



Análisis de eficiencia del proyecto “Fortalecimiento para el desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a nivel nacional - FIP Nacional”

ESTUDIO SECTORIAL

Elaboró:

Pedro Alexander Rubio Sánchez

Diego Gerardo Tascón Ramírez

Jorge Uriel Mejía Ángel

Profesionales

Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social

Dirección de Estudios Sectoriales

Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales - Sector Inclusión Social

Paola Aguirre Moreno

Delegada del Sector Inclusión Social

Bogotá, Junio de 2023

Análisis de eficiencia del proyecto "Fortalecimiento para el desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a nivel nacional - FIP Nacional"

Elaborado por: Diego Gerardo Tascón

Jorge Uriel Mejía Ángel

Pedro Alexander Rubio Sánchez

Revisión #1: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión: (22 de diciembre de 2022)

Revisión #2: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión #3: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión: (27 de enero de 2023)

Fecha de Revisión #4: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión: (10 de febrero de 2023)

Fecha de Revisión #5: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión: (27 de marzo de 2023)

Fecha de Revisión #6: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión: (03 de mayo de 2023)

Fecha de Revisión #7: Andrea Elizabeth Granja Zambrano

Directora de Estudios Sectoriales

Contraloría delegada Sector Inclusión Social

Fecha de Revisión: (15 de junio de 2023)

Siglas y Acrónimos

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DGCPTN: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

DISH: Dirección infraestructura Social y Hábitat

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FEST: Familias en su tierra

FIP: Fondo de Inversión para la Paz

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONG: Organización no Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PDET: Programas de Desarrollo con enfoque territorial

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PS: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

RLCPD: Registro de localización y caracterización de personas en condición de discapacidad.

SIIF: Sistema Integrado de Información Financiera

SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas

Sociales

SUIFP: Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas.

URF: Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera

USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Tabla de Contenido

Introducción	8
Marco y Enfoque del Estudio Sectorial	10
Justificación del Estudio	10
Planteamiento del problema	13
Hipótesis	13
Preguntas orientadoras	14
Objetivo General	14
Objetivos Específicos	15
Muestra	16
Encuestas	18
Capítulo I	19
Antecedentes del Proyecto	19
Capítulo II	23
Marco Legal e Institucional del Proyecto	23
Políticas de operación	27
Roles y responsabilidades	27
Capítulo III	29
Análisis de la Inversión y Ejecución Presupuestal	29

Cumplimiento de Metas e Impacto del Proyecto	33
Pertinencia, sostenibilidad validación de proyectos	38
Logro de Metas en Ejecución Presupuestal	39
Debilidades evidenciadas en los convenios	39
Capítulo IV.....	41
Análisis de Encuestas	41
Capitulo V.....	57
Infraestructura Social y Hábitat en el PND 2022-2026	57
Capitulo VI	60
Conclusiones	60
Referencias Bibliográficas	63

Resumen

Una de las formas por las que el gobierno nacional concentra esfuerzos para la satisfacción de necesidades de la población colombiana en situación de pobreza y pobreza extrema, es la ejecutada por Prosperidad Social-PS, como elemento sustancial dentro de la Línea “que nadie se quede atrás”, y corresponde a las intervenciones financiadas través del proyecto “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional”, que permiten mejorar la calidad de vida, la competitividad local y la generación de empleo e ingresos en las comunidades con los mayores índices de pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Su ejecución se realiza a través de convenios suscritos con Entidades territoriales, para la cofinanciación de obras con alto impacto social y económico en las comunidades, tales como: plazas de mercado, centros de acopio, centros de transformación productiva, pavimentos y placas huellas¹.

En desarrollo del presente estudio, se realizaron encuestas a alcaldes y personeros municipales, con el fin de verificar la percepción del proyecto, identificar la pertinencia, la sostenibilidad y el impacto de estos proyectos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria.

Palabras claves: Infraestructura social, convenios, calidad de vida, pertinencia, eficiencia, sostenibilidad, ejecución presupuestal.

¹ Información disponible en: <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/infraestructura-social-y-habitat/#:~:text=La%20Direcci%C3%B3n%20de%20Infraestructura%20Social,administrativo%20de%20inclusi%C3%B3n%20social%20y>

Introducción

El proyecto “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional”, perteneciente al programa “Inclusión Social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad” a cargo de Prosperidad Social, tiene como objetivo general: “Mejorar la infraestructura social y hábitat para la población vulnerable”. Este proyecto fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 en el programa “Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad”.

Prosperidad Social contempla dentro de sus estrategias de atención el programa “Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad” que consiste en crear, organizar, diseñar estrategias y planear obras orientadas a la mejora de la calidad de vida de la población.

El programa brinda financiación a proyectos como vías urbanas, espacios públicos y comunitarios, mejoramiento de viviendas, soluciones de agua potable y saneamiento básico.

El estudio presenta una introducción y un cuerpo de contenido que culmina en unos aspectos relevantes a modo de conclusión. En el cuerpo principal, en una primera parte se presentan el problema, los antecedentes y la justificación y los objetivos de la investigación, a los cuales le siguen el marco legal e institucional y el diseño metodológico; posteriormente se presentan los resultados que básicamente cumplen los objetivos de la investigación, esto es: el examen de la gestión y asistencia técnica por parte de PS, el análisis de la inversión y el

cumplimiento de las metas y la consideración respecto del impacto del proyecto, realizando un análisis sobre algunos aspectos sustanciales como la pertinencia, el logro de metas y las debilidades percibidas, finalmente se presentan las principales conclusiones del estudio.

Marco y Enfoque del Estudio Sectorial

Justificación del Estudio

La Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social, mediante el procedimiento del diagnóstico sectorial², priorizó el Objetivo de Seguimiento Sectorial (OSS) denominado: “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional”, identificando que el mismo presentaba bajas ejecuciones presupuestales de manera reiterativa en el último cuatrienio.

El proyecto fue financiado en las vigencias 2019 a 2022, con recursos del PGN iniciales superiores a los \$3.7 billones de pesos, no obstante, para las vigencias 2019, 2020 y 2022 su presupuesto inicial sufrió variaciones del 60,3% debido a su baja ejecución, tal como se presenta en la Tabla 2. Por dicha variación, el presupuesto final para el cuatrienio 2019-2022, fue de \$1,97 billones, tal como se expone a continuación: Para el 2019 el presupuesto inicial se redujo de \$952.454.521.042 a \$468.287.706.164, con una variación del 50,8%; para el 2020 pasó de \$1.226.882.227.478 a \$300.237.981.384, con una variación del 75,5%, y finalmente para el año 2022, el presupuesto pasó de \$662.805.945.958 a \$294.404.046.265, con una variación del 55,6%; sin embargo, contrario a la tendencia anterior, para el año 2021 se presentó un incremento del 2,4% en el presupuesto inicial, no obstante lo anterior, su ejecución al finalizar la vigencia tan

² Macroproceso: Direccionamiento Estratégico (DET). Proceso: Administración de planes, programas y proyectos en la CGR. Anexo 1 Guía para la Elaboración del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Macro (PVCMA) – Procedimiento: Elaboración del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Macro (PVCMA). Código: DET – 01 – AX – 002. Versión: 1.0

solo fue del 20,72%, circunstancia similar a lo ocurrido en la vigencia 2019 en la que el proyecto alcanzó una ejecución del 24.07%, en el 2020, del 19,80% y en el 2022, del 20,47%. (Tabla 2).

Tabla 1
Evolución de la inversión del proyecto en los últimos años

Período	Presupuesto Definitivo (en \$)	Presupuesto Obligado (en \$)	Avance Financiero (%)
2019	468.287.706.164	229.262.426.260	48,96
2020	300.237.981.384	242.968.226.967	80,93
2021	902.681.224.817	182.520.958.825	20,22
2022	294.404.046.265	135.658.380.003	46,08
Total 2019-22	1.965.610.958.630	790.409.992.055	40,21%

Notas: Consulta realizada el 5 de mayo de 2023.

Fuente: Sistema de Información SPI del DNP.
<https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?vigencia=2022&periodo=10&proyecto=2018011000387>.

Tabla 2
Comparativo del recurso de inversión solicitado, el inicial y el vigente en 2019-2022

Vigencia	Presupuesto Solicitado (en \$)	Presupuesto Inicial (en \$)	Presupuesto Vigente (en \$)	Ejecución real del proyecto
2019	288.100.182.622	952.454.521.042	468.287.706.164	24,07%
2020	976.430.624.152	1.226.882.227.478	300.237.981.384	19,80%
2021	1.108.686.867.550	881.000.000.000	902.681.224.817	20,72%
2022	1.788.621.634.489	662.805.945.958	294.404.046.265	20,47%
Subtotal 2019-22	4.161.839.308.813	3.723.142.694.478	1.965.610.958.630	21,23%

Notas: Consulta realizada el 5 de mayo de 2023. La ejecución real del proyecto se calculó con la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto inicial según los datos de 2019 a 2022.

Fuente: Sistema de Información SPI del DNP.
<https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?vigencia=2022&periodo=10&proyecto=2018011000387>.

Como se observa, la ejecución del proyecto en el cuatrienio 2019-2022 con respecto al presupuesto inicial fue de tan solo el 21,23%.

La dimensión del problema se percibe claramente en el avance financiero entre 2019 y 2022, el cual alcanza apenas el 46,08% de \$1,97 billones; sin embargo, como se indicó, esta ejecución se ve afectada por las reducciones de los presupuestos iniciales, por lo cual se señala que la ejecución real del proyecto es el 21,23%, a pesar de que como se indicó los presupuestos asignados en cada vigencia para el cuatrienio 2019-2022, fueron superiores a los \$3,7 billones de pesos, de los cuales fueron “devueltos” por baja ejecución \$1,76 billones.

En aras de afrontar el problema antes descrito, el presente estudio se propuso verificar si los proyectos de fortalecimiento para la infraestructura social y hábitat, aprobados y ejecutados en el cuatrienio 2019-2022, fueron pertinentes y si los mismos se enfocan a lograr el fin que persiguen, el cual como se indicó, se refiere al mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiada con la inversión.

Este estudio se toma como línea base la baja ejecución presupuestal de los proyectos de fortalecimiento para la infraestructura social y hábitat en el cuatrienio 2019-2022 y se orientó a establecer las causas que hacen que estos proyectos tan importantes para los municipios de nuestro país encuentren demasiadas barreras para llegar a feliz término y cumplan con el objetivo para el cual fueron concebidos, también, busca evaluar la gestión de Prosperidad Social en su rol de entidad asesora de las entidades territoriales beneficiadas respecto de la presentación y ejecución de los proyectos y la destinación de los recursos invertidos.

Planteamiento del problema

La OCDE (PS, 2023) diagnosticó el problema de la vivienda en Colombia del siguiente modo:

La escasez de trabajadores calificados es un cuello de botella para el diseño y la implementación de proyectos de inversión a nivel local. El estado de la infraestructura social, incluida la vivienda, no sólo ha dependido de la disponibilidad de recursos para inversión, también se ha evidenciado la dificultad de los municipios para planificar dichas inversiones, esto como resultante de la falta de profesionales con la experticia para formular proyectos de inversión en infraestructura social. (p. 1).

Sin embargo, el presente estudio parte de la evidencia de una baja ejecución de los recursos asignados al proyecto en el cuatrienio 2019-2022, más que de la escasez de recursos, situación que probablemente desborda la debilidad en la planeación de los entes territoriales y la carencia de profesionales con la experticia para formular los proyectos de inversión en infraestructura social.

Hipótesis

Se presenta debilidad en la gestión de Prosperidad Social para liderar todo el proceso y asesorar a los entes territoriales en la resolución de las debilidades diagnosticadas considerando que al observar un periodo de cinco años aproximadamente en los que se han iniciado proyectos, muchos de los cuales no se han concluido, se percibe una constancia, una inercia, en la situación en virtud de la cual no se desarrollan estrategias que resuelvan los problemas de raíz que

dificultan llevar a cabo los proyectos en los tiempos proyectados, y por consiguiente que se alcance una adecuada ejecución presupuestal.

Preguntas orientadoras

Para el proyecto ejecutado por Prosperidad Social, de acuerdo con sus objetivos y orientación se plantean las siguientes preguntas orientadoras:

¿Los proyectos están logrando el mejoramiento de la calidad de vida de la población?

¿Las entidades territoriales y la comunidad tienen la capacidad ejecutora de dar continuidad a los resultados del proyecto, luego de finalizado?

¿Cuál es la percepción de los entes territoriales frente a la asistencia técnica brindada por PS para los proyectos?

¿Los proyectos ejecutados son pertinentes y resuelven necesidades de los beneficiarios?

¿La asignación de los proyectos obedecen a criterios técnicos, objetivos y transparentes?

¿Son útiles todas las infraestructuras?

¿Resultan Sostenibles las infraestructuras?

Objetivos

Objetivo General

Evaluar el apoyo financiero y la asistencia técnica desarrollados por PS en relación con el proyecto "Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social

y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional" en el periodo comprendido en el cuatrienio 2019-2022³, de acuerdo con los criterios formulados conforme a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).

Objetivos Específicos

- Estimar la eficiencia y la eficacia de la asistencia técnica desarrollada por PS hacia el nivel departamental y municipal, así como la gestión de estos niveles para el cumplimiento de los objetivos del proyecto en el período señalado.
- Analizar la ejecución de los recursos entre 2019 y 31 diciembre de 2022 del proyecto.
- Revisar la pertinencia y sostenibilidad de las obras desarrolladas en el proyecto en el periodo señalado.

Diseño Metodológico

Este estudio se realiza bajo un enfoque mixto, a través de un método cualitativo (percepción de los personeros) con el ánimo de verificar la pertinencia y la sostenibilidad del proyecto "Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional", y el cumplimiento de su objeto, el cual se orienta a mejora la calidad de vida de las personas beneficiarias del proyecto.

De igual manera en el estudio se aborda el método cuantitativo, buscando a

³ El corte del presente estudio sectorial es el 30 de julio del 2022.

través de las encuestas e informes de la interventoría de las obras objeto de la muestra, revisar el número de personas beneficiarias en los municipios favorecidos del proyecto en mención, logrando evidenciar el impacto de esos proyectos en la calidad de vida de los beneficiarios.

El presente trabajo se desarrolló a través del análisis inicial de la información disponible en aplicativos institucionales como SPI del DNP, Sinergia del DNP, reportes presupuestales, Informes de Rendición de Cuentas del Sector, Informes de Gestión, entre otros, lo cual permitió recopilar información, igualmente, se realizó recolección de información primaria con PS, se solicitó información a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI); se realizaron mesas de trabajo con la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat (DISH) de PS; se consultaron entidades territoriales a través de encuestas a los Alcaldes y Personeros de 135 Municipios seleccionados, para verificar el cumplimiento de los objetivos del estudio y determinar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad del proyecto.

Muestra

PS entregó información de 1.301 convenios con ET para el desarrollo de proyectos a partir de la vigencia 2016; la DIARI reportó 546 convenios desde 2018 que se hallaban también entre los 1.301 convenios reportados por PS. Sin embargo, 14 convenios reportados por DAIRI no estaban en la información suministrada por PS; por lo que se seleccionó una muestra inicial de 132 convenios para realizar un examen de los informes de ejecución, interventoría y liquidación. Inicialmente, a los 132 convenios de la muestra le sumamos 10 (de los 14) que

siendo reportados por DIARI no lo fueron por PS y se encontraban el estado "suspendido o terminado". Finalmente, la muestra seleccionada cerró en 88 convenios. Los convenios se encuentran dentro del alcance del estudio puesto que fueron financiados con recursos de las vigencias 2019 a 2022.

Para determinar la selección y priorización que realiza PS de los proyectos que presentan los entes territoriales se consideró la respuesta de PS a la solicitud inicial de información respecto a los criterios que aplica para seleccionar dichos proyectos, en la cual se presenta la siguiente formulación:

Esta validación de criterios técnicos, jurídicos, de sostenibilidad y sociales permite desarrollar un concepto de pertinencia de la iniciativa presentada en el que es importante destacar la gestión adelantada por la Dirección técnica de PS, gracias a la cual se han efectuado más de 1.300 visitas a los subproyectos allegados por las entidades territoriales, a partir de las cuales, mediante un trabajo de campo y la utilización de instrumentos cuantitativos y cualitativos se han evidenciado los resultados potenciales de tales obras y con ello, contar con elementos que fortalezcan la decisión de priorizar dichas inversiones. (p. 5).

En ese sentido, se solicitaron evidencias de trazabilidad de la aplicación de los criterios referidos y metodología empleada en la revisión de las iniciativas presentadas para la selección y priorización por PS de los proyectos de intervención de acuerdo con las zonas y regiones que han tenido una mayor afectación en materia económica y social en una pequeña muestra constituida por los municipios de Caicedonia, Calima El Darién, Guacarí, Restrepo y Trujillo del Valle del Cauca,

con el objetivo de propender por la recuperación económica y el fortalecimiento de encadenamientos productivos de tales municipios. Para la selección de la pequeña muestra de los 5 municipios se consultaron los índices de desempeño fiscal de los municipios del Valle, disponibles en: <https://ogpt.valledelcauca.gov.co/obs/indice-desempeno-fiscal>.

Encuestas

Se formularon encuestas a 130 alcaldes y personeros en una muestra significativa; con respuestas del 40 por ciento de los indagados. La información que brindaron resultó significativa para verificar lo que mediante otras técnicas fue posible conceptuar dentro de la evaluación del proyecto en el presente estudio.

Capítulo I

Antecedentes del Proyecto

PS contempla dentro de sus estrategias de atención el programa de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional, orientado a concentrar esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de la población inmersa en situación de pobreza y pobreza extrema, así como la población vulnerable, como elemento sustancial dentro de la Línea “que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza” definida en el Pacto Estructural III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad 2018-2022⁴.

El tipo de intervenciones que PS busca financiar mediante los proyectos de Infraestructura Social y Productiva, busca aumentar las potencialidades y ventajas comparativas de las comunidades donde se realizan los proyectos, contribuyendo a la reducción de la desigualdad en donde las obras representan soluciones que permiten mejorar la calidad de vida, la competitividad local y la generación de empleo e ingresos en las comunidades con los mayores índices de pobreza monetaria y pobreza multidimensional⁵.

El proyecto va dirigido a Entidades territoriales (Gobernaciones, municipios, comunidades étnicas y resguardos indígenas) para que presenten proyectos de

⁴ Información disponible en: <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/infraestructura-social-y-habitat/>

⁵ *Ibidem*

infraestructura social y productiva, buscando la financiación o cofinanciación de obras con alto impacto social y económico en las comunidades⁶.

De acuerdo con los términos y condiciones de las convocatorias establecidas por PS, se financian: 1. Plazas de mercado, 2. Centros de acopio, 3. Centros de transformación productiva, 4. Pavimentos (urbano), 5. Placas huellas (rural)⁷.

El Programa de Infraestructura como se indicó, tiene las siguientes funciones:

- Diseñar estrategias y proyectos para mejorar las condiciones sociales de las comunidades focalizadas.
- Concretar planes que estén dirigidos a minimizar la pobreza.
- Proponer y ejecutar los criterios de vinculación de entes territoriales y beneficiarios.

El acceso al financiamiento del programa se origina por solicitud de los entes territoriales, comunidades étnicas y resguardos.

Una vez realizada la solicitud, PS realiza una revisión técnica y social y si es viabilizado se suscribirá un convenio administrativo entre el ente beneficiario y PS. La entidad territorial se encarga de la contratación del proyecto y PS asigna la interventoría, al igual que la supervisión técnica y social del proyecto.

El proyecto tiene como finalidad los siguientes aspectos:

- Inclusión social de las familias más pobres, dando acceso a servicios y bienes, a través de las obras de infraestructura.

⁶ Ibídem

⁷ Ibídem

- Incrementar las potencialidades y ventajas comparativas de las localidades en las que se ejecutan los proyectos.
- Reducción de la desigualdad social. Se busca crear diversas oportunidades de empleo e ingresos en las familias beneficiarias.

El Programa de Infraestructura Social y Hábitat se planteó como una respuesta a la precaria condición de infraestructura en los Municipios, nace con el programa “obras para la Paz”, orientado en aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población víctima de la violencia, fortaleciendo la presencia institucional en los territorios afectados por la violencia.

En el año 2012 con el tránsito hacia un nuevo plan de desarrollo, definen para el programa nuevos alcances hacia el mejoramiento de la habitabilidad en viviendas de población caracterizada como pobre extrema, orientado a la visión de prosperidad social 2025, [REVISAR PLN 2025] erradicación de la pobreza extrema y contribuyendo a la inclusión social y la reconciliación.

En el año 2013 mediante el CONPES 3777 de 2013 se declara como proyecto de importancia estratégica para el país, el proyecto denominado Implementación Obras para la Prosperidad a Nivel Nacional – FIP, que en su momento financió obras de este tipo y que posteriormente, mediante los CONPES 3879 de 2016, y 3905 de 2017, se adicionaron nuevos proyectos de infraestructura social y de hábitat objeto de financiación, a través del documento CONPES 3905 de 2017, se solicitó a Prosperidad Social ampliar el alcance mediante la incorporación de nuevas intervenciones al mismo tiempo que ratificaba la importancia estratégica del proyecto en mención; estos aspectos fueron consolidados junto con el rediseño de

metodologías en materia de focalización que ha desarrollado la entidad en el proyecto Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional - FIP Nacional.

En el 2018 para dar continuidad a la ejecución de las obras que venían de vigencias anteriores se formuló el proyecto "Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional - FIP Nacional"

Para el año 2020, PS adelantó la convocatoria para la ejecución de proyectos de infraestructura productiva, tales como: plazas de mercado, centros de acopio, centros de transformación productiva e infraestructura vial, iniciativas presentadas por los municipios.

Como estrategia del Gobierno Nacional para la reactivación económica se priorizaron obras civiles por lo que el presupuesto inicial destinado de PS al proyecto para el 2020 fue de \$1.23 billones de pesos; para el 2021 se asignaron \$881 mil millones, para el 2022 se apropiaron \$662 mil millones, ejecución que se analizará en este estudio, tal como se indicó en su oportunidad.

Capítulo II

Marco Legal e Institucional del Proyecto

El proyecto “Implementación Obras para la Prosperidad a Nivel Nacional – FIP” del Programa de Infraestructura y Hábitat del Departamento para la Prosperidad Social (PS)” fue considerado de importancia estratégica por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3777 de 2013).

El proyecto contempla inversiones en infraestructura social y mejora de condiciones de habitabilidad, que en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, se propuso aportar a la inclusión socioeconómica, la generación de ingresos, la superación de la pobreza y la consolidación de territorios. El proyecto dio respuesta a las solicitudes presentadas por los entes territoriales, el gobierno nacional, y las entidades adscritas y vinculadas al sector de la inclusión social y la reconciliación, por lo que su desarrollo previó desplegar una operación articulada a nivel regional, considerando que la intervención y ejecución requeridas excedían el periodo de gobierno de aquel momento.

El proyecto fue actualizado y modificado por los documentos CONPES 3821 de 2014, 3879 y 3905 DE 2017.

El Manual Operativo del Programa “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional –FIP nacional” considera las siguientes referencias normativas, políticas de operación y esquema de roles y responsabilidades.

De acuerdo con Prosperidad Social (2023), el proyecto “Fortalecimiento para

el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional "busca dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Nacional, el cual compromete al Estado con el propósito de que todos los colombianos accedan al derecho a tener una vivienda digna. PS (2023) también señala lo siguiente:

... es por ello por lo que el estado colombiano se suscribió al Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), reconociendo entre otros derechos el "derecho a un nivel de vida adecuado", en el cual se incluye la vivienda. En la Observación General 4 (Naciones Unidas, 1991) se define el derecho a la vivienda adecuada con siete criterios: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; 3) gastos soportables; 4) habitabilidad; 5) accesibilidad; 6) ubicación, y 7) adecuación cultural. (p. 1).

Como referencias normativas del proyecto están:

- Constitución Política: Artículos 2, 13, 51, 55, 63, 246, 329, 330, 334, 336.
- Ley 89 de 1890, "Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada".
- Ley 21 de 1991 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989".
- Ley 70 de 1993, "por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de

la Constitución Política”.

- Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.
- Ley 850 de 2003, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.
- Ley 1176 de 2007, Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
- Decreto 1088 de 1993 por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.
- Decreto 1745 de 1995, “por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones”.

- Decreto 2164 de 1995 “por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional”
- Decreto 1953 de 2014 “por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política”.
- Decreto 1071 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.
- Decreto 1066 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.
- Decreto 1084 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.
- Decreto 528 de 2016, “por el cual se crea y se organiza el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 2094 de 2016 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -Prosperidad Social”.

Políticas de operación

- a) Articular esfuerzos en los territorios para mejorar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables teniendo como horizonte la equidad a través del desarrollo de proyectos en materia de infraestructura social y productiva.
- b) Mantener comunicación permanente con las comunidades durante la ejecución de los proyectos del programa de infraestructura social y productiva, con el fin de facilitar su apropiación, la solución de controversias y la definición de acciones que permitan el desarrollo, uso y disfrute apropiado de las obras.
- c) Todos los proyectos que se ejecuten a través del programa de infraestructura social y productiva deben contar con la participación de las comunidades en la definición previa y la socialización que efectúe el ente territorial que promueve el proyecto.
- d) Todos los proyectos realizados a través del programa deben asegurarse a través del diseño e implementación apropiada del plan de sostenibilidad de las obras luego de su entrega a la comunidad.
- e) Atender de manera prioritaria los territorios más vulnerables del país

Roles y responsabilidades

Los principales actores que participan en el desarrollo y ejecución del proyecto son los siguientes:

- Prosperidad Social -PS- en el rol de financiador.

- Las Entidades Territoriales con los roles de cofinanciador y ejecutor.
- La población beneficiaria en el rol de control social.
- Los Grupos Étnicos en el rol de ejecutor.
- Las entidades del orden nacional con los roles de cofinanciador y Ejecutor.
- Las entidades aliadas de orden nacional o internacional en los roles de Cofinanciador y Ejecutor.
- Las empresas u organizaciones privadas en el rol de Ejecutor.
- Los organismos internacionales o gobiernos donantes con los roles de donaciones y financiadores.

Capítulo III

Análisis de la Inversión y Ejecución Presupuestal

El análisis de la inversión en el período evaluado adquiere sentido al considerar el estado de avance de la política, las estrategias, los planes y proyectos, relacionados con el de “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional – FIP Nacional”.

En la Tabla 2 en la descripción del problema del presente estudio se observa que para la vigencia 2022 PS, solicitó \$1.78 billones, sin embargo, se aprobó un presupuesto inicial para el proyecto de \$662.805 millones. Es importante considerar, que el presupuesto vigente de la vigencia 2022 terminó en \$294.404 millones y que su ejecución real fue de tan solo el 20,47%, en relación con el presupuesto inicial.

Esta hipótesis resulta probada cuando consultamos en el Informe de Empalme, las siguientes cifras que PS presentó al gobierno entrante sobre este proyecto con corte a julio 31 de 2022: el recurso asignado en efecto fue de \$662.805 millones, a cargo de la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat de PS, pero según el registro se determina un valor comprometido de \$599.677 millones, con uno obligado de \$12.670 millones, indicando dicho informe de empalme que la ejecución era del 90%, tomando el valor comprometido como ejecutado.

Sin embargo, evidentemente al cerrar el año se redujo el presupuesto inicial,

con un presupuesto vigente de \$294.404 millones. Así las cosas, estos registros permiten establecer que no concuerdan las cifras reportadas en el Informe de Empalme, toda vez que el presupuesto obligado definitivo de la vigencia 2022 fue \$135.658 millones, por lo que surge la siguiente inquietud *¿qué sucedió con el valor comprometido informado a julio 31 de 2022 a través del Informe de Empalme de \$599.677 millones?*

Con base en lo anterior concluimos que el uso de los recursos dispuestos evidencia ineficiencia en la ejecución financiera del proyecto, debido a las bajas ejecuciones presupuestales, circunstancia que genera un presunto riesgo fiscal, toda vez que los recursos solicitados por PS, en aplicación del principio de planeación no son los adecuados, pues al finalizar la vigencia se modifican los recursos apropiados para no incurrir en inejecuciones mayores, por lo que los recursos públicos no terminan impactando positivamente el objetivo real del proyecto, el cual se orienta a concentrar esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de la población inmersa en situación de pobreza y pobreza extrema, además va en contravía de los principios de vigilancia y control fiscal establecidos en el Artículo 3 del Decreto 403 del 2020, referidos a la eficiencia, eficacia, equidad, economía y oportunidad, entre otros.

Esta ejecución informada del 90% en julio 31 de 2022 por parte de PS, resulta una distorsión de lo que realmente ocurre, sobre lo cual, precisamos, es tendencia en la ejecución de las otras vigencias, circunstancia que reviste importante interés desde la óptica de la gestión fiscal, tal como ya se indicó.

El valor obligado a julio 31 de 2022, como lo registra el informe que citamos,

fue \$12.670 millones, no obstante, al finalizar la vigencia se alcanzó una ejecución real del 20,47% (Tabla 2), sin embargo, como ya se mencionó, en la citada vigencia (2022), el presupuesto inicial se redujo de \$662.805 millones a \$294.404 millones, presentando una ejecución final del proyecto del 46,08%, en contraste con la real.

Otro hecho notorio es la solicitud de \$1.78 billones para el proyecto, el cual contó con una asignación final de \$662.805 millones, situación que se había avizorado como un riesgo que generaría afectación en las metas del proyecto (Comisión VII Cámara de Representantes, 2022, pp. 3-4).

Como se indicó, en el marco de la investigación PS aportó información sobre 1.301 convenios de proyectos de obras en todo el territorio nacional que iniciaron su ejecución entre 2016 y 31 de julio de 2022. Al momento del cierre del análisis de acuerdo con la información suministrada de los 1.301 convenios 499 no estaban finalizados al 31 de julio de 2022, esto es, el 38,32%.

Tabla 3

Análisis de la duración de los convenios entre 2016 y 2022.

Duración del proyecto	Cantidad de proyectos	Participación	Participación acumulada
Entre uno y dos años	504	38,71%	38,71%
Entre dos y tres años	198	15,21%	53,92%
Entre cuatro y cinco años	179	13,75%	67,67%
Entre cinco y seis años	179	13,75%	81,41%
Entre tres y cuatro años	162	12,44%	93,86%
Alrededor de seis años o más	45	3,46%	97,31%
Menos de un año	34	2,69%	100,00%
Total	1.301		

Fuente: Elaboración del equipo de trabajo de la DES de Inclusión Social a partir de la información aportada por PS en el marco de la investigación.

De los datos de la tabla anterior se concluye que el 43,4% de los proyectos tardan en promedio 3 años para llegar a su fin. La inversión en los 1.301 convenios asciende a \$1.92 billones. En la siguiente tabla se presenta la inversión por los 31 departamentos.

Así mismo, se evidencia que en la distribución departamental de convenios, los más representativos en ejecución de proyectos son Antioquia y Nariño, seguidos de Valle del Cauca, Tolima, Atlántico, Boyacá y Cundinamarca, identificados con mayores capacidades para la formulación y presentación de proyectos, mientras Chocó, Cesar, Cauca, Santander, Magdalena, presentan menor cantidad de proyectos en la media nacional y una baja presentación en Amazonas, Quindío, Casanare, Meta, Arauca, Putumayo, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés.

Tabla 4.

Análisis de la distribución regional de los convenios entre 2016 y 2022.

Departamento	Cantidad de proyectos	Inversión	Participación % de la Inv.
Antioquia	117	\$ 170.498	8,84%
Córdoba	60	\$ 162.413	8,42%
Valle Del Cauca	95	\$ 159.241	8,26%
Atlántico	72	\$ 141.484	7,34%
Tolima	81	\$ 132.790	6,88%
Nariño	107	\$ 119.688	6,21%
Magdalena	61	\$ 104.024	5,39%
Sucre	49	\$ 94.777	4,91%
Norte De Santander	60	\$ 88.511	4,59%
Bolívar	61	\$ 81.237	4,21%
Cauca	45	\$ 67.686	3,51%
Choco	34	\$ 65.466	3,39%
Cesar	42	\$ 64.684	3,35%
Boyacá	68	\$ 61.229	3,17%

Cundinamarca	68	\$ 57.215	2,97%
Santander	46	\$ 55.942	2,90%
Caldas	39	\$ 53.905	2,79%
La Guajira	41	\$ 51.049	2,65%
Huila	50	\$ 48.949	2,54%
Risaralda	21	\$ 37.697	1,95%
Quindío	14	\$ 23.834	1,24%
Casanare	16	\$ 23.193	1,20%
Meta	14	\$ 14.999	0,78%
Caquetá	12	\$ 10.740	0,56%
Arauca	6	\$ 9.518	0,49%
Putumayo	8	\$ 7.983	0,41%
Guainía	3	\$ 7.112	0,37%
Guaviare	4	\$ 6.003	0,31%
Vichada	3	\$ 4.716	0,24%
Amazonas	1	\$ 1.100	0,06%
Vaupés	3	\$ 1.076	0,06%
Total	1301		

Nota. La inversión se presenta en millones.

Fuente: Elaboración del equipo de trabajo de la DES de Inclusión Social a partir de la información aportada por PS en el marco de la investigación.

Cumplimiento de Metas

Se presentan algunos resultados de los análisis de las metas del proyecto, con el propósito de identificar el estado de los proyectos, ajustes o cambios como consecuencia de la pandemia por el Covid-19, entre otras causales.

Tabla 5.

Impacto de las obras entregadas de una muestra seleccionada.

Departamento - Municipio	Convenio / Valor total de la inversión	Tipo Obra	Observación
Arauca - Tame	505-2017		Liquidado
Atlántico - Manatí	561-2017		Terminado. Sin acta de liquidación.

Departamento - Municipio	Convenio / Valor total de la inversión	Tipo Obra	Observación
Casanare - Aguazul	350-2017		Terminado. Sin acta de liquidación.
Vichada - Puerto Carreño	590-2016	Hábitat	Suspendido
Caldas- Chinchiná	586-2016	Hábitat	Suspendido
Quindío- Calarcá	512-2017	Hábitat	Suspendido
Córdoba - Planeta Rica	331-2017	Hábitat	Entregada.
Córdoba - Tuchin	549-2016	Hábitat	Ninguna
Córdoba - Montería	515-2017	Comunitario	Ejecución
Caldas- Chinchiná	586-2016	No ha iniciado	Suspendido
La Guajira - Riohacha	451-2016	vías	Ninguna
Norte de Santander - Villa del Rosario	522A-2017	Vías	Ninguna
Sucre - Sincé	386-2017	Vías	Ninguna
Antioquia - Marinilla	371-2017	Comunitario	Ninguna
Antioquia - Arboletes	532-2017	Vías	Ninguna
Caldas - Aránzazu	535-2017	Comunitario	Ninguna
Cauca - Cajibío	344-2016	Hábitat	Ninguna
Cauca - Morales	369-2021	Vías	Terminado
Cartagena - Bolívar	224-2020	Hábitat	Terminado
Cundinamarca - Chipaque	569-2017	Hábitat	Liquidación
Norte Santander - Cúcuta	684-2017	Comunitario	Liquidado
Magdalena - Salamina	533-2017	Vías	Liquidación
Meta - Dorado	397-2021	Vías	Ejecución
Putumayo - Puerto Asís	374-2021	Vías	Ejecución

Departamento - Municipio	Convenio / Valor total de la inversión	Tipo Obra	Observación
Santander - San Gil	329-2021		Cancelado
Córdoba - Pueblo Nuevo	359-2016	Hábitat	Entregado
Valle - Florida	557-2017	comunitario	Ejecución
Vichada - Puerto Carreño	590-2016	No ha iniciado	Suspendido

Fuente: Respuesta de Prosperidad Social en el marco del estudio sectorial.

Tabla 6.

Obras en ejecución de la muestra seleccionada.

Departamento - Municipio	Convenio / Valor total de la inversión	Cumplimiento	Observación
Córdoba - Chinú	312-2017		5
Guaviare - San José Del Guaviare	584-2016		9
Antioquia - Yarumal	360-2021		91
Antioquia-Pueblorrico	671-2021		92
Antioquia - Cocorná	671-2021		97
Atlántico - Soledad	494-2021		98
Antioquia - Olaya	501-2021		133
Boyacá - Santa Rosa De Viterbo	317-2021		134
Cauca - Buenos Aires	585-2021		135
Casanare - Trinidad	463-2021 \$3.000.000.000 \$1.973.475.533	A pesar de esta observación se entregaron miles de archivos	101 En ejecución. Considera la asistencia técnica de PS aceptable. Se presentan demoras en los desembolsos por parte de PS.

Departamento – Municipio	Convenio / Valor total de la inversión	Cumplimiento	Observación
			Hay dos datos de inversión. Indagar.
	423-2021		136 En Ejecución Obra; no remitió información supervisor

Fuente: Respuesta de Prosperidad Social en el marco del estudio sectorial.

Tabla 7.

Convenios de la muestra seleccionada en proceso licitatorio o adjudicación del proceso de contratación o sin iniciar.

Convenio / Valor total de la inversión	Observación
581-2021	100 En proceso licitatorio
608-2021	73 En proceso licitatorio
382-2021	96 En proceso licitatorio
336-2021	90 En proceso licitatorio
658-2021	93 En proceso licitatorio
705-2021	129 En proceso licitatorio
560-2022	122 El Proyecto cuenta con interventoría asignada para su maduración y está en este proceso
557-2022	127 El Proyecto cuenta con interventoría asignada para su maduración y está en este proceso
583-2022	123 El convenio se firmó 20220804, a corte del 31 de julio no se contaba con ningún estado.
482-2021	99 Adjudicación del proceso de contratación

Convenio / Valor total de la inversión	Observación
586-2022	128 El convenio se firmó 20220805, a corte del 31 de julio no se contaba con ningún estado.
454-2021	95 Adjudicación del proceso de contratación
391-2021	94 Adjudicación del proceso de contratación de los componentes del proyecto

Fuente: Respuesta de Prosperidad Social en el marco del estudio sectorial.

Tabla 8.

Convenios cancelados o suspendidos de la muestra seleccionada.

Departamento - Municipio	Convenio / Valor total de la inversión	Observación
Caquetá San José Del Fragua	582-2016	2 Suspendido
Cauca Bolívar	454-2016	4 Suspendido
Guainía Inírida	352-2016	8 Suspendido
Magdalena Chibolo	577-2017	11 Suspendido
Risaralda La Virginia	307-2017	13 Suspendido
Cauca Popayán	668-2021	Cancelado
	770-2021	CANCELADO "Proyecto En Liquidación Anticipada Ley de Garantías"
	508-2022	Cancelado No Prorrogado
	569-2021	CANCELADO "Proyecto En Liquidación Anticipada – Maduración"
	746-2021	CANCELADO "Proyecto En Liquidación Anticipada Ley de Garantías"

Fuente: Respuesta de Prosperidad Social en el marco del estudio sectorial.

Del análisis de la muestra seleccionada se observaron proyectos que fueron cancelados por liquidación anticipada en el marco de la declaratoria de inexequibilidad de la Corte Constitucional (C-153-2022) para los convenios que fueron suscritos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021⁸.

Los convenios suspendidos, denotan afectaciones e impactos negativos a las entidades territoriales que no han accedido a las iniciativas reportadas en este estado. De acuerdo con el Manual Operativo de PS, se define proyecto suspendido el que luego de suscrita el Acta de Inicio de Obra, por los motivos o razones descritas por las partes (Fuerza Mayor, Imprevistos y otros) es suspendido en su ejecución física.

Pertinencia, sostenibilidad y validación de proyectos

Según información entregada por PS la validación de criterios técnicos, jurídicos, de sostenibilidad y sociales permiten desarrollar un concepto de pertinencia de la iniciativa presentada por los municipios, lo cual se evidenció al realizar el análisis de los convenios seleccionados en la muestra.

Así mismo, en la validación de la sostenibilidad de los proyectos PS en la etapa de formulación y estructuración se define como factor determinante la sostenibilidad de las obras, para ello se estableció un Manual para la Elaboración del Plan de Sostenibilidad de Obras de Infraestructura Social Financiadas por PS, cuya implementación será responsabilidad del municipio al cual con el cual se ha suscrito el convenio una vez la obra ha sido finalizada. De los proyectos

⁸ El artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 autorizó a la Nación a celebrar contratos administrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

analizados en la muestra el 46% tienen carta de sostenibilidad con la debida apropiación presupuestal mientras que el 54% no registran el requisito de sostenibilidad.

Logro de Metas en Ejecución Presupuestal

El estudio indica que el valor del presupuesto inicial en el periodo 2019 – 2022 es de \$3.7 billones, y el del presupuesto final de \$1.97 billones, es decir, el proyecto presentó una reducción de \$1.73 billones, equivalente al 46.76%. Al revisar la ejecución presupuestal (avance financiero) del cuatrienio, se observa que la misma, fue tan solo del 46%, es decir, \$1.06 billones, dejaron de invertirse en proyectos de infraestructura social para la comunidad, por lo que se puede concluir que el proyecto "Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional" no está cumpliendo con el objetivo general para el cual fue concebido.

Debilidades evidenciadas en los convenios

Se evidencia una vez analizados y revisados los proyectos de la muestra solicitada a PS, que desde la firma del convenio hasta la firma del acta de inicio de obra este proceso tarda en promedio 22.3 meses, es decir 1,8 años, a su vez, el tiempo promedio desde la firma del convenio hasta la entrega de la obra es de 47.4 meses, es decir 3,95 años, y el tiempo promedio de obra es de 25.1 meses, equivalente a 2 años, que comparado con los plazos establecidos en los contratos, los cuales tienen un tiempo promedio de ejecución entre 6 y 12 meses, exceden en

tres veces los establecidos contractualmente, reflejando un claro incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión e inversión pública.

Asimismo, los resultados en los tiempos ya obtenidos y las respuestas de los alcaldes consultados demuestran que para un 48% la asistencia técnica dada por parte de PS a los municipios es aceptable, para un 10% deficiente, mientras para un 42% si cumple el objetivo general del proyecto.

Capítulo IV

Análisis de Encuestas

En términos generales una obra de mejoramiento de vivienda y equipamiento social tiene impactos sobre déficits cualitativos de vivienda, mientras los de acceso a obras comunitarias o de equipamiento social impactan positivamente en la medida del cumplimiento del término de la obra y entrega efectiva de las misma a la comunidad, el 24% de los municipios indagados manifiesta inconformismo por obras que no han sido entregadas al momento de responder la encuesta.

Para el 76% de los personeros encuestados las obras ya finalizaron en su municipio y presentan impactos importantes en la calidad de vida de las comunidades. Estos impactos positivos son preponderantes en obras de vías terciarias rurales.

No obstante, las obras terminadas y entregadas para el componente de mejoramiento de viviendas representan impactos directos en el mejoramiento de la calidad de vida como se evidencia en la encuesta relacionada y en el análisis contractual de los convenios.

Dentro de los compromisos que adquieren los entes territoriales para acceder a los convenios de obras, se encuentra el relacionado con la apropiación presupuestal para garantizar la sostenibilidad de obras de infraestructura y social comunitario. No obstante, para las obras del "Sector Social Comunitario" en el 54% de los municipios indagados se presentan dificultades de recursos financieros y técnicos para garantizar la sostenibilidad de las obras realizadas.

La asistencia técnica que brinda PS a los ET busca que éstos al presentar los proyectos cumplan con los componentes técnico, social, financiero y jurídico que permitan su desarrollo, (según manual operativo de PS lo contempla en el ciclo de las iniciativas), en procura de que aumenten sus capacidades en pre factibilidad y factibilidad de los proyectos.

El 48% de los alcaldes calificaron de "Aceptable" la asistencia técnica brindada por PS, para el 42% es "Excelente" y finalmente para el 10% es "Deficiente". Los resultados obtenidos también muestran que el 88% de los alcaldes encuestados manifestaron haber recibido asesoría por parte del PS, no obstante, para el 24% de los alcaldes la asesoría no fue pertinente y suficiente.

De acuerdo con información suministrada por PS la pertinencia se enmarca en actividades de valoración de los componentes jurídico, social, de sostenibilidad y técnico del proyecto que haya superado satisfactoriamente la revisión y análisis documental, así como la valoración del Plan de Sostenibilidad formulado en los términos del Manual respectivo. Así mismo se promoverán proyectos que representen impactos favorables hacia la población vulnerable, pobre y pobre extrema, así como a grupos de especial protección constitucional y territorios

Según lo indicado por los Personeros Municipales, en los ET, la percepción de la pertinencia de los proyectos refleja que para el 17% de los indagados "no cumple factores de pertinencia", para el 13% "cumple parcialmente factores de pertinencia", y finalmente para el 70% "cumple todos los factores".

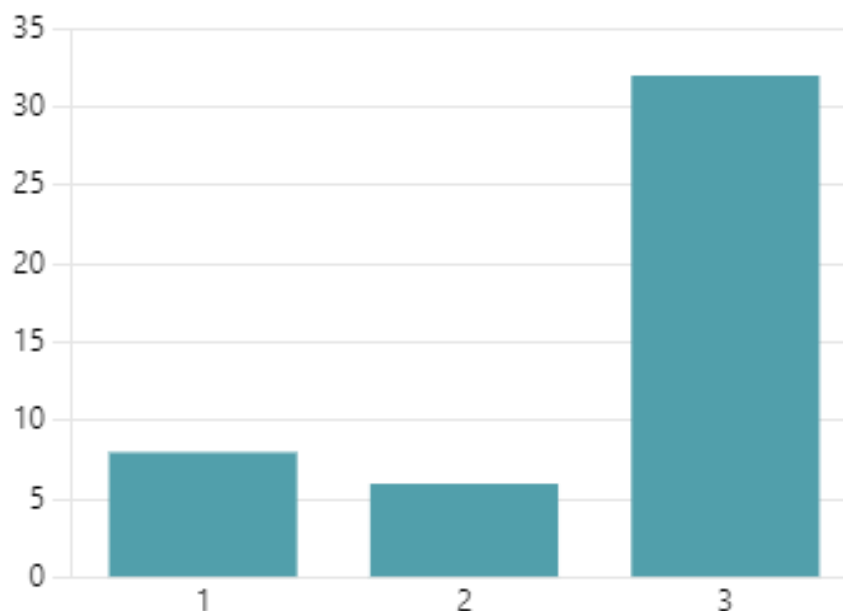
Así mismo desde una percepción de impacto, se evidencia en la información recopilada que la población considera que eventos como suspensiones, retrasos,

terminaciones anticipadas de obras, fallas en la sostenibilidad, y debilidades en la focalización afectan la credibilidad y confianza de los ciudadanos en los proyectos.

No obstante, también se evidencia que las obras que cumplieron en entrega oportuna, calidad, pertinencia generaron confianza y credibilidad en la población beneficiaria.

Figura 1

Calificación Personeros, Sostenibilidad proyectos



Donde: **1** no cumple con ningún factor, **2** cumple parcialmente algunos factores, **3** cumple con todos los factores

Fuente: Encuesta personeros municipios con convenio

Para la asignación de proyectos PS realiza revisión de los soportes aportados por el ET en cumplimiento de requisitos establecidos en los términos y condiciones de la Convocatoria 001-2020, esta revisión se realiza en 4 componentes (Jurídico, Social, Sostenible y Técnico) generando así una ficha de revisión documental consolidada por iniciativa, la cual contiene las observaciones de subsanación

requeridas por parte del equipo evaluador.

Las evidencias en el análisis realizado permiten mostrar que la asignación de los proyectos cumple con los criterios técnicos necesarios para que se les otorgue el proyecto.

Al analizar las respuestas por parte los Personeros Municipales, se evidencia que los proyectos de infraestructura social y hábitat si son necesarios y fundamentales para los municipios y contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

No obstante, se evidenció en la muestra analizada casos de infraestructuras sociales como las plazas de mercado que presentan dificultades para la terminación y la entrega, sobre el particular, uno de sus Personeros manifiesta que NO se ha entregado a la administración municipal para que esta de apertura para la utilización por parte de los comerciantes, vendedores y población civil y en general no ha brindado el servicio público de mercado y las condiciones que actualmente se encuentran los vendedores, en consecuencia van en contravía de la calidad de vida de los comerciantes y usuarios, pues han sido relegados y minimizados a un espacio reducido en un piso de barro, sin techo sin condiciones bioclimáticas al lado de una estación de gasolina donde existe emisión de olores fuertes y contaminantes con los productos que se comercializan.

Así mismo, el hogar para el adulto mayor del Municipio de Copacabana-Antioquia obra que se encuentra suspendida para el momento de culminación del presente estudio, en atención a que se agotaron los recursos disponibles por el Municipio por parte de PS. "Por este motivo no se alcanzó un impacto positivo en la

comunidad”, manifiesta el Personero Municipal.

El estudio realizado nos permite inferir que el 54% de los municipios, no cuentan con rubros presupuestales para el sostenimiento de las obras, circunstancia que puede generar riesgos que afectan directamente los objetivos planteados en la asignación, ejecución y permanencia del proyecto.

Los resultados obtenidos muestran que para el 70% de los Personeros los factores necesarios para evaluar la pertinencia del proyecto en su municipio “cumple todos los factores”, para el 17% “no se cumple con ningún factor” y para el 13% “cumple parcialmente algunos factores”.

Respecto a la evaluación de los Personeros de los factores de Sostenibilidad para el 57% el proyecto realizado en su municipio “cumple todos los factores”, para el 24% “no se cumple con ningún factor” y para el 19% “cumple parcialmente algunos factores”.

Respecto al impacto en la población es pertinente mencionar que para el 24% de los Personeros encuestados las obras no habían sido entregadas al momento de responder la encuesta. A continuación, relacionamos algunas respuestas:

- Según las palabras del Personero de San Andrés de Cuerquia Antioquia: “no han generado impacto, hay mucha expectativa por el beneficio que estas obras representan en las comunidades, pero hay inconformismo porque están retrasadas las obras, lo que está ocasionando molestia y perjuicios a la comunidad”.
- De acuerdo con la información suministrada por el Personero del municipio de

Copacabana Antioquia, quien manifiesta: “Como la obra se encuentra suspendida en el momento, no ha sido positivo el impacto del proyecto en torno a la calidad de vida de la población beneficiaria en este caso sería de la población que pertenece al asilo de ancianos quienes eran los principales beneficiarios del proyecto. Como se mencionó anteriormente el proyecto se suspendió por que se agotaron los recursos disponibles por el Municipio y PS, ya que se aplicaron la totalidad de los recursos dispuestos en el contrato, al igual que los de la adición por el 50% del mismo. Por este motivo no se presentó un impacto positivo del mismo en la comunidad”.

- El personero de Cartago Valle del Cauca, indica: “En términos generales la ejecución del proyecto en el municipio de Cartago sobre la construcción plaza de mercado, ha generado diferentes traumatismos y situaciones incómodas tanto en los antiguos comerciantes de la plaza de mercado como en la población en general del municipio. Por un lado, los comerciantes de la plaza de mercado ven con incertidumbre los tiempos de la ejecución de las obras y la disminución de las ventas e ingresos para sus familias, por otro lado, la ciudadanía en general se siente incómoda por los atrasos de la construcción y los problemas de movilidad generados en la zona céntrica del municipio donde se construye la nueva Plaza de mercado. Ahora bien, con la intervención total se pretende mitigar estas situaciones, contar con una infraestructura adecuada y moderna para generar un impacto positivo en el centro del municipio, mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de los comerciantes formales e informales de la plaza, e incentivar el turismo en

la ciudad”.

Así mismo, para el 76% de los Personeros encuestados las obras ya finalizaron en su municipio y presentan impactos importantes en la calidad de vida de las comunidades. Resaltamos algunas respuestas:

- “El municipio de Garagoa Boyacá cuenta con un déficit importante de vías urbanas pavimentadas, atendiendo diferentes problemáticas que han permitido el deterioro de casi toda la malla vial del municipio, de lo cual con los recursos provenientes del orden nacional como lo fue el del resultado del convenio 537-2017 se logra un avance que permite el desarrollo del municipio y que impacta positivamente la calidad de vida tanto de los aledaños a las obras, como a los demás miembros de la comunidad quienes ven una movilidad más acorde para un municipio capital de provincia como lo es Garagoa”.
- Para el municipio de Chiquinquirá Boyacá: “Es una excelente oportunidad para que se acaben los caminos de herradura, donde el campesinado tenga caminos veredales óptimos por donde salir a llevar sus productos a ser comercializados, donde haya mejor calidad de vida y dejemos el atraso en las vías terciarias de Colombia.
- En el caso del municipio de El Dorado Meta: “La ejecución de esta obra efectivamente beneficia a muchos campesinos que transportan sus productos al casco urbano y de jóvenes y niños que la transitan a diario para ir hasta su lugar de estudio, es importante resaltar que la mayoría de los habitantes de este sector son víctimas del conflicto armado y familias en estado de vulnerabilidad por lo que el mejoramiento de la infraestructura vial es fundamental para el

desarrollo de estas comunidades”.

- El personero de Morales Cauca, manifiesta:” Pese a las dificultades en la ejecución de la obra es evidente que se trata de un proyecto pertinente y sostenible, teniendo en cuenta que se ejecuta sobre uno de los sectores que se dedica al cultivo de café y se convierte en un ejemplo en un municipio en donde se expande las siembras de cultivos de uso ilícito”.

De las respuestas obtenidas podemos deducir, que el impacto de los proyectos de infraestructura social y hábitat en las comunidades es pertinente, fundamental, y necesario para el progreso de los municipios y sus comunidades, no obstante, los personeros manifiestan que se deben cumplir con los tiempos programados para las diferentes obras, pues desafortunadamente en la gran mayoría no se cumple con los tiempos y esto genera inconformismo, malestar y perjuicios en la comunidad.

Finalmente, las respuestas de los personeros evidencian que los proyectos del “Sector Social Comunitario” en la gran mayoría de los municipios presentan dificultades de recursos financieros y técnicos para garantizar la sostenibilidad de las obras realizadas y preocupa que éstos, terminen convirtiéndose en obras abandonadas y obsoletas, sin utilidad para las comunidades beneficiarias.

Con el objetivo de conocer la percepción sobre la asesoría técnica brindada por PS al proyecto “Fortalecimiento para el desarrollo de la infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional FIP nacional”, desarrollamos una encuesta dirigida a 135 alcaldes de los municipios beneficiarios y de ese análisis podemos deducir:

El 48% de los alcaldes calificaron de “Aceptable” la asistencia técnica brindada por PS, para el 42% es “Excelente” y finalmente para el 10% es “Deficiente”.

Los resultados obtenidos también muestran que el 88% de los alcaldes encuestados manifestaron haber recibido asesoría por parte de PS, no obstante, para el 24% de los alcaldes la asesoría no fue pertinente y suficiente.

Respecto a las dificultades y barreras detectadas por el ET en la formulación de los proyectos que son presentados a PS los alcaldes manifiestan:

- “Demoras por parte de PS para la revisión de los proyectos, y además que no existe un contacto directo por parte de PS para la asesoría en sus municipios”.
- Para la gran mayoría de alcaldes “falta personal calificado en sus municipios para presentar los estudios y diseños completos”.
- Expresan preocupación por los largos tiempos en todo el proceso, siendo así que cuando PS desembolsa el dinero, “los precios unitarios del proyecto varían sustancialmente entre otras por la inflación y porque en los territorios es diferente a el nivel central”.
- La falta de claridad en los requisitos iniciales de los proyectos y en la oferta en general de PS son una barrera para ellos.
- Las demoras en la contratación de la interventoría por parte de PS es otra barrera manifestada por los alcaldes.
- En escala menor los alcaldes manifiestan también problemas de conectividad en sus territorios, falta de recursos para la pre inversión, inconvenientes en

la adquisición de las garantías, falta de acompañamiento y específicamente un alcalde de un municipio del departamento del Caquetá manifestó “que los proyectos deben ser como PS los quiere y no como ellos lo necesitan”.

Así mismo, los alcaldes recomiendan las acciones de mejora que consideran pertinentes respecto al proceso de convocatoria y selección de PS para el proyecto en mención, tal como a continuación se indica:

- PS debe agilizar la revisión de los proyectos, manifiestan que actualmente este proceso es muy lento y según palabras de los propios alcaldes “muchísima tramitología y demasiado tiempo para que les respondan”.
- PS debe definir claramente los requisitos y debe implementar lista de chequeo para las subsanaciones.
- Se requieren tiempos claros y amplios para que los municipios puedan presentar los proyectos.
- Las convocatorias deben ser permanentes y amplias.
- Se demanda acompañamiento constante por parte de PS a los municipios para una adecuada presentación de los proyectos.
- Mayor difusión de las ofertas por parte de PS.
- Se debe tener en cuenta las condiciones topográficas de los territorios y sus problemas de acceso.
- Que los profesionales que los atienden en lo posible no los cambien (manifiestan cambios constantes) para poder tener trazabilidad del proyecto.

De acuerdo con la información suministrada por PS actualmente, se cuenta

con 358 iniciativas radicadas como proyectos nuevos para las vigencias 2021-2022 de los cuales a la fecha se ha logrado suscribir 34 Convenios directos con ET para la ejecución de 43 iniciativas y se asignaron 20 proyectos para Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad – MCH, a la Gerencia Integral de EDU, para un total de 63 iniciativas de proyectos nuevos 2021-2022.

Con corte al 31 de julio de 2022, se cuenta con 448 convenios suscritos con ET (incluye 7 convenios que se encuentran en trámite de firmas) que corresponden a 464 iniciativas, y 4 contratos interadministrativos de Gerencia Integral suscritos (UniValle 369-FIP-2021 [21 iniciativas], Proyecta 501-FIP-2021 [20 iniciativas], Proyecta 670-FIP-2021 [30 iniciativas], EDU 671-FIP-2021 [42 iniciativas]), que corresponden a 113 iniciativas.

Se deduce que los ET no están suficientemente preparados y no cuentan con todos los recursos para el cumplimiento de los objetivos del proyecto en el período señalado.

Los resultados aportados por los alcaldes evidencian falencias en los municipios y en la asesoría dada a éstos por PS, la principal debilidad de los municipios es la falta de personal capacitado para realizar el estudio y presentación del proyecto a PS, así como los problemas ya relacionados inherentes a la entidad.

Se encontró que la asistencia técnica por parte de PS a los ET no permite presentar proyectos que impacten positivamente en la comunidad.

La Dirección de Infraestructura Social y Hábitat en el marco de su objeto misional realiza el seguimiento a la ejecución de las obras que a la fecha del estudio se encuentran vigentes, con este corte, se tenían 1.010 proyectos de cuatrienios

anteriores y más 590 iniciativas materializadas durante el cuatrienio 2018-2022, tal como se indica a continuación:

Tabla 9

Seguimiento a la ejecución de los proyectos en los últimos años.

SEGUIMIENTO EJECUCION DE PROYECTOS				
Sector	Antes 2018	2018- 2022	Total Proyectos	Inversión
Infraestructura Social	669	526	1195	\$2.451.807.803.944
Mejoramientos de Viviendas	341	64	405	\$361.231.657.080
Total	1010	590	1600	\$2.813.039.461.024

Fuente: Respuesta de Prosperidad Social-PS en el marco del estudio sectorial.

Se considera que a la fecha estos proyectos con sus actuales indicadores de desempeño no atienden oportunamente demandas para la reducción de la pobreza en nuestro país y no están contribuyendo a la reducción de las brechas y la mejora de las condiciones de infraestructura y habitabilidad en territorios para la superación de la pobreza.

Algunos proyectos en estudio, como lo manifiestan algunos Personeros municipales, en efecto contribuyen a una superación marginal de la pobreza, toda vez que la contratación de personal para el desarrollo del proyecto se realiza con personas del municipio (principalmente operativo), contribuyendo con ello al aumento del consumo en los hogares del municipio, además las obras realizadas como permiten mejorar las condiciones de calidad de vida de toda la población del municipio.

Se evidencia que los ET y PS no logran ejecutar los proyectos dentro de los tiempos y costos planeados.

Así mismo, se pudo constatar que algunos proyectos no siempre logran tener continuidad de la política de apoyo del gobierno.

El estudio muestra que tan solo el 46% de los municipios destinan recursos para el sostenimiento de las obras realizadas en sus municipios, además, que los recursos destinados por éstos desafortunadamente son insuficientes y, como manifestaron los Personeros en las encuestas realizadas, el 24% de estas obras terminan convirtiéndose en espacios subutilizados y abandonados.

Para evaluar la Pertinencia y Sostenibilidad se relacionan los factores definidos por PS:

Factores de Pertinencia

- a) Beneficiarios claramente identificados.
- b) Descripción precisa de los problemas de los beneficiarios.
- c) Análisis de los problemas, tanto de los beneficiarios como otras dificultades relevantes.
- d) Los objetivos explican los beneficios a largo y mediano plazo que pueden esperarse del proyecto, tanto para los beneficiarios como frente a los objetivos de desarrollo establecidos en los planes de desarrollo.

Factores de sostenibilidad

- a) Grado de apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios: iniciativa en la idea del proyecto, participación en las distintas fases, toma de decisiones conjunta.
- b) Continuidad de la política de apoyo del gobierno local o nacional luego de finalizado el proyecto.

- c) Alternativas que permitan que la tecnología sea apropiada a las condiciones locales.
- d) Protección del medio ambiente: Las condiciones medioambientales continúan luego de ejecutado el proyecto.
- e) Capacidad de las entidades ejecutoras de dar continuidad a los resultados del proyecto, luego de finalizado.
- f) En proyectos productivos, es importante analizar la sostenibilidad económica y financiera: análisis de costo - beneficio o rentabilidad, que demuestre que las inversiones realizadas se compensarán con los beneficios económicos a obtener.
- g) Garantía de la recepción de los beneficios del proyecto por parte de la población meta del mismo.

Los recursos invertidos en el periodo 2019–2022 para el proyecto “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional” benefician a 5.024.948 de personas, es decir, su cobertura es cercana al 10% de la población total de nuestro país. En el capítulo “Análisis de la inversión” se examinará el tema relacionado con los recursos invertidos en el proyecto en los últimos años, los que como se dijo inicialmente ascendían a \$3.7 billones de pesos, no obstante, con las reducciones presupuestales por la baja ejecución del proyecto, terminaron en \$1,97 billones.

Tabla 10
Inversión del proyecto en los últimos años.

Inversión 2019 – 2022	Beneficiarios Proyectos
\$ 1.928.772.619.195	5.024.948

Fuente: Respuesta de Prosperidad Social en el marco del estudio sectorial.

Indicador de auditorías visibles⁹

Los proyectos de Infraestructura Social y Hábitat son una herramienta que busca efectuar un seguimiento visible y efectivo a la inversión pública, mediante el control social a los proyectos.

Las auditorías visibles, son espacios de participación ciudadana, que se materializan a través de reuniones con la comunidad beneficiaria, son presenciales, y pueden realizarse eventualmente de manera virtual. En su orden corresponden a: Auditoría Visible 1 o de inicio; Auditoría Visible 2 o de seguimiento, Auditoría Visible 3 o de entrega, y Auditoría Visible Intermedia, a solicitud de las partes.

Para garantizar la participación y control ciudadano en la ejecución de los proyectos, en el marco de la pandemia por Covid-19, se generó el protocolo para la realización de auditorías visibles atípicas en articulación con el equipo de la DISH para la realización de éstas de manera virtual y en el marco del decreto 457 de marzo 22 de 2020 por el cual se imparten instrucciones sobre la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y mantenimiento del orden público y sus decretos reglamentarios. Este protocolo permite garantizar el control social de la comunidad en los proyectos ejecutados. Por lo anterior, al cierre del 2021 se realizaron 976 auditorías visibles de las cuales 879 fueron atípicas.

No obstante, se evidencia que los proyectos críticos o con retrasos de acuerdo a la información suministrada por PS las auditorías realizadas no garantizaron eficiencia en su ejecución, a continuación, un reporte de las Auditorías Visibles en los proyectos considerados críticos seleccionados en la muestra:

⁹ Información disponible en: <https://prosperidadsocial.gov.co/auditorias-visibles/>

Tabla 11*Proyectos críticos seleccionados en la muestra AV*

DEPARTAMENTO MUNICIPIO	OBJETO Y NÚMERO	REGISTRA AUDITORIA VISIBLE	ESTADO DEL PROYECTO
Vichada Puerto Carreño	Mejoramiento de condiciones de habitabilidad 590 de 2016	NO	Convenio del año 2016 en Estado Suspendido, y contrato del 2022 sin ejecutar.
Salamina Magdalena	Construcción de pavimento etapa II 533-2017	NO	Se evidencia en informes de interventoría observaciones a la no presentación de auditorías visibles, no registran información de los desembolsos realizados, no hay evidencias del PGIO
Quindío- Varios	Mejoramiento de vías urbanas de bajo tránsito, en varios municipios - Quindío	NO	Contrato terminó su plazo el pasado 31/07/2022 en presunto incumplimiento.
Valle Del Cauca-Tuluá	Construcción de pavimento rígido y obras complementarias en el barrio el paraíso y la urbanización san francisco del municipio de Tuluá - valle del cauca, Numero 383-2021	NO	se evidencian atrasos en la ejecución del contrato, toda vez que no se cuenta con un plan de compras, y hay retrasos en la conformación de la estructura de pavimento y alcantarillado, el 2 de septiembre de 2022 el interventor oficia incumplimiento
Florida - valle del Cauca	Construcción de coliseo parque bosque municipio de florida - valle del cauca, número 557-2017	NO	En julio el avance cuantificado fue de 0.38%, compromisos del contratista fueron nulos. Se evidencia atraso en ejecución de actividades programadas, que hacen parte de la ruta crítica de ejecución de la obra, de 32.71%, sin un plan de contingencia de inmediato a implementar por parte del contratista. Ante el crecimiento de los atrasos, Interventoría envía al municipio de Florida nuevamente Uno documento técnico de posible Incumplimiento del contratista el día 13 de julio de 2022

Fuente: construcción DES CDIS - datos respuesta PS

Capítulo V

Infraestructura Social y Hábitat en el PND 2022-2026

El PND 2022-2026, dispone en el artículo 208 que el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO- podrá transferir a título gratuito los bienes muebles e inmuebles sobre los que se declare la extinción de dominio, entre otros casos, en aquél que garantice el derecho a la vivienda digna de los colombianos en condiciones socioeconómicas vulnerables, pertenecientes a los grupos Sisbén A, B y C. Para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el administrador del FRISCO definirán la metodología que permita que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado al uso de vivienda (Congreso de Colombia, 2023, pp. 153-154).

El PND 2022-2026 dispone en el artículo 100, que las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos por mínima cuantía mediante la figura de asociaciones públicas populares ejecuciones de obras y adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales entre otros, por lo que elementos del programa de infraestructura social y hábitat del PS se verán involucrados en esta iniciativa. (Congreso de Colombia, 2023, pp 79)

Por otro lado, el artículo 300 del PND 2022-2026 se propone el fortalecimiento de la vivienda diferencial, vivienda de interés cultural y utilización de materiales y sistemas alternativos de construcción; mediante esta disposición

para el cuatrienio en curso, el Gobierno nacional, por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definirá condiciones especiales para la construcción de la vivienda diferencial, que incluye la vivienda de interés cultural, que permitan e incentiven el uso de materiales y sistemas alternativos fundamentados en las características locales, regionales, geográficas, culturales e históricas de la región o sector del territorio (Congreso de Colombia, 2023, p. 219).

En este sentido, el artículo 298 del texto definitivo del PND 2022-2026 postula la vivienda rural efectiva, estableciendo que los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda podrán ser destinados para la construcción de equipamientos de hábitat y acceso a servicios públicos domiciliarios para la vivienda de interés social rural; en este propósito, Fonvivienda definirá mediante resolución las condiciones para la utilización de estos recursos (Congreso de Colombia, 2023, p. 218). También el Congreso de la República (2023, artículo 299) dispuso lo siguiente:

En los casos en los que se aplique el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno nacional, las entidades territoriales y las Cajas de Compensación Familiar, en las modalidades de mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva o construcción en sitio propio, el Gobierno nacional por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle, sin que sea necesaria la expedición de la respectiva licencia de construcción o acto de reconocimiento.

Las autorizaciones deben estar conformes a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente. (p. 219).

Complementariamente, el artículo 296 del texto definitivo del PND 2022-2026 ordena la ejecución del programa “Barrios de Paz” por el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o Fonvivienda, podrán gestionar y/o financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas, teniendo presente la articulación de las entidades del nivel central con las entidades territoriales, los distintos sectores y las organizaciones sociales y comunitarias, de modo que puedan gestionarse y/o financiarse acciones de legalización urbanística en articulación con las entidades territoriales, para lo cual ordena que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamente lo relacionado con las acciones de legalización, titulación, asentamientos, intervenciones, adquisición de predios y demás iniciativas relacionadas con este programa (Congreso de Colombia, 2023, p. 217).

Las anteriores iniciativas formalizadas en el recién aprobado PND 2022-2026 proponen vías de solución a los problemas detectados en la presente investigación. Se monitoreará desde la CGR el comportamiento de las causas detectadas que impiden o demoran la consecución de los fines formulados en los convenios. Los recursos destinados a proyectos no se ejecutan en el tiempo previsto, no se encaminan eficazmente a la destinación que les dio origen e incluso vuelven a su fuente o se deteriora su valor inicial sin traducirse realmente en beneficios para la población más vulnerable.

Capítulo VI

Conclusiones

El presente estudio evidenció una disminución de \$1.73 billones de pesos en los recursos asignados al proyecto "Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional" durante el cuatrienio 2019 -2022, además de mostrar una ejecución presupuestal precaria de tan solo el 46% del presupuesto vigente en el periodo en estudio, es decir, que \$1.06 billones de pesos dejaron de verse reflejados en obras de infraestructura social y hábitat en los municipios seleccionados.

Ahora bien, los resultados aportados por las encuestas aplicadas a los 135 Alcaldes, evidencian falencias en la asistencia técnica de parte de PS a los ET: el 48% de los alcaldes calificaron de "Aceptable" la asistencia técnica brindada por PS, para el 42% es "Excelente" y finalmente para el 10% es "Deficiente", informando que la asistencia técnica no favorece ni permite presentar proyectos que impacten positivamente en la comunidad.

En el análisis de los convenios se encontraron debilidades en los tiempos de obra triplicando los establecidos contractualmente, (el tiempo promedio desde la firma del convenio hasta la entrega de la obra es de 47.4 meses) y los resultados obtenidos en las respuestas de los alcaldes permiten inferir que el proyecto en estudio no cumple con los principios de eficacia y eficiencia planteados dentro de sus objetivos.

Así mismo, de las respuestas de los Personeros podemos deducir, que el

impacto de los proyectos de infraestructura social y hábitat en las comunidades es pertinente, fundamental, y necesario para el progreso de los municipios y sus comunidades, no obstante, manifiestan que se deben cumplir con los tiempos programados para las diferentes obras, pues desafortunadamente en la gran mayoría de las obras no se cumple con los tiempos y esto genera inconformismo, malestar y perjuicios en la comunidad, además de costos adicionales, toda vez que los precios contratados en una vigencia no se mantienen incólumes en el mercado con el paso del tiempo.

Respecto a la sostenibilidad de los proyectos, para el 57% de los Personeros municipales el proyecto realizado en su municipio “cumple todos los factores”, para el 24% “no se cumple con ningún factor” y para el 19% “cumple parcialmente algunos factores”, sin embargo, manifiestan que los proyectos del “Sector Social Comunitario” en la gran mayoría presentan dificultades de recursos financieros y técnicos para garantizar la sostenibilidad de las obras realizadas y preocupa que éstos, terminen convirtiéndose en obras abandonadas y obsoletas, no útiles para las comunidades.

Las Auditorías Visibles, concebidas como mecanismos de transparencia y participación ciudadana para los proyectos que la reportaron evidencian aspectos positivos en sus resultados, no obstante, se detectaron proyectos críticos que no contaron con dicho mecanismo, generando ineficiencia en su ejecución.

Finalmente, podemos concluir que la gestión de PS en relación con el apoyo financiero y la asistencia técnica del proyecto “Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP

nacional" presenta debilidad confirmando la hipótesis planteada al inicio de nuestro estudio.

Es importante concluir que el uso de los recursos dispuestos evidencia ineficiencia en la ejecución financiera del proyecto, debido a las bajas ejecuciones presupuestales, circunstancia que genera un presunto riesgo fiscal, toda vez que los recursos solicitados por PS, en aplicación del principio de planeación no son los adecuados, pues al finalizar la vigencia se modifican los recursos apropiados para no incurrir en inejecuciones mayores, por lo que no terminan impactando positivamente el objetivo real del proyecto, el cual se orienta a concentrar esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de la población inmersa en situación de pobreza y pobreza extrema, además va en contravía de los principios de vigilancia y control fiscal establecidos en el Artículo 3 del Decreto 403 del 2020, referidos a la eficiencia, eficacia, equidad, economía y oportunidad, entre otros.

Por lo antes mencionado, la CGR a través de su Delegada de Inclusión Social, realizará un seguimiento permanente la ejecución de los recursos asignados a este proyecto, con el propósito de que los mismos cumplan con el objeto de reducir la desigualdad en zonas del país en donde las obras sociales y comunitarias permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, la competitividad local y la generación de empleo e ingresos en comunidades con los mayores índices de pobreza monetaria y pobreza multidimensional, en cumplimiento de los principios de la vigilancia y el control fiscal dispuestos en la Constitución y en la Ley.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html.

Comisión VII Cámara de Representantes (2022, octubre). Respuesta proposición No. 16 de 2022. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/Respuesta%20dps%20prop.%20No.%2016%20%28oct.%2010-22%2C%2008-35%20H.%29%202.pdf>

Congreso de Colombia (2023, 5 de mayo). Texto conciliado del Proyecto de Ley número 274 de 2023 Cámara – 338 de 2023 Senado “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2013). Documento CONPES 3777 de 2013. Importancia estratégica del proyecto “Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional-FIP”. Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2013. <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Infraestructura/CONPES/Conpes-3777-de-2013.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2014). Documento CONPES 3821 de 2014. Modificación al documento conpes 3777 de 2013: Importancia estratégica del proyecto “Implementación obras para la

prosperidad a nivel nacional-FIP". Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2014.
<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Infraestructura/CONPES/Conpes-3821-de-2014.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2016). Documento CONPES 3879 de 2016. Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Implementación Obras Para La Prosperidad a Nivel Nacional FIP y Modificación al Documento Conpes 3777 Importancia Estratégica del Proyecto Mplementación Obras para la Prosperidad a Nivel Nacional Fip. Bogotá D.C., 7 de diciembre de 2016.
<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Infraestructura/CONPES/Conpes-3879-de-2016.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2017). Documento CONPES 3905 de 2017. Modificación al Documento CONPES 3879 "Declaración de importancia estratégica del proyecto implementación obras para la prosperidad a nivel nacional fip- y modificación al documento conpes 3777 importancia estratégica del proyecto mplementación obras para la prosperidad a nivel nacional -FIP-". Bogotá D.C., 1 de noviembre de 2017.
<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Infraestructura/CONPES/Conpes-3905-de-2017.pdf>

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2023). Resumen Ejecutivo del Proyecto Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional - FIP nacional.

https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/2018011000387.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Ficha EBI del Proyecto 2018011000387.

<https://suifp.dnp.gov.co/DescargasFichas/Fichas/2018011000387/2023/2023-2018011000387-000000000000646151-SPI.pdf>