesos de selección, a saber: (i) la práctica de prueba(s) de conocimiento, (ii) la práctica de prueba(s) psicológica(s) y (iii) la aplicación de una entrevista personal. Adicionalmente, el DNP y el PNUD verificarán referencias y antecedentes para vincular el personal con la idoneidad que la función exige.

7.2. Fuga de información de las tareas adelantadas por los consultores

El ejercicio de las tareas de control, vigilancia, implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías requiere contar con información detallada por parte de las entidades territoriales receptoras de estos recursos y el manejo que se le da a la misma puede repercutir tanto en forma positiva como en forma negativa.

Por lo anterior, se ha considerado establecer cláusulas de confidencialidad en los contratos que se suscriban con aquellas personas que tengan acceso a esta información. Adicionalmente, se han fijado pautas claras en el manejo documental al interior del proyecto con miras a salvaguardar esta información y que solo sea utilizada para los fines propuestos.

7.3. Seguridad de los consultores en el ejercicio de sus actividades

El cumplimiento de algunas de las actividades desarrolladas en el marco del presente proyecto demanda el desplazamiento a lugares apartados de Colombia e implica, por ende, el uso de medios no convencionales de transporte. Este hecho puede poner en riesgo la integridad personal de las personas vinculadas al proyecto. En algunos de estos territorios, además, existe una difícil situación de orden público que también pone en riesgo el cumplimiento de las labores encomendadas.

En ese sentido, se buscará planificar la implementación de estas labores de manera tal que permita salvaguardar en todos los casos la vida e integridad del personal vinculado al proyecto. Se tendrán en cuenta todas las consideraciones de seguridad que demanda la labor desempeñada por las Naciones Unidas en un país como Colombia cuya situación interna exige en todos los casos de la mayor prudencia.

De igual forma, en el plano contractual, se promoverá al interior del proyecto la escogencia, por parte del consultor que así lo desee, de la administradora de riesgos profesionales (ARP), compañía aseguradora de vida y/o empresas mutuales que hayan sido autorizadas por la Superintendencia Financiera para la explotación del ramo de los seguros. Estas firmas están destinadas a prevenir, proteger y atender a los trabajadores y/o contratistas de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo o actividad desempeñada.

Es de resaltar que, de acuerdo con los lineamientos contractuales, esta es una alternativa de carácter voluntario y no obligatorio. Sin perjuicio de lo anterior, se estudiará la posibilidad de contar con una póliza de seguros que ampare los riesgos determinados en el ejercicio del contrato.

7.4. Fallas de seguridad en los sistemas de información

Una de las actividades principales de este proyecto, como se mencionó anteriormente, será el manejo de la información y su custodia, para lo cual se contará con sistemas de información que apoyen el cumplimiento de esta misión. Dado el valor y la importancia de esta información, existe siempre el riesgo de que su protección se vea vulnerada.

Este riesgo informático será mitigado en el marco de este proyecto con el apoyo de la infraestructura con que cuenta el Departamento Nacional de Planeación para el ejercicio de sus funciones y que ha probado ser lo suficientemente robusta. Adicionalmente, se realizará un permanente monitoreo de los sistemas de seguridad que se implementen para salvaguardar la información allí contenida.

Para dar cumplimiento con lo anterior se contará con un equipo especializado de consultores quienes seguirán los lineamientos definidos por el Comité Coordinador del proyecto y se apoyarán en la Oficina de Informática del DNP.

7.5. Falta reporte de la información por parte de las entidades receptoras de regalías.

Las labores de control, vigilancia, implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías necesitan para su ejercicio del suministro de información por parte de las entidades territoriales vigiladas, que a su vez tienen obligaciones legales para el cumplimiento de este reporte de información. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que algunas de estas entidades pueden terminar incumpliendo este requerimiento.

Se trabajará en la implementación de un mecanismo de solicitud de la información y se aplicarán las normas que soportan esta solicitud, dando traslado, en aquellos casos en que sea necesario, a las autoridades competentes respecto de cualquier incumplimiento para tomar las medidas preventivas o correctivas del caso.

7.7. Poca participación por parte de la comunidad en jornadas de capacitación y/o en los ejercicios de control social

Este riesgo está ligado al cumplimiento de una de las actividades del presente proyecto, con el que se buscará darle las herramientas a la comunidad para que ejerciten labores de control social, las cuales apoyan las desarrolladas por las entidades competentes.

Se buscará mitigar este riesgo realizando amplias campañas de información y divulgación previas a las capacitaciones y a los ejercicios de control social, como las Auditorías Visibles. El proyecto se apoyará, igualmente, en las distintas organizaciones de la sociedad civil que actúen en las regiones, las cuales permitirán movilizar a la población local.

VIII. CONTEXTO LEGAL

Este Documento tiene como fundamento o soporte legal el Convenio o Acuerdo Básico de Cooperación celebrado entre el Gobierno de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD el 29 de mayo de 1974. Tal Convenio, como instrumento de derecho internacional público, es de obligatorio acatamiento para las partes suscriptoras. Por esta razón este Documento de Proyecto (PRODOC) es el instrumento al que se hace referencia en el artículo I del mencionado Convenio de Cooperación.

Por consiguiente el desarrollo o ejecución de las previsiones de este PRODOC quedan sometidos con exclusividad a las normas prescritas por el PNUD, vigentes o futuras, tanto en lo relacionado con el manejo de los recursos que se incorporen al Proyecto como en lo que tiene que ver con las actividades relativas a la selección de proveedores de bienes y servicios, de asesores y de consultores, para la obtención de los objetivos del Proyecto que ha inspirado la celebración del presente Convenio de Cooperación. Desde luego y como consecuencia de lo anterior, la celebración de toda clase de contratos, órdenes de servicio, de trabajo, de compra y actos semejantes o conexos y complementarios por parte del PNUD en desarrollo del Documento de Proyecto, también se someterán a las disposiciones propias del PNUD.

Toda controversia que surja acerca de la interpretación y ejecución del Documento de Proyecto, se procurará resolver directamente por acuerdo amigable entre las partes. Si ello no fuere posible las partes se acogerán a los procedimientos arbitrales previstos en la reglamentación de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Las partes son conscientes de que en virtud de lo previsto en la Convención sobre la materia, aprobada por la Ley 62 de 1973, el PNUD goza de privilegios e inmunidades cuyo ejercicio y cuya vigencia en nada se alteran o modifican por la suscripción de este PRODOC.

Las revisiones del documento de proyecto que se indican a continuación, pueden ser efectuadas con la firma del Representante Residente del PNUD:

- Revisiones de cualquiera de los anexos del documento de proyecto o adiciones a ellos.
- Revisiones que no impliquen cambios significativos en los objetivos inmediatos, los resultados o las actividades del proyecto, pero que se deriven de una redistribución de los insumos ya acordados o a aumentos de los gastos debido a la inflación, y
- Revisiones anuales obligatorias, mediante las cuales se reescale la entrega de los insumos acordados del proyecto, se aumenten los gastos de los expertos o de otro tipo debido a la inflación, o se tenga en cuenta el margen de flexibilidad del organismo en materia de gastos.

Por otra parte, en caso de ajustes en los objetivos o en las actividades propuestas en el documento de proyecto se podrán hacer revisiones sustantivas, las cuales debe ser suscritas por el PNUD y el DNP.

IX. ANEXOS

1. El calendario de pagos y los detalles de la cuenta bancaria del PNUD. Dicho calendario de pagos toma en consideración la necesidad de que los pagos se efectúen por adelantado con respecto a la ejecución de las actividades planificadas. Éste podrá ser enmendado para que mantenga su coherencia con respecto al progreso experimentado a medida que el proyecto se realiza.

CALENDARIO DE PAGOS 2010		
FECHA	CANTIDAD DOLARES	FUENTE
Ene-10	4.000.000	GOVERNMENT
Feb-10	4.000.000	GOVERNMENT
Mar-10	4.000.000	GOVERNMENT
Jun-10	4.000.000	GOVERNMENT
Ago-10	4.051.948	GOVERNMENT
TOTAL	20.051.948	

CALENDARIO DE PAGOS 2011		
FECHA	CANTIDAD DOLARES	FUENTE
Ene-11	3.468.773	GOVERNMENT
Feb-11	3.468.773	GOVERNMENT
Mar-11	3.468.773	GOVERNMENT
Jun-11	3.468.773	GOVERNMENT
Ago-11	3.513.822	GOVERNMENT
TOTAL	17.388.916	

CALENDARIO DE PAGOS 2012		
FECHA	CANTIDAD DOLARES	FUENTE
Ene-12	3.996.232	GOVERNMENT
Feb-12	3.996.232	GOVERNMENT
Mar-12	3.996.232	GOVERNMENT
Jun-12	3.996.232	GOVERNMENT
Ago-12	4.048.131	GOVERNMENT
TOTAL	20.033.058	

CALENDARIO DE PAGOS 2013		
FECHA	CANTIDAD DOLARES	FUENTE
Ene-13	4.126.181	GOVERNMENT
Feb-13	4.126.181	GOVERNMENT
Mar-13	4.126.181	GOVERNMENT
Jun-13	4.126.181	GOVERNMENT
Ago-13	4.179.768	GOVERNMENT
TOTAL	20.684.492	

TOTAL 2010-2013	78.158.414	
------------------------	-------------------	--



COMITÉ DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS PAC

Fecha de la Reunión: 17 de diciembre de 2009

Proyecto No. :

Título: Control, vigilancia y evaluación de impacto de las regalías

Nombre de la Agencia de Ejecución: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Duración del Proyecto: 4 años (2010-2013)

Modalidad de Ejecución: NEX

CPD: Incrementadas las capacidades de gestión pública local, regional y nacional y el ejercicio de la ciudadanía política.

CPAP: Se capacita y apoya instituciones públicas nacionales y territoriales para mejorar sus niveles de transparencia, eficiencia administrativa y financiera y su capacidad de planificación y gestión.

UNDAF: Las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático, y de acuerdo con las normas y principios de derechos humano, con enfoque diferencial y de género (Resultado 3).

Presupuesto del Proyecto: US\$ 20.051.948

Presupuesto a adicionar: N/A

Funcionario que solicita el análisis del PAC: JOSÉ RICARDO PUYANA

Antecedentes:

El DNP y el PNUD tienen una larga tradición de trabajo conjunto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión del Estado, en particular en temas relativos a la reforma del Estado y al control del uso de las regalías. En ese sentido, en 1999 ambas instituciones inician la ejecución conjunta del Proyecto COL 99/030-11928 "Apoyo a la gestión de la Comisión Nacional de Regalías" que nace como una necesidad del Gobierno Nacional de contar con un aliado estratégico para el cumplimiento de las funciones encargadas a la hoy extinta Comisión Nacional de Regalías (CNR) en el ejercicio del control y vigilancia de los recursos provenientes de las regalías.

Este proyecto se propuso abordar diversos problemas que se detallan a continuación. En primer lugar, para la contratación de interventorías, la CNR estaba abriendo procesos de contratación dispersos y atomizados para controlar cada proyecto o grupo de proyectos, lo que llevaba a celebrar múltiples contratos cuya coordinación, vigilancia y control no se había realizado de manera eficiente y transparente. De igual forma, esta Comisión adolecía de una falta de personal técnico capacitado en los conocimientos técnicos indispensables para realizar la labor encomendada. Por último, no existía un adecuado sistema de información. La información generada por los diversos interventores no era procesada en una forma tal que facilitara su interpretación y retroalimentación.

Esta situación condujo a que la alianza entre el DNP y el PNUD sirviera para implementar un esquema de control y vigilancia a través de la contratación primero de distintas firmas y luego de un cuerpo de consultores encargados de adelantar esta labor de manera coordinada y sistemática. Este trabajo permitió, además, mejorar la labor de interventoría a la destinación de las regalías con la implementación y puesta en marcha de sistemas de información (como el SELAR e INFOPROJECT) como herramientas que apoyan las labores de control y vigilancia y facilitan el manejo de la información.

Para entonces, algunos proyectos financiados con recursos de regalías presentaban problemas o deficiencias en su ejecución en gran parte por falta de control por parte de la CNR. A ese respecto, el PNUD y el DNP consideraron que las labores de interventoría no se circunscribían al campo sancionatorio, por lo cual se buscó la forma de capacitar a las entidades territoriales en el manejo de estos recursos. Así mismo, se logró establecer con la estrategia de auditorías visibles fomentar el control social en cabeza de la ciudadanía quienes se convirtieron en fuente de información necesaria al momento de realizar las labores de Interventoría Administrativa y Financiera.



Este trabajo conjunto entre el DNP y el PNUD permitió brindar transparencia y pluralidad de oferentes al momento de vincular a las interventorías administrativas y financieras a través de procesos de licitación pública internacional por paquetes de vigencias. Adicionalmente, gracias al convenio se logró conformar un equipo de consultores especialistas en múltiples disciplinas, que han brindado su conocimiento y experiencia en el cumplimiento de las labores de control y vigilancia de las regalías en tiempo real, dejando una capacidad instalada en el Gobierno Nacional para el ejercicio de sus funciones.

Para el primer semestre de 2008, esta labor de control y vigilancia en tiempo real evidenció 8.026 hallazgos de presuntas irregularidades en las entidades beneficiarias de estos recursos, las cuales fueron objeto de reportes a los órganos de control por parte de la Dirección de Regalías del DNP. Estos hallazgos han ido incrementando desde entonces, demostrando –por un lado– la incrementada capacidad del Gobierno Nacional para revisar con profundo detalle la manera como se destinan los recursos provenientes de las regalías, y –por el otro– el preocupante nivel de incumplimiento de parte de algunas entidades territoriales. Gracias a estos avances, se ha podido evidenciar una conciencia institucional tanto a nivel nacional como regional respecto de la importancia del reporte de presuntas irregularidades a los órganos de control (Contraloría y Procuraduría) y a la Fiscalía, constituyendo así alianzas que han permitido un mayor control en la gestión y de los resultados en las actividades propias de la labor de control y vigilancia de las regalías, a través de la correcta inversión de los recursos y el desarrollo de proyectos que cubran las necesidades de los destinatarios de los mismos.

Desde la vigencia 2005 a la fecha, la alianza entre el PNUD y el DNP ha permitido la formulación y reformulación de 169 planes de desempeño, que han permitido corregir la utilización de los recursos de regalías y compensaciones, por un monto superior a dos billones de pesos. El plan de desempeño es un compromiso unilateral e irrevocable suscrito por la entidad beneficiaria con el objeto de ajustar estrictamente la administración y ejecución de los recursos de regalías y compensaciones a los requisitos previstos en la Ley y corregir su utilización.

Haciendo uso de los anteriores procesos y mecanismos, el PNUD y el DNP han contribuido para que las entidades territoriales mejoren su planeación, presupuestación, contratación y formulación de proyectos de inversión. Sin embargo, se han podido identificar ciertos efectos contraproducentes de las regalías en algunos territorios, haciendo necesario poner un énfasis más decidido en la evaluación del impacto real generado por estos recursos. Además, la alta cifra de hallazgos evidenciados por la labor de interventoría resulta preocupante si se tiene en cuenta que el PNUD y el DNP deberían estar creando capacidades a nivel local para evitar este tipo de situaciones.

Finalmente, resulta necesario continuar mejorando las capacidades de gestión en varios de los aspectos relacionados con la labor de control, vigilancia e implementación de procedimientos correctivos. Este esfuerzo, requiere de un manejo de la información a través de sistemas más robustos que garanticen información de calidad y en tiempo real y que permitan la realización de estudios con el fin de identificar riesgos inherentes en la ejecución de los recursos de regalías por parte de las entidades beneficiarias de los mismos. Con lo anterior, se podrá prevenir su ocurrencia y lograr disminuir los índices de corrupción en estas entidades.

Objetivo de la Presentación:

Someter a consideración del PAC el documento de proyecto de la iniciativa denominada "Control, vigilancia y evaluación de impacto de las regalías". Este proyecto pretende –mediante los esfuerzos conjuntos del DNP y el PNUD– fortalecer las capacidades de gestión pública territorial y nacional con el fin de asegurar el control, la vigilancia, la implementación de procedimientos correctivos y la evaluación de impacto de las regalías directas e indirectas a través de: (i) la consolidación de una estrategia de control y vigilancia que garantice que las participaciones y las asignaciones de recursos provenientes de las regalías se ajusten a lo estipulado por la Constitución y en la ley; (ii) la optimización de los sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías del DNP para el desarrollo de la labor de interventoría administrativa y financiera a los recursos provenientes de las regalías; (iii) la implementación de un modelo de



acompañamiento y evaluación del impacto socioeconómico en las diferentes regiones receptoras de regalías directas y/o beneficiarias de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías; y (iv) el fortalecimiento de mecanismos de comunicación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan realizar un efectivo control social territorial a los resultados del uso de las regalías, con especial énfasis en las Auditorías Visibles de las diferentes regiones receptoras de regalías directas e indirectas.

Análisis de Riesgos:

Se han identificado los siguientes riesgos asociados con la ejecución del proyecto y las consecuentes estrategias de mitigación:

1. Falta de recurso humano calificado para realizar las actividades propuestas

Las labores de control, vigilancia, implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías exigen que se cuente con el recurso humano altamente capacitado necesario para su cabal cumplimiento lo cual implica poder realizar, para el caso de contratar personas naturales, convocatorias públicas y de allí seleccionar el personal idóneo y con la experiencia necesaria para el cumplimiento de las actividades encomendadas. De igual forma, la estrategia a través de personas jurídicas implica la realización de licitaciones públicas internacionales para poder seleccionar la firma con la experticia y conocimientos necesarios para el cumplimiento de la labor.

Dadas las exigencias de las labores que se derivan de este proyecto y el número de territorios que deberán ser cubiertos, es posible que se dificulte encontrar y vincular al personal idóneo requerido. Este riesgo se mitigará a través del trabajo conjunto que, entre el DNP y el PNUD, permitirá divulgar las convocatorias y contar con los aliados estratégicos necesarios para una correcta y oportuna selección del personal necesario para asumir las funciones encomendadas, utilizando filtros en los procesos de selección, a saber: (i) la práctica de prueba(s) de conocimiento, (ii) la práctica de prueba(s) psicológica(s) y (iii) la aplicación de una entrevista personal. Adicionalmente, el DNP y el PNUD verificarán referencias y antecedentes para vincular el personal con la idoneidad que la función exige.

2. Fuga de información de las tareas adelantadas por los consultores

El ejercicio de las tareas de control, vigilancia, implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías requiere contar con información detallada por parte de las entidades territoriales receptoras de estos recursos y el manejo que se le de a la misma puede repercutir tanto en forma positiva como en forma negativa.

Por lo anterior, se ha considerado establecer cláusulas de confidencialidad en los contratos que se suscriban con aquellas personas que tengan acceso a esta información. Adicionalmente, se han fijado pautas claras en el manejo documental al interior del proyecto con miras a salvaguardar esta información y que solo sea utilizada para los fines propuestos.

3. Seguridad de los consultores en el ejercicio de sus actividades

El cumplimiento de algunas de las actividades desarrolladas en el marco del presente proyecto demanda el desplazamiento a lugares apartados de Colombia e implica, por ende, el uso de medios no convencionales de transporte. Este hecho puede poner en riesgo la integridad personal de las personas vinculadas al proyecto. En algunos de estos territorios, además, existe una difícil situación de orden público que también pone en riesgo el cumplimiento de las labores encomendadas.

En ese sentido, se buscará planificar la implementación de estas labores de manera tal que permita salvaguardar en todos los casos la vida e integridad del personal vinculado al proyecto. Se tendrán en cuenta todas las consideraciones de seguridad que demanda la labor desempeñada por las Naciones Unidas en un país como Colombia cuya situación interna exige en todos los casos de la mayor prudencia.

De igual forma, en el plano contractual, se promoverá al interior del proyecto la escogencia, por parte del consultor que así lo desee, de la administradora de riesgos profesionales (ARP), compañía aseguradora de vida y/o empresas mutuales que hayan sido autorizadas por la Superintendencia Financiera para la



explotación del ramo de los seguros. Estas firmas están destinadas a prevenir, proteger y atender a los trabajadores y/o contratistas de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo o actividad desempeñada.

4. Fallas de seguridad en los sistemas de información

Una de las actividades principales de este proyecto, como se mencionó anteriormente, será el manejo de la información y su custodia, para lo cual se contará con sistemas de información que apoyen el cumplimiento de esta misión. Dado el valor y la importancia de esta información, existe siempre el riesgo de que su protección se vea vulnerada.

Este riesgo informático será mitigado en el marco de este proyecto con el apoyo de la infraestructura con que cuenta el Departamento Nacional de Planeación para el ejercicio de sus funciones y que ha probado ser lo suficientemente robusta. Adicionalmente, se realizará un permanente monitoreo de los sistemas de seguridad que se implementen para salvaguardar la información allí contenida.

Para dar cumplimiento con lo anterior se contará con un equipo especializado de consultores quienes seguirán los lineamientos definidos por el Comité Coordinador del proyecto y se apoyarán en la Oficina de Informática del DNP.

5. Falta reporte de la información por parte de las entidades receptoras de regalías.

Las labores de control, vigilancia, implementación de procedimientos correctivos y evaluación de impacto de las regalías necesitan para su ejercicio del suministro de información por parte de las entidades territoriales vigiladas, que a su vez tienen obligaciones legales para el cumplimiento de este reporte de información. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que algunas de estas entidades pueden terminar incumpliendo este requerimiento.

Se trabajará en la implementación de un mecanismo de solicitud de la información y se aplicarán las normas que soportan esta solicitud, dando traslado, en aquellos casos en que sea necesario, a las autoridades competentes respecto de cualquier incumplimiento para tomar las medidas preventivas o correctivas del caso.

6. Poca participación por parte de la comunidad en jornadas de capacitación y/o en los ejercicios de control social

Este riesgo está ligado al cumplimiento de una de las actividades del presente proyecto, con el que se buscará darle las herramientas a la comunidad para que ejerciten labores de control social, las cuales apoyan las desarrolladas por las entidades competentes.

Se buscará mitigar este riesgo realizando amplias campañas de información y divulgación previas a las capacitaciones y a los ejercicios de control social, como las Auditorías Visibles. El proyecto se apoyará, igualmente, en las distintas organizaciones de la sociedad civil que actúen en las regiones, las cuales permitirán movilizar a la población local.

Comentarios y Recomendaciones: (Este espacio debe diligenciarse posterior a la realización del Comité)

- La implementación de las actividades por parte de UNDP se llevarán a cabo en la modalidad COS NEX, estas actividades se financiarán con recursos de réditos (11888)
- Los perfiles del personal de apoyo al proyecto deberá trabajarse conjuntamente con la unidad de operaciones para asegurar cumplir con las necesidades concretas del mismo
- No se incluyo en el PRODOC organismos de control, ya que no se puede ser juez y parte
- Para los productos 3 y 4 es necesario trabajar en conjunto y articulado con las diferentes áreas de la oficina debido a la importancia del proyecto y definir la capacidad de acción. Hay mucho interés del DNP sobre la participación de PNUD en estos dos componentes
- Para el desarrollo del sistema de información es importante crear un puente con SIGOB para establecer sinergias



- Es importante que el proyecto defina impactos concretos a través de los indicadores de resultados para que se tenga una herramienta que mida el alcance del proyecto.
- Importante establecer en enero el plan de adquisiciones del proyecto.

Miembros del PAC: (Este espacio debe diligenciarse posterior a la realización del Comité)

Alfredo Marty, Marcela Rodriguez, Daniel Vargas, Jose Puyana*, Carolina Naranjo, Jimena Puyana, Blanca Cardona, Oscar Ovalle, Fernando Adames, David Quijano

Alfredo Marty
Presidente del PAC

Fecha: 17 dic 2009

