

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS	 ISO 7001  ISO 14001  ISO 45001  ISO/IEC 27001			
CÓDIGO	AP-BIB-FO-06	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014
PÁGINA	1 de 1				

Neiva, octubre 22 de 2023

Señores
 CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
 UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
 Ciudad

El suscripto:

JULIO CÉSAR ANDRADE LÓPEZ, con C.C. No. 12.135.086,

Autor de la tesis titulada: Incertidumbre Moral en el manejo financiero de las regalías petroleras en el Departamento del Huila presentado y aprobado en el año 2023 como requisito para optar al título de Magister en Administración de Empresas;

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permite la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:



Firma: _____

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 3



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: INCERTIDUMBRE MORAL EN EL MANEJO FINANCIERO DE LAS REGALÍAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
ANDRADE LÓPEZ	JULIO CÉSAR

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
FIERRO CELIS	FERNANDO ADOLFO

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

FACULTAD: ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA O POSGRADO: MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

CIUDAD: NEIVA

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2023

NÚMERO DE PÁGINAS: 142

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas Fotografías Grabaciones en discos Ilustraciones en general Grabados
Láminas Litografías Mapas Música impresa Planos Retratos Sin ilustraciones Tablas o Cuadros

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: N/A

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*):

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 3



PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

Español	Inglés	Español	Inglés
<u>ENTE DE CONTROL</u>	<u>Control Entity</u>	<u>FUNCIÓN DE ADVERTENCIA</u>	<u>Warning function</u>
<u>HALLAZGO ADMINISTRATIVO</u>	<u>Administrative Finding</u>	<u>INCERTIDUMBRE MORAL</u>	<u>Moral uncertainty</u>
<u>HALLAZGO DISCIPLINARIO</u>	<u>Disciplinary Finding</u>	<u>MORAL</u>	<u>Moral</u>
<u>HALAZGO FISCAL</u>	<u>Tax Finding</u>	<u>REGALÍAS</u>	<u>Royalties</u>
<u>HALLAZGO PENAL</u>	<u>Criminal Finding</u>	<u>VEEDURÍA</u>	<u>Oversight</u>

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El manejo financiero de las regalías ha sido un recurso del cual los ciudadanos han esperado mucho y recibido poco. Se ha planteado este tema para investigarlo en los años 2008 al 2011 y complementario al 2023 con el cambio de la normatividad al nuevo Sistema General de Regalías. En la primera parte se describe la situación problemática, problema de la investigación, los objetivos generales y específicos, el Marco Teórico y el Estado de Arte. Seguidamente, se muestra la metodología usada y la caracterización de la unidad de trabajo. En la tercera parte se analiza los resultados de las encuestas aplicadas y las entrevistas desarrolladas, que permitió contrastar y sobre todo evidenciar los problemas del Principal y los Agentes. En la parte cuarta se involucran los informes anuales que presenta la Contraloría Departamental sobre el manejo, distribución y aplicación de los recursos de Regalías, donde se constata las investigaciones disciplinarias y fiscales de los diferentes funcionarios. Finalmente, se muestra el Nuevo Sistema General de Regalías que estableció el Gobierno Nacional. He querido con el presente estudio académico investigativo, identificar las falencias relacionadas con la información, procedimientos y relaciones entre Principales y Agentes, observar la información asimétrica como desequilibrante en una economía, que específicamente ha inducido en muchos casos a la Incertidumbre Moral en el manejo financiero de las Regalías petroleras periodo 2008-2023, para finalmente dar un aporte significativo a tener en cuenta en próximas investigaciones y como política pública para combatir el cáncer de la corrupción que tanto nos agobia.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

3 de 3

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

The financial management of royalties has been a resource from which citizens have expected much and received little. This topic has been raised for investigation in the years 2008 to 2011 and complementary to 2023 with the change in regulations to the new General Royalties System. The first part describes the problematic situation, the research problem, the general and specific objectives, the Theoretical Framework, and the State of the Art. Next, the methodology used, and the characterization of the work unit are shown. The third part analyzes the results of the surveys applied and the interviews developed, which allowed contrasting and, above all, evidencing the problems of the Principal and the Agents. The fourth part involves the annual reports presented by the Departmental Comptroller's Office on the management, distribution, and application of Royalty resources, which confirms the disciplinary and fiscal investigations of the different officials. Finally, the New General Royalties System established by the National Government is shown. With this academic investigative study, I have wanted to identify the deficiencies related to the information, procedures and relationships between Principals and Agents, to observe asymmetric information as an unbalance in an economy, which has specifically induced in many cases Moral Uncertainty in financial management. of the Oil Royalties period 2008-2023, to finally provide a significant contribution to be considered in future investigations and as a public policy to combat the cancer of corruption that overwhelms us so much.

APROBACIÓN DE LA TÉSIS

Nombre presidente Jurado: ELÍAS RAMÍREZ PLAZAS

Firma: _____

Nombre Jurado: FRANCISCO RIVELINO BERNAL CERQUERA

Firma: _____

Nombre Jurado: JOSÉ ALFONSO MENDOZA GALLEG

Firma: _____

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

**La Incertidumbre Moral En El Manejo Financiero De Las Regalías Petroleras En El
Departamento Del Huila**

**Julio César Andrade López, Maestría En Administración De Empresas, Facultad De
Economía Y Administración – Universidad Surcolombiana,**

Director: Fernando Adolfo Fierro Celis, PhD.

Neiva, septiembre de 2023

Tabla de contenido

Introducción.....	6
Justificación.....	8
Problematización Y Fundamentos Teóricos	11
Descripción De La Situación Problémica	11
Problema De Investigación	13
Objetivos	13
General	13
Específicos.....	13
Marco Teórico.....	14
Estado Del Arte	21
Metodología Y Caracterización De La Unidad De Trabajo.....	30
Tipo Y Diseño De La Investigación	30
Técnicas E Instrumentos De Recolección De Datos	31
Procesamiento Y Análisis De Datos	32
Sobre un primer instrumento: Encuestas.....	32
Sobre un segundo instrumento: Entrevistas.	32
Sobre un tercer instrumento: Informes de los Entes de Control.....	33
Unidad De Estudio.....	33
Los Problemas Del Principal Y Los Agentes.....	39
Análisis Y Resultados De Las Encuestas	40

Análisis Y Resultados De Las Entrevistas	49
Hallazgos Y Evidencias A Través De Los Entes De Control	67
Análisis Y Resultados Auditoría Año 2008.....	67
Análisis Y Resultados Auditoría Año 2009.....	73
Análisis Y Resultados Auditoría Año 2010.....	81
Análisis Y Resultados Auditoría Año 2011.....	89
Nuevo Sistema General De Regalías 2012-2023	96
Modificaciones que se destacan en el Decreto-Ley	98
Destinación de las Regalías	99
Clases de Regalías	99
Objetivos de la reforma.....	100
Principios de la reforma	101
Buen Gobierno	101
Órganos que integran el SGR.....	102
Qué hace un OCAD.....	102
Cómo funciona un OCAD	102
Peor El Remedio Que La Enfermedad.....	103
Casos críticos.....	106
Nuevo Gobierno Departamental	109
Observaciones Académicas	109
Mala selección.....	110

El papel de la Sociedad Civil	112
Conclusiones Y Recomendaciones	114
Referencias bibliográficas.....	119

Índice de tablas

Tabla 1. Resumen relación de hallazgos 2008-2011	12
Tabla 2. Resumen de trabajos encontrados sobre el problema de investigación	28
Tabla 3. Destinación de recursos de Regalías año 2008	71
Tabla 4. Resumen de hallazgos 2008	72
Tabla 5. Destinación de recursos de Regalías año 2009	78
Tabla 6. Relación de hallazgos 2009	80
Tabla 7. Resumen de hallazgos 2010.....	83
Tabla 8. Calificación de Gestión por componentes año 2010.....	85
Tabla 9. Resumen monto auditado por CGR discriminado por sectores 2010	86
Tabla 10. Resumen de relación de hallazgos 2011.....	91
Tabla 11. Calificación de Gestión por componentes año 2011.....	92
Tabla 12. Relación de hallazgos 2008-2011	93

Índice de figuras

Figura 1. Macrolocalización del Departamento del Huila.....	33
Figura 2. Edificio Gobernación del Huila	36
Figura 3. Torre de perforación	38

Figura 4. ¿Maneja usted un manual de contratación para la ejecución de recursos de regalías?	40
Figura 5. ¿Con qué frecuencia ha recibido capacitación en los últimos años?.....	41
Figura 6. ¿Sabe Usted Qué Sector Fue El Más Favorecido Con Los Recursos De Las Regalías En El Departamento Del Huila En El Periodo 2008-2011?.....	41
Figura 7. ¿Es obligatorio que los proyectos presentados con cargo a los recursos de regalías se encuentren plasmados en el plan de desarrollo del departamento?.....	42
Figura 8. ¿Hay comunicación frecuente entre el ordenador del gasto y sus funcionarios, en cuanto a los recursos de inversión?.....	43
Figura 9. ¿Los informes presentados por la administración al DNP y a la contraloría, son socializados con el ordenador del gasto antes de ser presentados?.....	44
Figura 10. ¿Considera usted que las personas que fueron nombradas para ejecutar recursos son idóneas para estar en ese cargo?.....	45
Figura 11. ¿cuáles cree usted que sean las causas por las que se inician procesos disciplinarios y fiscales a funcionarios que manejan recursos por regalías?	46
Figura 12. ¿Sabe usted si los procesos de contratación con los recursos de regalías siguen todos los lineamientos normativos?	47
Figura 13. ¿Cree usted que las inversiones hechas con los recursos de regalías han sido acordes con los recursos recibidos?	48
Figura 14. Objetivos del nuevo SGR.....	98

Índice de anexos

Anexo 1. Formato de encuesta	121
Anexo 2. Guía estructurada de entrevista	123
Anexo 3. Auditoría detallada hallazgos año 2008	125

Introducción

El manejo financiero de las regalías siempre ha sido un recurso del cual los ciudadanos han esperado mucho y han recibido poco. Se ha planteado este tema para investigarlo en los años 2008-2009-2010-2011 y complementario del 2012 al 2023 con el cambio de la normatividad el nuevo Sistema General de Regalías adoptado por el Gobierno Nacional.

En la primera parte del trabajo se ausculta sobre la problematización y fundamentos teóricos que dan base al desarrollo de este, donde se describe la situación problemática, el problema de la investigación, los objetivos generales y específicos, el Marco Teórico y el Estado de Arte.

Seguidamente y como parte segunda, se muestra la metodología usada y la caracterización de la unidad de trabajo, el tipo y diseño de la investigación, las técnicas e instrumentos de recolección de datos utilizados, la unidad de estudio y el procesamiento de encuestas, entrevistas e informes de los entes de control.

En la tercera parte se analiza los resultados de las encuestas aplicadas a grupos de las áreas problemáticas y las entrevistas desarrolladas a personas con características destacadas por su injerencia y participación en el tema objeto de estudio, que permitió contrastar y sobre todo evidenciar los problemas del Principal y los Agentes.

En la parte cuarta del trabajo se involucran los informes que por periodo anual presentan la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República y la Regional Huila de la Procuraduría General de la Nación sobre el manejo, distribución y aplicación de los recursos de Regalías, donde se constata las investigaciones disciplinarias y fiscales de los diferentes funcionarios.

Finalmente, y como parte quinta del cuerpo del trabajo, se muestra el Nuevo Sistema General de Regalías que estableció el Gobierno Nacional para darle un manejo centralizado a

estos recursos, muestra estrategia para ponerle freno a la corrupción y se usen de manera eficiente y transparente, y establecer una estructura que permita que las distintas entidades territoriales del país puedan beneficiarse de los recursos para programas que redunden en su desarrollo.

He querido con el presente estudio académico investigativo, identificar las falencias relacionadas con la información, procedimientos y relaciones entre Principales y Agentes, observar la información asimétrica como desequilibrante en una economía, que específicamente ha inducido en muchos casos al Riesgo Moral y Selección Adversa en el manejo financiero de las Regalías petroleras en el Departamento del Huila periodo 2008-2016, para finalmente dar un aporte significativo a tener en cuenta en próximas investigaciones y como política pública para combatir éste cáncer de la corrupción que tanto agobia el mundo moderno.

Justificación

Al terminar mis estudios de Maestría en Administración de Empresas, me sentí fuertemente impactado por que una de las principales limitantes, sino la principal, para lograr una eficiente gestión de recursos públicos, es el tema de la corrupción. Pero esta no es solo una problemática de Colombia, ni de un modelo de gobierno; es un flagelo que se ha extendido a todo el mundo y a la mayoría de las áreas de actividad pública y privada; problemática que ha sido estudiada desde diferentes ópticas, en la economía y la política, pero la teoría de la información y el neoinstitucionalismo, son tal vez los aportes teóricos que mayores luces pueden aportar a su estudio y comprensión.

Con el deseo de comprender mejor esa problemática y visualizar posibles propuestas de solución desde la administración pública a partir de un caso muy cercano y particular, decidí estudiar en la administración pública del Huila, mi departamento natal, el tema del manejo financiero de las regalías petroleras 2008-2023, tema que ha sido motivo de continuas referencias censurables en distintos círculos de opinión departamental.

En efecto, el Departamento del Huila no se escapa a ese ambiente de pesimismo del cáncer de la corrupción y de los manejos inadecuados en lo público. Por el contrario, en su devenir histórico son muchos los casos que evidencian poca transparencia, malos manejos, intereses particulares y tráfico de influencias, entre otros aspectos. Uno de ellos y para el caso de este estudio, como lo comentaba en el párrafo anterior, tiene que ver con el inadecuado manejo financiero que se les ha dado a las regalías petroleras, las cuales, de haberse invertido de manera eficiente, serían muchos los buenos resultados que se tendrían hoy día. Es por esto, que el presente estudio se interesa en auscultar y determinar las razones y acciones que llevan a altos directivos y demás funcionarios, a ser protagonistas de estas actividades que conllevan a la Incertidumbre Moral en casos propiamente dichos.

En la economía, el problema del Agente Principal designa un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor económico llamado Principal, depende de la acción o de la naturaleza o de la moral de otro actor llamado Agente, sobre el cual no tiene perfecta información. En otras palabras, ese asunto concierne las dificultades que se presentan bajo condiciones de información asimétrica, cuando el Principal contrata a un Agente.

El problema del Agente Principal se encuentra en la mayoría de las relaciones de Empleador y Empleado, o Contratante y Contratista. Se trata de estudiar las consecuencias de la asimetría de la información donde por distintas circunstancias de complejidad de las operaciones contratadas e incentivos perversos inherentes a la ocurrencia de fenómenos, no son fácilmente controlables por el Principal. Este tipo de problemas de Incertidumbre Moral se reparten generalmente en dos aspectos en función de la imperfección de la información: Selección Adversa y Riesgo Moral; el primero refiere la dificultad que enfrenta el Principal para descubrir la verdadera naturaleza del Agente al seleccionarlo y el segundo a los riesgos o engaños implicados por la inobservabilidad del Agente.

Los orígenes de las asimetrías de la información sin omnipresentes en la economía. Es difícil imaginar cómo sería un mundo con información perfecta. Es un hecho que las diferentes personas saben cosas distintas.

Estudiar las asimetrías de la información, resulta conveniente para vislumbrar la complejidad de las interacciones estratégicas entre agentes económicos que poseen información privada y que, por tanto, pueden realizar acciones inobservables o inverificables. Los riesgos de oportunismo contractual que pueden originarse en estas relaciones son denominados: Selección Adversa y Riesgo Moral, respectivamente.

Es motivante este tema ya que estamos a la vanguardia de la civilización y a diario se habla de la transparencia en los gobiernos y la implementación de un gobierno abierto con participación de la ciudadanía en las decisiones de este y en ejercer control de los recursos que nuestros gobernantes manejan. En ocasiones pensamos y hablamos mal de las personas que dirigen nuestros municipios y departamentos e incluso nuestra nación, pero no buscamos los medios para poder colaborar con ese control que requiere el manejo de recursos.

El estudio está enfocado al manejo de las Regalías, ya que es un sistema del cual se percibe miles de millones de pesos y si vamos a observar las obras hechas o las inversiones realizadas con estos dineros, no son ni la mitad de estos los que se ven reflejados en la realidad.

También se quiere investigar el por qué las personas que han manejado recursos de regalías, gran porcentaje, han resultado investigados disciplinaria y fiscalmente. Se presenta la inquietud si el flagelo de la Selección Adversa se da por desconocimiento o por que se asume el Riesgo Moral.

Problematización Y Fundamentos Teóricos

Descripción De La Situación Problémica

El imaginario nacional que existe sobre el Departamento del Huila tiene que ver con un pueblo apacible, acogedor, amable, solidario e ingenuo. La historia también lo muestra de esta manera, la cual, se evidencia en la expresividad de sus famosas fiestas sampedrinas, así como en la cotidianidad de sus faenas e idiosincrasia.

No obstante, existen aspectos en los que esa imagen se desvanece y se transforma en una muy diferente, en la que los malos manejos administrativos y financieros son el eje central y el centro de investigaciones por parte de los organismos de control.

Una muestra fehaciente de ello es que en el Huila existen investigaciones y personas investigadas por dudosos usos del erario público en diversas entidades. Varias de ellas, se dan por el mal manejo de las Regalías Petrolíferas que hacen que funcionarios del nivel ejecutivo terminen destituidos, inhabilitados o condenados.

En el devenir histórico, son muchos los casos que evidencian poca transparencia, malos manejos, intereses particulares y tráfico de influencias, entre otros aspectos, los cuales, de haberse invertido de manera eficiente, serían muchos los buenos resultados que se tendrían hoy día.

La ejecución de recursos ha sido objeto de continuas glosas e investigaciones, que al realizar un cuadro resumen de la relación de hallazgos que año tras año ha encontrado la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República relacionados con el manejo de los recursos financieros de las Regalías petrolíferas en el Departamento, se evidencia con preocupación el incremento absoluto en todos los tipos de hallazgos:

Tabla 1.**Resumen relación de hallazgos 2008-2011**

Tipo De Hallazgo	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
Administrativos	56	68	45	47
Fiscales	7	12	21	7
Disciplinarios	10	19	31	24
Penales	0	2	0	0
Sancionatorios	1	1	0	0
Función de Advertencia	1	0	2	3

Nota. Basados en los informes de Auditoría Gubernamental con enfoque integral de la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República en los años 2008-2011.

Este panorama, como es de suponerse, conduce a crear incertidumbres en la misma administración, en la opinión pública, en los medios de comunicación, y también, un desgaste inoficioso del erario público que está siendo mal utilizado por parte de unos funcionarios. Es decir, surge un panorama de desconfianza, de rebeldía, de rechazo social, y de estímulo a otros, a hacer lo mismo con los recursos del pueblo. Y, por supuesto, a empobrecer la región.

Es fácil identificar en esos periodos la cantidad de inconvenientes que se han presentado en torno al manejo financiero de regalías, y que conlleva a hacer una pregunta. ¿Las personas que han incidido en fallas en la contratación y se han visto envueltas en investigaciones, no conocen realmente como deben actuar, o por el contrario, han decidido correr con ese Riesgo por favorecer a alguien?

Es por ello, que estas y otras situaciones similares de manejos no transparentes en el proceso de contratación y manejo de los recursos de regalías del petróleo, generan un escenario

muy particular y preocupante que conduce a pensar y a plantear el problema de investigación que se expone a continuación.

Problema De Investigación

El Riesgo Moral es un concepto económico que describe una situación en la que un individuo -aislado de la consecuencia de sus acciones- podría cambiar su comportamiento del que habría tenido si hubiera estado expuesto completamente a las consecuencias de sus acciones. Es de importancia notar que el concepto específicamente excluye malas intenciones, tentativas fraudulentas, etc. Riesgo moral es uno de los problemas originados por la presencia de información asimétrica y se lo puede modelizar como un problema del agente-principal. El agente suele tener más información acerca de sus acciones o las intenciones que el principal, y lo hace porque el principal no puede controlar por completo el agente. El agente puede tener incentivos para actuar de manera inapropiada si los intereses del agente y el principal no están alineados.

En este orden de ideas, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Existe Incertidumbre Moral en el manejo financiero de Regalías en el Departamento del Huila durante el periodo 2008-2023?

Objetivos

General

Identificar las falencias relacionadas con la información, procedimientos y relaciones entre Principales y Agentes, que han creado Incertidumbre Moral en el manejo financiero de las regalías petroleras en el Departamento del Huila.

Específicos

- Identificar la evidencia de las fallas en el manejo de información para la ejecución de recursos de Regalías en el Departamento del Huila periodo 2008-2023.

- Valorar la aplicabilidad de los reglamentos vigentes para el manejo de excedentes financieros en el Departamento del Huila.
- Establecer los posibles correctivos a las fallas de información entre Principales y Agentes en la ejecución de recursos de Regalías en el Departamento del Huila periodo 2008-2023.

Marco Teórico

La Economía de la Información es una rama de la economía que estudia cómo la Información afecta las decisiones económicas, enfocando tres áreas: el estudio de la Asimetría de la Información, la Economía de Bienes de Información, y la Economía de Tecnología de la Información.

En el contexto histórico, la Economía de la Información data sobre los supuestos de la economía que, según los Clásicos y Neoclásicos, son la libre entrada y salida de bienes y servicios, la transparencia, la perfecta información y los múltiples oferentes y demandantes. Pero no todo es cierto, de hecho y hasta incluso, una cantidad pequeña de imperfección en la información puede tener un efecto profundo sobre la naturaleza del equilibrio.

Esta economía representa un cambio fundamental en el paradigma vigente de la ciencia económica y ha tenido un profundo efecto respecto a cómo se piensa acerca de la política económica. Los principales debates de política que se han producido durante las últimas dos décadas se han centrado en torno a las cuestiones, vinculadas entre sí, correspondientes a la eficiencia de la economía de mercado y a la relación apropiada entre mercado y estado.

El planteamiento de Smith (1776), de que los mercados libres llevan a resultados eficientes, “como si de una mano invisible se tratase”, ha tenido un papel central en estos debates. De dicho razonamiento se derivaba la idea de que, en general, se podría confiar en los mercados sin intervención pública (o, como mucho, con una intervención limitada del gobierno). Los

conjuntos de ideas presentadas en la Economía de la Información minan la teoría de Smith y la visión del papel del gobierno que se apoya en ella. De ellas se podría deducir que la razón por la cual “la mano” puede ser invisible es que sencillamente no está ahí, o, por lo menos, que, si está ahí, está paralizada.

Joseph Eugene Stiglitz, economista y profesor estadounidense, conocido por su visión crítica de la globalización, de los economistas de libre mercado y de algunas instituciones internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, es considerado como un economista neokeynesiano, y para el 2008 fue el economista más citado en el mundo. Su Información más famosa ha sido sobre el Screening, una técnica usada por un agente económico para extraer la información privada de otro. Esta contribución a la teoría de la Información asimétrica, le valió compartir el Premio Nobel de Economía en 2001.

Durante más de 100 años, la modelización formal de la ciencia económica se había centrado en modelos en los que se suponía que la información era perfecta. Por supuesto, todo el mundo reconocía que en realidad la información era imperfecta, pero, siguiendo la máxima de Marshall “*Natura non facit saltum*” en 1993, se confiaba en que las economías en las que la información no fuera demasiado imperfecta se parecieran mucho a las economías en las que la información era perfecta. Uno de los principales resultados del trabajo de Stiglitz fue mostrar que esto no era cierto; que incluso una cantidad pequeña de imperfección en la información podría tener un efecto profundo sobre la naturaleza del equilibrio.

Las ideas y los modelos planteados por Stiglitz han resultado útiles, no solamente en el tratamiento de cuestiones filosóficas generales, como el papel apropiado del Estado, sino también en el análisis de cuestiones de política concretas. Por ejemplo, algunos de los errores que se han tenido en cuestiones de política en la pasada década respecto a, por ejemplo, la gestión de la crisis de Asia Oriental o la transición al mercado de los antiguos países comunistas podrían

haberse evitado si hubiera habido un mejor conocimiento de cuestiones –tales como estructura financiera, quiebra y gobernabilidad de la empresa– resaltadas por la nueva Economía de la Información.

Algo similar se puede decir de las denominadas políticas del “consenso de Washington” en 1989, que han predominado en las instituciones financieras internacionales durante el último cuarto de siglo, las cuales se han basado en políticas de mercado fundamentalistas, que se olvidaban de las cuestiones teóricas de la información; ello explica, al menos en parte, su fracaso en general. La información influye en la toma de decisiones en todos los contextos, no sólo dentro de las empresas y los hogares.

Para el 2008, Stiglitz centró su trabajo en algunos aspectos de lo que se podría llamar la Economía Política de la Información: el papel de la información en los procesos políticos y la toma colectiva de decisiones. Hay asimetrías de información entre los que gobiernan y los gobernados y, del mismo modo que los participantes en los mercados se esfuerzan por superar las asimetrías de información, se necesita encontrar métodos mediante los cuales puedan limitarse dichas asimetrías en los procesos políticos y puedan mitigarse sus consecuencias (Stiglitz, 2001).

Los creadores del modelo neoclásico para el año 1817, el paradigma económico reinante en el siglo XX, se olvidaron de las advertencias de los maestros del siglo XIX e incluso anteriores respecto a cómo podrían alterar sus análisis las cuestiones relacionadas con la información, tal vez porque no pudieron ver la forma de incorporarlas en sus modelos aparentemente precisos, quizás porque hacerlo los hubiera llevado a unas conclusiones incómodas acerca de la eficiencia de los mercados.

El nuevo paradigma de la información ha ido más lejos al socavar los fundamentos del análisis del equilibrio competitivo, las “leyes” básicas de la economía. Por ejemplo, se ha mostrado que, cuando los precios afectan a la “calidad” –bien sea por efectos relacionados con

los incentivos o con la selección – el equilibrio puede caracterizarse por el hecho de que la demanda no coincide con la oferta; las empresas no pagarán salarios más reducidos a los trabajadores, incluso aunque puedan conseguirlos, porque ello les aumentaría sus costos laborales. Contra lo que señala la ley del precio único, se ha mostrado que el mercado se caracterizará por diferencias de precios y salarios, aunque no haya ninguna causa exógena de “ruido” en la economía, y aunque todas las empresas y los trabajadores sean (en todo lo demás) idénticos. Esto implica que las empresas pagan igual trabajos y productividades del trabajo diferentes, perdiendo la oportunidad de incentivar la calidad y productividad de sus trabajadores, por información incompleta o asimétrica.

La razón más fundamental por la que los mercados con información imperfecta difieren de aquellos en los que la información es completa es que, con información imperfecta, las acciones o elecciones realizadas en el mercado transmiten información. Los participantes en el mercado saben esto y responden consecuentemente. Por ejemplo, las empresas proporcionan garantías no solamente porque cuentan con la capacidad de hacerse cargo de los riesgos derivados de un fallo en el producto, sino también para transmitir información sobre su confianza en sus productos. Una persona subscribe una póliza de seguros con una gran franquicia para trasmitirle a la compañía de seguros su creencia de que la probabilidad de que tenga un accidente es baja. También se puede ocultar la información: es posible que una empresa no sitúe a un empleado en un puesto muy visible, porque sabe que tal designación se interpretará como una indicación de que el empleado es bueno, con lo que aumentará la probabilidad de que la competencia intente contratar a esa persona.

Otro autor muy destacado que ha aportado a la Teoría de la Economía de la Información es George Arthur Akerlof, Economista Estadounidense y Profesor de Economía de la Universidad

de Berkeley, quien junto a Joseph Stiglitz y Michael Spence compartieron el Premio Nobel de Economía en 2001.

Akerlof cita una de las intuiciones iniciales, que, con información imperfecta, los mercados pueden ser estrechos o no existir. La falta de unos mercados concretos, por ejemplo, de los riesgos, tiene unas implicaciones profundas respecto a cómo funcionan otros mercados. El hecho de que los trabajadores y las empresas no puedan contratar un seguro que les proteja de muchos de los riesgos a los que se enfrentan influye en los mercados de trabajo y de capitales; conduce, por ejemplo, a contratos laborales en los que el empresario proporciona alguna clase de seguro. Ahora bien, el diseño de estos contratos más complicados, y a pesar de ello todavía imperfectos e incompletos, afecta a la eficiencia y al rendimiento global de la economía (Akerlof, 2001).

Las imperfecciones en la información son omnipresentes en la economía: de hecho, es difícil imaginar cómo sería un mundo con información perfecta. La Asimetría en la Información es el hecho de que diferentes personas saben cosas distintas. Los trabajadores saben más que su empresa respecto a sus capacidades; la persona que subscribe un seguro conoce mejor su salud, por ejemplo, si fuma o bebe en exceso, que la compañía aseguradora. De forma similar, el propietario de un coche lo conoce mejor que los posibles compradores; el propietario de una empresa tiene un mejor conocimiento de esta que un posible inversor; el prestatario tiene un mayor conocimiento del grado de riesgo de su proyecto que el prestamista; etcétera. Un rasgo esencial de una economía de mercado descentralizada es que las distintas personas saben cosas diferentes y, en cierto sentido, los economistas llevaban mucho tiempo pensando en mercados con asimetrías de información. Pero la literatura previa no había pensado ni en cómo se creaban ni en cuáles podrían ser sus consecuencias.

Aunque tales asimetrías de información surgen de forma inevitable, la medida en que lo hacen y sus consecuencias dependen de cómo se estructura el mercado y, a su vez, el hecho de

que se reconozca que aparecerán influye en el comportamiento de este. Por ejemplo, aunque un individuo no tenga más información acerca de sus capacidades que sus posibles empleadores, en el instante en el que va a trabajar para un determinado empleador se crea una asimetría de información –dicho empleador ya puede saber más que el resto en lo que se refiere a las capacidades del individuo. Una consecuencia es que el mercado de “mano de obra ya utilizada” puede que no funcione muy bien. Los demás empleadores se lo pensarán dos veces a la hora de pujar por los servicios del trabajador, sabiendo que sólo tendrán éxito si invierten demasiado.

Las vías a través de las cuales se tratan las asimetrías de información son: los incentivos para recabar y revelar información, los mecanismos para eliminar o reducir las asimetrías de información y la transmisión de la información a través de acciones. Hay dos cuestiones claves: cuáles son los incentivos para obtener información, y cuáles son los mecanismos. Algunos individuos tienen un incentivo para revelar información, mientras otros lo tienen para que no se revele.

En economía, el problema del agente-principal designa un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor económico (el principal), depende de la acción o de la naturaleza o de la moral de otro actor (el agente), sobre el cual no tiene perfecta información. En otras palabras, ese asunto concierne las dificultades que se presentan bajo condiciones de información asimétrica, cuando el principal contrata a un agente.

La "teoría principal-agente", también denominada de la agencia, surgió en el ámbito de la administración empresarial (Spence & Zeckhauser, 1971); (Ross, 1973) y se enmarca en la corriente de pensamiento del neoinstitucionalismo económico (Rodríguez de Rivera, 1999). El principio que propone esta perspectiva es que, en lugar de ver a la compañía como un ordenamiento "jerárquico" de actividades económicas, se le considere como una forma especial de aplicación del contrato, mismo que regula las relaciones y funciones desempeñadas por un

propietario ("principal") y un ejecutor ("agente"). Los primeros trabajos y sus orígenes se centraron en los contratos con las compañías aseguradoras.

Los ejemplos de relaciones agente–principal que se mencionan es el de médico–paciente, abogado–cliente, compañía aseguradora–asegurado o, incluso, el de jardinero–casero. En todos los casos, se trata de la delegación de una actividad a otra persona, debido al *expertise* de ésta y a que el contratante no puede realizarla directamente ni tampoco posee los conocimientos necesarios para hacerlo. El contrato para cumplir por parte de quienes lo establecen, no necesariamente se refiere a un solo individuo, se puede extender a grupo de personas y organizaciones.

La mejor opción de contrato se ubica cuando las dos partes el principal y el agente, poseen información completa sobre las condiciones del contrato. Ambos tienen información completa y pueden decidir con certeza al respecto. Sin embargo, esto no es lo usual, generalmente existe información asimétrica en la relación contractual que se establece. En general, el agente posee conocimientos que el principal no tiene, entonces surgen las dificultades para seleccionar al agente, negociar el contrato y tenerlo bajo observación.

Las dificultades, como ya se ha indicado, se pueden sintetizar básicamente en la asimetría de la información y bajo dos aspectos: selección adversa y riesgo moral (*moral hazard*). La primera se refiere a la dificultad que enfrenta el principal para descubrir la verdadera naturaleza del agente al seleccionarlo y la segunda a los riesgos (o engaños) implicados por la inobservabilidad del agente.

En el caso de las relaciones contractuales individuales, y especialmente en las que se practican en el sector privado, no parece haber dudas de quién es el principal y quién el agente. El agente, típicamente, es el que trabaja para el principal y a cambio recibe una remuneración. En el caso de relaciones más complejas, o de organizaciones en el sector público, la relación no

es tan directa ni la diferencia es tan clara, porque depende de las circunstancias y del tipo de papel que desempeña. Por ejemplo, un departamento, consejo u oficina burocrática puede ser tanto principal como agente, dependiendo del lugar en que se coloca y de la relación que establece. Esto es, un consejo de investigación puede funcionar como agente respecto de la sociedad o del financiamiento estatal, en tal caso el Estado sería el principal. Pero al mismo tiempo, ese consejo puede funcionar como principal respecto de la comunidad científica o los proveedores de investigación quienes serían los agentes.

La utilización de la teoría principal–agente en el análisis de las políticas científicas es relativamente reciente, de inicios de la década pasada, y al parecer su mayor virtud, entre quienes la sugieren, es que enfoca el problema central de la política científica: la asimetría de información entre quienes realizan la investigación y quienes financian esas actividades. Esto es, el Estado o el gobierno tiene dificultades para entender si los beneficiarios de los subsidios están cumpliendo con lo que deben hacer y, además, qué tan bien lo están haciendo y, por otro lado, los beneficiarios tienen dificultades para dar evidencia de su integridad y productividad (Guston, 2000). Al adoptar un enfoque de principal–agente, resaltan los mecanismos puestos en marcha para darle certeza al principal (los comités de pares, los fondos competitivos, los sistemas de evaluación), así como los niveles más detallados de resolución institucional, como las comisiones legislativas, jefaturas de departamento, agencias de financiamiento, etcétera, y, lo más importante, resuelve el problema de la asimetría de información. Un modelo que, al parecer, ha resultado útil para entender las grandes iniciativas de valoración del trabajo de investigación académica.

Estado Del Arte

En el entendido de que los Estados de Arte representan la primera actividad de carácter investigativo y formativo por medio de la cual el investigador se pregunta de manera inicial qué

se ha dicho y cómo se ha dicho en torno a su problema de investigación, resulta valioso tener en cuenta este asunto como de primer orden. Pues esto tiene serias implicaciones positivas para la formación y el desarrollo de destrezas en la consecución de información y documentación, para el análisis, y para la comparación de métodos y de resultados, entre otros aspectos. En fin, la producción de estos dispositivos de saber configura una formación crítica en el orden del conocimiento disciplinar, temático y metodológico.

En este orden de ideas, los estudios realizados encontrados, y que conciernen al problema de investigación ¿Cuál es la Incertidumbre Moral en el manejo financiero de Regalías en el Departamento del Huila periodo 2008-2023?, se presentan de la siguiente manera:

En febrero de 2003, el columnista de Notibancos.com en Finanzas Internacionales y Subgerente en Riesgo de Mercado del Banco de la Pcia. de Bs.As., Licenciado en Administración (UBA) Rodolfo Rapan, publicó un artículo sobre Riesgo Moral y Selección Adversa, donde afirma que estos dos conceptos son fundamentales en los mercados de crédito.

Señala que la Selección Adversa se origina en la falta de información y hace referencia a la relación entre la tasa de interés y el crédito. El círculo se inicia cuando los bancos suben la tasa de interés (el precio del dinero) debido a que por la incobrabilidad registrada en sus carteras necesitan cubrir esas pérdidas potenciales, debidas a la falta de información fidedigna sobre la capacidad real de pago de los deudores. Esa subida inicial de tasas deja fuera del mercado a los proyectos que tienen menor riesgo, dado que los mismos al poseer un menor rendimiento esperado, no soportan el efecto de un elevado costo financiero en sus flujos de fondos proyectados, y finalmente ese proyecto (menos riesgoso) queda fuera del mercado de crédito. Por lo expuesto, los que acceden al financiamiento son los deudores de un nivel de riesgo mayor, con lo cual la incobrabilidad potencial aumenta y se hace necesaria una nueva suba de tasas por

parte de los bancos. Este espiral continúa expulsando del mercado a los tomadores de crédito de menor riesgo y dejando en el mismo a los más riesgosos.

Agrega en relación con el tema del Riesgo Moral, que cuando los tomadores de créditos, una vez que se han hecho del dinero, utilizan los fondos con fines distintos (más riesgosos) a los que fueron solicitados, lo cual nuevamente resiente la cobrabilidad de los créditos por parte de los bancos, pudiendo incidir adicionalmente a la selección adversa en una suba de tasas.

De otra parte, el Administrador Público, Ramiro Sánchez, en aras de obtener su título de Magister en Administración Pública de la ESAP, realizó un trabajo investigativo sobre el Riesgo Moral y Selección Adversa en el periodo 2000-2004 en la Administración Municipal de Chaparral (Tolima), en donde al realizar la revisión de lo referencial sobre la base de dos de los tres ejes temáticos del problema; Riesgo Moral y Selección Adversa, constató que la fundamentación teórica como apoyo y base de la normatividad existente para el buen manejo de las finanzas públicas, dista mucho de la realidad con la que los administradores y funcionarios públicos determinan prioridades en los entes territoriales, adicionando que la participación ciudadana (tercer eje) en dicho manejo está aún muy lejos de ser más allá que veedor activo, conocedor y responsable del bienestar de las comunidades a las cuales ellos representan (Sánchez, 2005).

Además, señala que el eje o elemento categorial de la participación ciudadana es clave en la medida de hacer del Riesgo Moral y la Selección Adversa no solamente el cumplimiento normativo y económico a la legalidad, sino que con los ciudadanos, y que los procesos de planificación y cumplimiento de políticas públicas deben de ser impecables, es decir, de accionar ético.

El señor Sánchez, al realizar una breve revisión del manejo de los procesos y procedimientos de la administración en el periodo de análisis y la gestión de recursos

provenientes del sistema general de transferencias en el caso del municipio de Chaparral (Tolima), concluye que existe ausencia en la aplicación de los procesos de planificación, sin embargo hay aplicabilidad de las normas presupuestales, pero en los procesos de contratación existen debilidades que fueron demostrados en los instrumentos aplicados en la investigación.

Así mismo, la investigación abordada condujo a realizar un breve análisis a la ruta de acción contractual desde la apertura hasta el cierre de los mismos en cumplimiento de los programas y proyectos del municipio de Chaparral y particularmente al tema de transferencias, que permitió identificar cuál era el mapa de riesgo, así como la información y el nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía sobre el manejo de los recursos de transferencias y su utilización, llegando a determinar que la descentralización, crea una brecha profunda en las relaciones político-administrativas, entre los niveles nacional y local, desconociendo en muchos casos las realidades municipales.

Las personas entrevistadas y participantes de las actividades investigativas revelaron el conocimiento que tienen sobre los procesos que deben estar presentes para un buen manejo de las finanzas en el municipio. Así mismo se pudo demostrar que la comunidad, los representantes o líderes comunitarios y el ciudadano en general, tienen claridad en relación con el sistema general de participaciones, su origen y su destino; pero al contrastar los fundamentos teóricos con la realidad observada en las comunidades, se puede evidenciar que hace falta mucha formación para ser ciudadanos vigilantes y actuantes.

Finalmente, la trazabilidad hecha en la investigación permitió soportar lo distante, arrítmico y poco coherente del manejo dado en dicho periodo en estudio sobre un año en particular (2004), y la necesidad de planear, de visionar un rumbo certero que permita aprovechar los pocos recursos, que podrían ser muchos, para adelantar proyectos reales, y no proyectos que respondan a los objetivos del plan de desarrollo nacional de turno “aunque al

momento de recibir los recursos para un puente, ya no existe el cauce del río”, pero lo importante es la obtención del recurso y hacer el puente, se muestra gestión, aunque sea adversa y moralmente sin mayor explicación (Rapan, 2003).

De otra parte, el economista y exfuncionario de la Contraloría Departamental del Huila, Floricel Javela Sánchez, para obtener su título de Especialista en Finanzas Públicas de la ESAP, en el año 2000, realizó un trabajo titulado “Las Regalías Petroleras y su incidencia en el presupuesto del Departamento del Huila”, en el que concluye que el departamento, en el quinquenio 1993-1997 obtuvo ingresos por regalías por el valor de \$87.262 millones de pesos, de los cuales se invirtieron en los programas de educación \$30.876 millones (35.5 %): vías de comunicación, 26.876 millones (30.8 %): agua potable y saneamiento básico, 12.198 millones (24.0 %): electrificación, 1885 millones (2.2 %): cultura recreación y deporte, 1.876 millones (2.2 %): sector agropecuario, 1.306 millones (1.2 %); salud, 515 millones (0.6%); minimizando el gasto del programa para sectores tan importantes como el agropecuario y agroindustrial que genera empleo y divisas a la economía regional, la cual se basa mayoritariamente en el sector agrícola (Javela, 2010).

Si se miran de manera detallada estos indicadores, se llega a la conclusión de que no se logró cubrir la demanda de infraestructura y dotación necesaria de cuerpo docente que brindara una buena calidad en la educación, toda vez que la inversión se dirigió principalmente al pago de docentes por contrato. Sigue el departamento careciendo de vías en buen estado, el gasto se dirigió al pago de empleados públicos, a compra de combustible, lubricantes, alquiler y mantenimiento de maquinaria de la desaparecida secretaría de obras públicas.

Las inversiones ejecutadas en proyectos de construcción, manejo, operación y dotación de plantas de tratamiento de agua potable están siendo subutilizadas al no efectuarse la labor de potabilización, así como a generar problemas de salud en la comunidad y, por ende, a

generar una mayor demanda de servicios asistenciales de salud. Los recursos para programas de desarrollo fueron mínimos, por cuanto no se tuvo capacidad de pago, al poseer un indicador de semáforo en rojo. En ecología y medio ambiente no se ejecutó proyecto alguno con recursos de regalías, aunque el programa de agua potable y saneamiento básico invirtió en descontaminación de fuentes hídricas con el proyecto de recuperación del Río del Oro.

Finalmente, el trabajo investigativo recomendó que con el fin de dar un manejo adecuado y claro a los recursos provenientes de las Regalías en el Departamento del Huila, es necesario que se lleven por separado los rubros relacionados con estas inversiones, como también lo ordenado por la Ley 141 de 1994 acción que permite un seguimiento a estas dimensiones y una eficaz labor fiscalizadora por parte de los organismos de control.

En el estudio “Aprovechamiento aporte por Regalías Petrolíferas Municipio de Neiva 1995-1999”, de autoría de María Fanny Parra de Aldana, Especialista en Finanzas Públicas de la ESAP, se concluye que, si bien es cierto el término de “Bonanza Petrolera”, emergió entre 1990 y 1994 alcanzando el Huila el segundo lugar con una producción total de 104.984 barriles de crudo, entre 1995-1999 disminuyó su producción (Parra, 2010).

También afirma que la participación de los recursos de las Regalías en los presupuestos del municipio de Neiva no superó más de 17%, lo que evidencia que es de cuidado afirmar que los presupuestos aforados de estos entes territoriales están soportados en los ingresos por regalías. Hay que destacar que una vez empezaron a llegar los recursos del Sistema General de Participaciones, al amparo de la descentralización estatal, donde el gobierno departamental y los locales asumieron el pago de la educación y la salud, los recursos de las Regalías perdieron una gran porcentaje en la participación presupuestal, no obstante estos recursos seguirán siendo un apoyo económico fundamental para el mejoramiento de la infraestructura del departamento y para materializar los planes de desarrollo que trazan los gobiernos de turno.

De otra parte, y finalizando los estudios encontrados, el Comunicador Social y Periodista, Magister en Historia y candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanas, Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar 2004, Henry Rubiano Daza, realizó en el 2010 para el Programa de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, un trabajo investigativo denominado “La industria petrolera en el Huila en la década de los 90”, donde resume que la minería, y en especial la industria petrolera, es un sector significativo para la economía de un país o región, no sólo por su peso en el PIB, sino por los procesos culturales y momentos históricos que se dan a la par de su evolución (Rubiano, 2010).

Agrega el autor, que muy seguramente la industria del petróleo seguirá siendo un sector generador de recursos para la sociedad huilense y nacional, pero de igual forma sus efectos en la comunidad continuarán creando un gran vacío, ya que los dineros que proporciona esta actividad están centralizados y amarrados al cumplimiento de coberturas en sectores fundamentales como la educación, la salud y el saneamiento básico, bajo el desarrollo y financiación de proyectos aprobados y administrados por los gobiernos de turno, que en el marco de sus planes de desarrollo distribuyen los recursos, cayendo en prácticas de uso poco confiables.

Finaliza las conclusiones relatando que no se puede desconocer la significativa participación de los recursos de Regalías en la economía, pero tampoco dejar a un lado las cuestionadas prácticas en el uso de los dineros, ya que estos no han sido utilizados de la manera más óptima o de lo contrario el Huila ya tendría el certificado de las coberturas, en su totalidad, de los sectores de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, situación deseable porque le permitiría usar sus remanentes en obras de desarrollo social y productivo.

Al realizar un cuadro resumen de los distintos trabajos encontrados sobre qué se ha dicho y cómo se ha dicho en torno al problema de investigación, se tiene:

Tabla 2.

Resumen de trabajos encontrados sobre el problema de investigación

No	Fecha	Nombre	Aporte
1	2003	"Riesgo Moral y Selección Adversa" Rodolfo Rapan	Son conceptos fundamentales en los mercados de crédito La fundamentación teórica como apoyo y base de la normatividad existente para el buen manejo de las
2	2005	"Riesgo Moral y Selección Adversa en Chaparral (Tol) Ramiro Sánchez	finanzas públicas, dista mucho de la realidad con la que los funcionarios públicos determinan prioridades en los entes territoriales
3	2010	"Las Regalías Petroleras y su incidencia en el presupuesto del Departamento del Huila" Floricel Javela	Recomendó dar un manejo adecuado y claro a los recursos provenientes de las Regalías en el Departamento del Huila Los recursos de las Regalías
4	2010	"Aprovechamiento y aporte por Regalías Petrolíferas Municipio de Neiva" María Fanny Parra	perdieron un gran porcentaje en la participación presupuestal y no se logró cubrir la demanda de infraestructura que brindara una buena calidad en la educación

		Se evidenciaron cuestionadas
5 2010	"La industria petrolera en el Huila en la década de los 90" Henry Rubiano	prácticas en el uso de los dineros y que no han sido utilizados de la manera óptima

Hay que decir que los trabajos señalados y que han sido clasificados dentro de los temas objeto del Proyecto de Investigación, han aportado al desarrollo de ciertas actividades financieras producto de regalías y la manera como ha sido seleccionado la contratación de estos.

Sin embargo, queda mucho por hacer, pretendiendo con el presente Proyecto, resolver la Incertidumbre Moral en el manejo financiero de las Regalías en el Departamento del Huila, realizando encuestas a los funcionarios públicos de la Secretaría de Hacienda Departamental y al Departamento de Planeación Departamental de carrera administrativa, constatando con el informe de Auditoría practicado por la Contraloría General de la República a través de la evaluación de los principios de Gestión Fiscal con que administraron los recursos transferidos por la Nación en el periodo 2008-2011, y entrevistando a actores visibles dentro de la problemática a investigar como el Procurador Regional, la Contralora Departamental, el Director Seccional de Fiscalías, Secretario de Hacienda, Director de Planeación Departamental, Tesorero Departamental, Diputado a la Asamblea y Veedor Ciudadano.

Metodología Y Caracterización De La Unidad De Trabajo

Tipo Y Diseño De La Investigación

Este trabajo se ha desarrollado bajo la modalidad de Investigación de campo, apoyado y sustentado en una consulta documental, a través de la cual se obtuvo información sobre el resultado del análisis de las causas que han originado la Incertidumbre Moral en el manejo financiero de los recursos de Regalías en el Departamento del Huila durante el periodo comprendido entre los años 2008 al 2011 y sucesivo con el nuevo régimen de Regalías del 2012 a la fecha.

Como es bien sabido, la investigación de campo se caracteriza porque los problemas que estudia surgen de la realidad, y la información requerida debe obtenerse directamente del lugar donde está planteado el problema, como en el caso particular, el Departamento del Huila.

En cuanto a la investigación documental, se estudia el problema con el propósito de ampliar y profundizar los conocimientos de su naturaleza, con el apoyo de fuentes bibliográficas, de trabajos previos, de artículos, de estadísticas o de datos divulgados por medios audiovisuales o electrónicos.

El trabajo se llevó a cabo combinando la investigación de campo con la documental. La primera proporcionó acercamiento con la realidad por el vínculo con el lugar mismo donde se planteó el problema, así como la labor de recolección de información y su insumo como muestra, además de que esto fortalece cada una de las características que inciden en la Incertidumbre Moral; y la segunda, enriqueció el desarrollo del tema, ya que del análisis de textos y referencias se obtuvo información primordial que permitió el acercamiento del entorno al planteamiento de la investigación, como también una significativa contribución al conocimiento de los autores.

Técnicas E Instrumentos De Recolección De Datos

Esta investigación tomó como principales instrumentos la encuesta, la entrevista estructurada y los informes de los entes de control.

Con el fin de dar una idea general de los aspectos que se tomaron en cuenta para el desarrollo del primer instrumento, se pueden mencionar: el nivel de conocimiento de los funcionarios públicos de carrera administrativa de la Gobernación del Huila sobre si manejan Manual de Contratación para la ejecución de recursos de regalías, con qué frecuencia han recibido capacitación en los últimos años, si saben qué sector fue el más favorecido con los recursos de las regalías en el Huila en el periodo 2008-2011, si es obligatorio que los proyectos presentados con cargo a los recursos de regalías se encuentren plasmados en el Plan de Desarrollo del departamento, si hay comunicación frecuente entre el ordenador del gasto y sus funcionarios en cuanto a los recursos de inversión.

Así mismo, si los informes presentados por la administración al DNP y a la Contraloría son socializados con el ordenador del gasto antes de ser presentados, si consideran que las personas que fueron nombradas para ejecutar recursos son idóneas para estar en ese cargo, cuáles creen que son las causas por las cuales se inician los procesos disciplinarios y fiscales a funcionarios que manejan recursos por regalías, si saben si los procesos de contratación con los recursos de regalías siguen todos los lineamientos normativos y si creen que las inversiones hechas con los recursos de regalías han sido acordes con los recursos recibidos.

En cuanto al segundo instrumento, se aplicaron entrevistas a actores visibles de la problemática investigada, cuyos ejes giraron en relación con la manera se califican las finanzas públicas en el departamento, las razones por las cuales los funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados, si existen los controles más adecuados, sobre si los procesos de contratación siguen todos los lineamientos normativos, si han existido

deficiencias en la información al momento de adjudicar contratos, si existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista, sobre si las personas nombradas para ejecutar recursos son idóneas, si las inversiones hechas con regalías han sido acordes con los recursos recibidos, y saber si es preciso hacer ajustes para mejorar la transparencia en el manejo financiero de las regalías en el Departamento del Huila.

En relación con la categorización de la Incertidumbre Moral de los procesos fallados en contra de funcionarios de la Gobernación del Huila en el periodo estudiado, se analizaron los informes de los entes de control como la Contraloría General de la República Gerencia Departamental Huila y la Procuraduría Regional Huila. En este tercer instrumento utilizado, se tuvieron en cuenta los organismos de control, en razón a que se consideró de gran ayuda la información que podía proveer cada una de esas instituciones, básicamente de la base de sus informes periódicos.

Procesamiento Y Análisis De Datos

Sobre un primer instrumento: Encuestas.

Del total de 40 funcionarios públicos que laboran en Hacienda y Planeación Departamental, según información tomada de la página web de la Gobernación del Huila en junio 2023, se tomó una muestra bastante representativa correspondiente al 50% del total de funcionarios, Secretaría de Hacienda Departamental (12 de 22) y Departamento Administrativo de Planeación (8 de 18) y se realizó un cuestionario de diez preguntas cerradas aplicado a grupos de las áreas problemáticas.

Sobre un segundo instrumento: Entrevistas.

Uno de los instrumentos que permitió contrastar, pero sobre todo evidenciar de parte de una fuente de primera mano, fue el de la entrevista. En este caso, a 10 personas con características destacadas por su injerencia y participación en el tema objeto y que sirvieron

como estudio para analizar en estas experiencias la pertinencia o no de las dos categorías que soportan el marco referencial de esta investigación al momento de aplicar lo político en las comunidades del departamento.

Sobre un tercer instrumento: Informes de los Entes de Control.

Este involucra los informes que por periodo anual el investigador tomó de la información presentada a la Contraloría y Procuraduría sobre el manejo distribución y aplicación de los recursos y las investigaciones disciplinarias y fiscales donde se ven involucrados diferentes funcionarios encargados del manejo y distribución de las regalías. Se examinaron las áreas, actividades y procesos de acuerdo con las líneas de investigación: Gestión, Contratación y Denuncias Ciudadanas. Se hizo un estudio comparativo y un análisis profundo sobre el Riesgo Moral y la Selección Adversa en el Departamento del Huila en el periodo 2008-2011.

Unidad De Estudio

Figura 1.

Macrolocalización del Departamento del Huila



Nota. Imagen tomada de
https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Huila_in_Colombia_%28mainland%29.svg

Ubicación geográfica

Colombia tiene una posición geográfica estratégica, ya que es un punto de enlace entre los países del norte y del sur en el hemisferio. Además, posee amplias costas sobre los océanos Atlántico y Pacífico. Está cruzada de norte a sur por el principal sistema montañoso, los Andes.

Los Andes se inician a partir del nudo de Los Pastos o de Huaca, al sur del departamento de Nariño y desde este punto se dividen en las cordilleras Occidental y Central. Más al norte, en el Macizo colombiano, de la Cordillera Central nace la Oriental.

Colombia tiene límites con cinco países: Venezuela y Brasil por el oriente, Ecuador y Perú por el sur y Panamá por el noroccidente. Las fronteras marítimas son un poco más amplias: Nicaragua, Costa Rica Republica Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Venezuela y Jamaica por el Caribe; Ecuador, Panamá y Costa Rica por el Pacífico. Posee un potencial petrolífero de crudo y gas natural el cual se estima en más de 47 mil millones de barriles de petróleo equivalente, distribuidos en 18 cuencas sedimentarias que abarcan un área de 1.036.400 km² las cuales se han venido explotando a partir de enero de 2004. Se encuentran centros de producción petrolera en los departamentos del Meta, Casanare, Arauca, Santander, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Huila, Tolima, La Guajira, Putumayo y Norte de Santander.

El Departamento del Huila está situado en la parte sur de la Región Andina, y cuenta con una superficie de 19.890 km², lo que equivale al 1.75 % del territorio nacional. Limita por el Norte con los departamentos del Tolima y Cundinamarca, por el Este con Meta y Caquetá, por el Sur con Caquetá y Cauca, y por el Oeste con Cauca y Tolima. Tiene una población de 1.011.418 habitantes de los cuales 601.429 personas habitan en cabeceras municipales y 409.989 en el resto del territorio Huilense.

El Huila basa su economía fundamentalmente en la producción agrícola y ganadera, la explotación petrolera y el comercio. La agricultura se ha desarrollado y tecnificado en los últimos años y sus principales cultivos son café, algodón, arroz riego, fríjol, maíz tecnificado, maíz tradicional, sorgo, cacao, caña panelera, plátano, yuca, iraca y tabaco. Los campos de petróleo se encuentran en el norte del departamento y para la distribución de gas está conectado por el gasoducto Vasconia – Neiva en donde las reservas representan el 1.2% del total nacional.

La explotación petrolera se realiza en diez municipios: Neiva, Garzón, Gigante, Paicol, Tesalia, Aipe, Villavieja, Baraya, Palermo y Yaguará, los cuales, como es de suponer, se han beneficiado estos años por los recursos de transferencias en regalías. Los recursos por regalías en el departamento son manejados por los municipios productores y por la gobernación del departamento. Sin embargo, hoy en día cualquier municipio del Huila o de Colombia podrá recibir transferencias por regalías así no sea municipio donde se realice explotación petrolera.

Ubicación administrativa

El Edificio de la Gobernación del Huila cuenta con ocho secretarías: Salud, Educación, Agricultura y Minería, Hacienda, Cultura y Turismo, Vías e Infraestructura, General, Gobierno y Desarrollo Comunitario; dos (2) Departamentos Administrativos: Planeación y Jurídico; seis oficinas asesoras: Contratación Administrativa, Control Interno de Gestión, Control Interno Disciplinario, Productividad y Competitividad, Mujer Infancia Adolescencia y Asuntos Sociales, Órganos de Asesorías y Coordinación y finalmente ocho entidades descentralizadas: Aguas del Huila, Fonvihuila, Infihuila, Lotería del Huila, Terminal de Transportes de Neiva S.A., Inderhuila, Instituto de Tránsito y Transporte y Asamblea Departamental.

Figura 2.

Edificio Gobernación del Huila



Nota. Tomado de la página de la Gobernación del Huila,
<https://www.huila.gov.co/publicaciones/8394/resena-historica/>

Secretaría de Hacienda Departamental

La Misión de la Secretaría de Hacienda es Administrar los recursos financieros del Departamento, mediante el recaudo de los ingresos, la aplicación de los recursos, y la integralidad del Patrimonio, que garantice la gestión adecuada del Gobierno para el cumplimiento de las competencias departamentales y del Plan de Desarrollo, en un marco de racionalidad, transparencia, eficiencia, eficacia y oportunidad.

Dentro de las funciones generales está el de preparar en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación, el Plan Financiero y el Presupuesto de Ingresos, Gastos e Inversiones del Departamento, para ser sometido a consideración del Consejo de Gobierno y demás instancias, como también recaudar y administrar los recursos financieros

provenientes del Sistema General de Participaciones destinados a la prestación de los servicios de los sectores de salud y educación, atendiendo los criterios establecidos en la Ley, entre otras.

Dentro de esta Secretaría se encuentra las oficinas del Jefe de Despacho, los Órganos de Asesoría y Coordinación, la Dirección de Contratación, Presupuesto, Ejecución Presupuestal, Estados Financieros y el área de Impuestos. En el área de presupuesto y ejecución presupuestal es donde se puede encontrar la mayor parte de la información requerida para el desarrollo de esta investigación. En esta Secretaría se encuentra el Manual de Contratación. En el área de Planes y programas se encuentra como se van a ejecutar los recursos; por lo cual es igualmente importante para el desarrollo de la investigación (Secretaría de Hacienda Departamental, 2017).

Departamento Administrativo de Planeación Departamental

El Departamento Administrativo de Planeación tiene como misión promover el desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Departamento y municipios mediante la planificación, el seguimiento de la ejecución y evaluación de resultados de los planes, políticas, programas y proyectos en armonía con las políticas nacionales y los requerimientos regionales y locales, para lograr el desarrollo humano sostenible. Dentro de las funciones generales están entre otras, las de efectuar el seguimiento y control a la inversión de los recursos provenientes del SGP y las regalías, comunicar, difundir y aplicar criterios y orientaciones del orden nacional sobre aplicaciones de los recursos de SGP y las regalías y asesorar a las Dependencias para el mejoramiento continuo en el uso de los recursos de las regalías y el SGP.

En el Departamento Administrativo de Planeación se encuentra una comisión rectora de la metodología de evaluación y seguimiento de los Proyectos a financiarse con los FCR y FDR. De igual forma existe en este departamento la administración del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del SGR y dentro de este departamento existe el

Manual de Evaluación y Formulación de Proyectos (Departamento Administrativo de Planeación, 2017).

Departamento Nacional de Planeación – Regalías

Dentro de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública del organigrama del Departamento Nacional de Planeación está la Dirección de Regalías encargada de dirigir, supervisar y coordinar las actividades de carácter técnico en materia de regalías asignadas al Departamento; así como coordinar con las dependencias correspondientes al interior de la Institución y con los Ministerios y demás entidades competentes, la formulación de criterios de elegibilidad y de viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de proyectos financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, de regalías y compensaciones, para ser sometidos a aprobación del Consejo Asesor de Regalías, entre otras.

Figura 3.

Torre de perforación



Los Problemas Del Principal Y Los Agentes

En economía, el problema del agente-principal designa un conjunto de situaciones que se originan cuando un actor económico (el principal), depende de la acción o de la naturaleza o de la moral de otro actor (el agente), sobre el cual no tiene perfecta información. En otras palabras, ese asunto concierne las dificultades que se presentan bajo condiciones de información asimétrica, cuando el principal contrata a un agente.

El problema del agente-principal se encuentra en la mayoría de las relaciones de empleador/empleado, se trata de estudiar las consecuencias de asimetría de la información. Este tipo de problemas se reparten generalmente en tres categorías, en función de la imperfección de la información: Riesgo Moral, Selección Adversa y Señalación.

Una definición muy sencilla de Riesgo Moral la da el profesor Mankiw: "es un problema que surge cuando una persona, llamada *agente*, realiza una tarea en representación de la otra, llamada *principal*". ¿Y cuál es el problema? ... "si el principal no puede controlar perfectamente la conducta del agente, este tiende a esforzarse menos de lo que el principal considera deseable". El Riesgo Moral es la tendencia -riesgo- de que el agente tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen, o son débiles, los mecanismos de control. Además, hay un aspecto que agrava ese riesgo. En las relaciones agente / principal suele haber información asimétrica, en el sentido de que el agente siempre está mejor informado. Ejemplos de relación agente / principal los tenemos por montón. La relación presidente / electores, gerencia / accionistas, dirección del preescolar / comunidad de padres, etc., son relaciones en las que suelen estar presentes los problemas de Riesgo Moral.

Así mismo, la Selección Adversa es un término usado en economía, que describe aquellas situaciones previas a la firma de un contrato, en las que una de las partes contratantes, que está menos informada, no es capaz de distinguir la buena o mala calidad de lo ofrecido por la otra

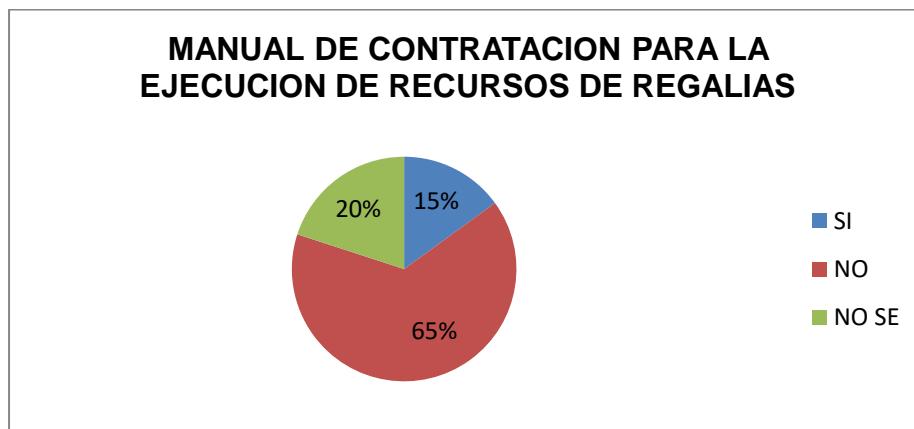
parte. El proceso que seguirá a esta asimetría de las partes es un fenómeno de Selección Adversa por el que solo se ofrecerán las peores calidades. La selección adversa es una manifestación de la información asimétrica que se pone de manifiesto en los mercados de aseguramiento, financieros y manejo de riesgos.

De ahí, la importancia en el trabajo de investigación, de realizar instrumentos de encuestas y entrevistas que permitan contrastar, pero sobre todo evidenciar de parte de una fuente de primera mano, la incidencia de estas situaciones en el manejo de los recursos financieros de las Regalías Petrolíferas en el Departamento del Huila.

Análisis Y Resultados De Las Encuestas

Figura 4.

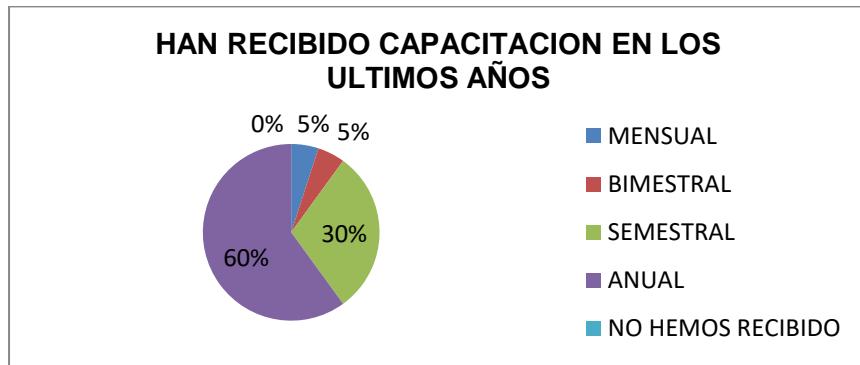
¿Maneja usted un manual de contratación para la ejecución de recursos de regalías?



El 65% de los encuestados respondió que no manejan un manual de contratación. Los manuales de contratación tienen por objeto fijar los lineamientos, procedimientos, orientaciones, evaluación y control de la actividad de planeación precontractual, contractual y pos contractual de las entidades. El no manejar manuales de contratación hace que los procesos de contratación no se caractericen por la selección objetiva de los proponentes, lo que hace evidente la Selección Adversa. Así las cosas, toda persona que intervenga en cualquiera de las etapas de la contratación, responderá por sus actuaciones u omisiones.

Figura 5.

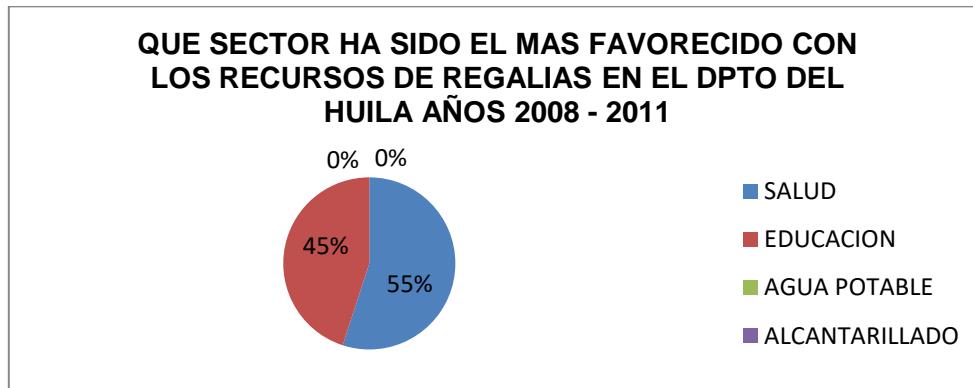
¿Con qué frecuencia ha recibido capacitación en los últimos años?



Del total de encuestados, una persona ha recibido capacitación mensual en los últimos años, contrario al 60% de los funcionarios que los capacitan tan solo una vez al año. El objetivo principal de la capacitación en la Administración Pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, así como garantizar la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en los empleados públicos y en las entidades. El no capacitar a los funcionarios crea una situación nefasta relacionada con la información desembocando en judicializaciones a los responsables por delitos contra la administración pública

Figura 6.

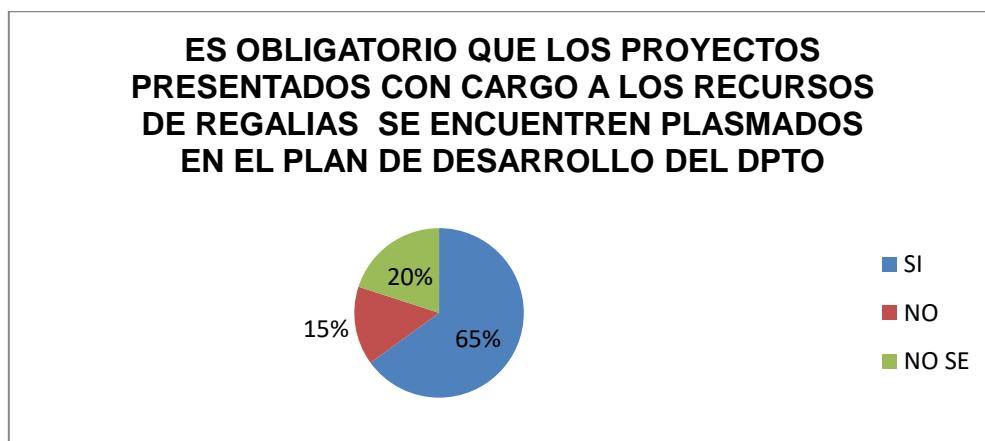
¿Sabe Usted Qué Sector Fue El Más Favorecido Con Los Recursos De Las Regalías En El Departamento Del Huila En El Periodo 2008-2011?



A la presente pregunta, once funcionarios (el 55%) coincide en que el sector más favorecido en recursos de Regalías en el Departamento del Huila periodo 2008–2011 fue el de salud, sector que por su necesidad de ejecutar recursos de forma rápida, presenta una evasión de las formas de contratación, al efectuarse en forma directa para cualquier cuantía, hechos que conllevan a que no exista transparencia, objetividad en los procesos contractuales, como también a que no se escogen las propuestas más favorables y económicas para las entidades, donde se evidencia Selección Adversa.

Figura 7.

¿Es obligatorio que los proyectos presentados con cargo a los recursos de regalías se encuentren plasmados en el plan de desarrollo del departamento?

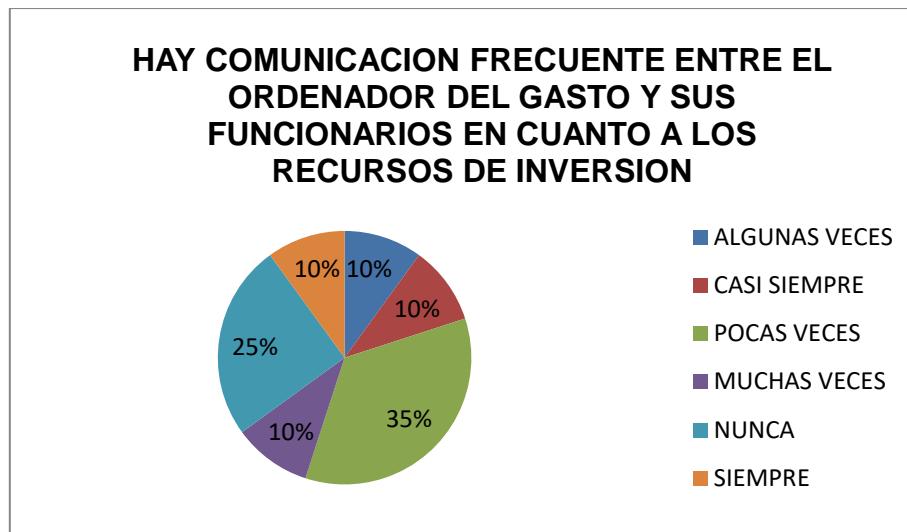


En esta pregunta, el 35% de los funcionarios encuestados no sabe y afirma que no es obligatorio que los proyectos se encuentren plasmados en el plan de desarrollo del departamento. Preocupante situación toda vez que se presenta Asimetría en la Información porque es responsabilidad de la Administración cumplir con este requisito que, de no hacerlo, se pueden correr riesgos como la presentación de presupuestos no ajustados a las normas, cambios en la

destinación de recursos, administración de recursos en cuentas no autorizadas para su manejo, realización de operaciones financieras o de tesorería no autorizadas por la Ley, entre otras.

Figura 8.

¿Hay comunicación frecuente entre el ordenador del gasto y sus funcionarios, en cuanto a los recursos de inversión?



En esta pregunta, el 10% afirma que algunas veces hay comunicación, el 35% pocas veces y el 25% que nunca hay comunicación entre el ordenador del gasto y ellos. Es supremamente importante la comunicación asertiva entre funcionarios de una misma entidad porque fortalece las relaciones laborales y personales para el incremento productivo de la institución, se conocen las situaciones que evitan una comunicación inadecuada, se identifican las técnicas y herramientas específicas que ayudan a mejorar la comunicación, además establecen compromisos personales que permiten lograr un desarrollo profesional efectivo, entre otras.

Figura 9.

¿Los informes presentados por la administración al DNP y a la contraloría, son socializados con el ordenador del gasto antes de ser presentados?



En esta pregunta (85% de los encuestados) se observó que algunas veces, pocas veces y nunca son socializados los informes presentados por la administración a los entes de control. La socialización es un proceso por el cual una cultura, sociedad y organización condiciona el comportamiento de sus miembros. La socialización organizacional, es la forma de "ponerse al tanto", el proceso de adoctrinamiento y adiestramiento, en la cual se señala lo que es importante en una organización o en alguna parte de esta. La rapidez y eficacia de la socialización determinan la lealtad, el compromiso, la productividad de los funcionarios. La estabilidad y eficacia de las Entidades dependerán de la habilidad que tengan éstas para socializar a sus componentes. De no hacerlo, no se logra incrementar el compromiso de los colaboradores y sentido de identidad de estos con los objetivos de la organización, ni se podría establecer mecanismos de vigilancia y de control preventivo y correctivo.

Figura 10.

¿Considera usted que las personas que fueron nombradas para ejecutar recursos son idóneas para estar en ese cargo?



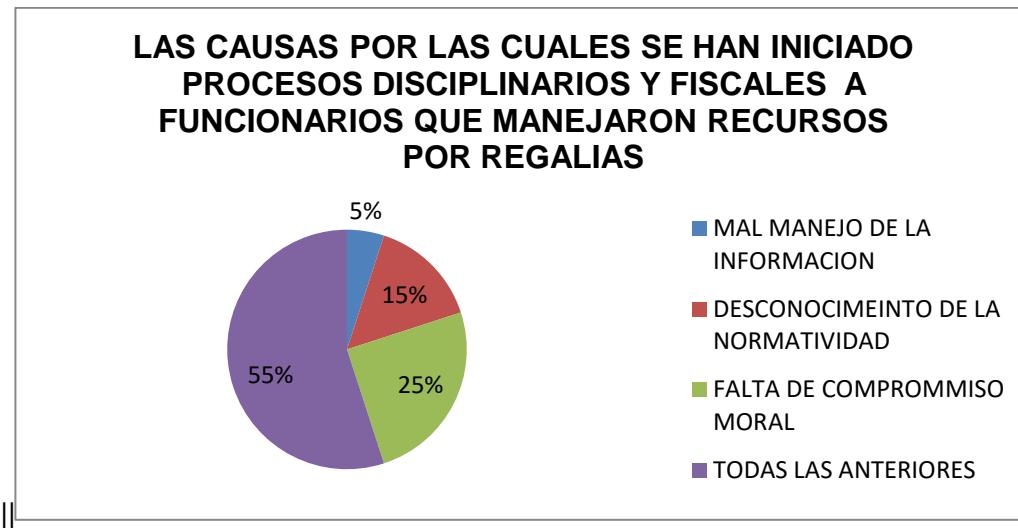
En esta pregunta, dieciséis funcionarios (80% de los encuestados), consideran que los servidores públicos nombrados para ejecutar recursos NO son idóneos para estar en ese cargo, a diferencia de cuatro encuestados (20%) que consideran que si lo son. Para lograr buenos resultados en la política y en la gestión pública se requiere contar con gobernantes y funcionarios que hayan interiorizado los valores y posean una conducta íntegra pues son estos servidores públicos quienes marcan las directrices y operan las instituciones, porque para quienes ejecutan las decisiones, es difícil de alcanzar de manera transparente resultados, si se carece de valores éticos.

A la pregunta, *¿cuáles cree usted que sean las causas por las que se inician procesos disciplinarios y fiscales a funcionarios que manejan recursos por regalías?*, a la totalidad de los servidores públicos encuestados, coincide en afirmar que las causas por las cuales a los funcionarios se les inician procesos disciplinarios y fiscales por mal manejo de recursos del Estado, han sido por el mal manejo de la información, desconocimiento de la normatividad y la falta de compromiso moral, siendo este último el más relevante. Las decisiones morales son fruto de la integridad moral de las personas, y por eso, antes que un servidor público obligado por las

leyes y las normas del entorno laboral y administrativo, lo que requiere la Administración Pública son personas con integridad moral, capaces de hacer lo correcto sin necesidad de amenazas, sanciones o recompensas. De la integridad moral de cada persona que trabaja al servicio de las organizaciones públicas depende básicamente el éxito en la lucha contra las faltas a la ética pública. De ahí la hipótesis de la presente investigación, que el Riesgo Moral y la Selección Adversa han generado serios problemas en el manejo financiero de las Regalías en el Departamento del Huila, desembocando en judicializaciones a los responsables por delitos contra la Administración Pública

Figura 11.

¿Cuáles cree usted que sean las causas por las que se inician procesos disciplinarios y fiscales a funcionarios que manejan recursos por regalías?

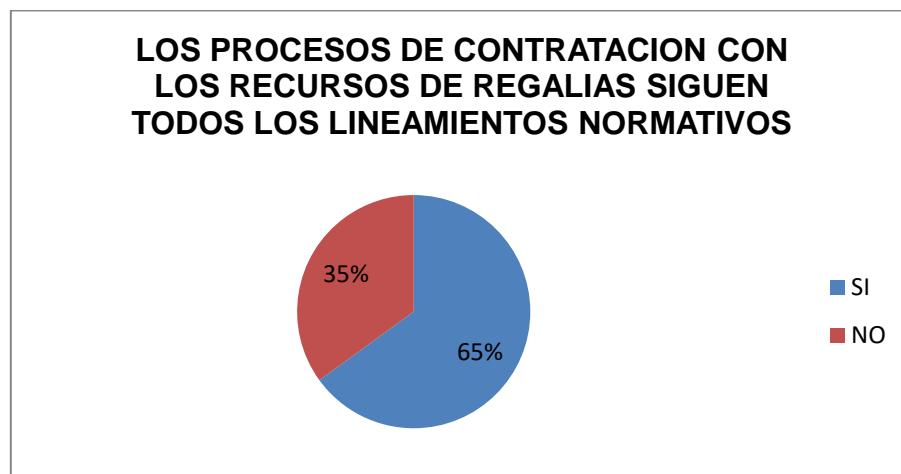


En la pregunta *¿Sabe usted si los procesos de contratación con los recursos de regalías siguen todos los lineamientos normativos?*, siete funcionarios del total de encuestados (el 35%), NO sabe si los procesos de contratación con los recursos de regalías siguen todos los lineamientos normativos. Un ámbito de especial interés y preocupación es el referido a las contrataciones y adquisiciones del Estado. Los riesgos de actos de corrupción en la definición

de proveedores, contratistas y concesionarios son muy altos en condiciones normales. Pero el riesgo aumenta si se reducen los controles, se crean marcos especiales o se realizan procesos paralelos que buscan incentivar la inversión y acelerar el “gasto público”, como lo han señalado en varios momentos diversas autoridades; pero que con el desconocimiento, terminan abriéndole más las puertas a la corrupción y sus operadores.

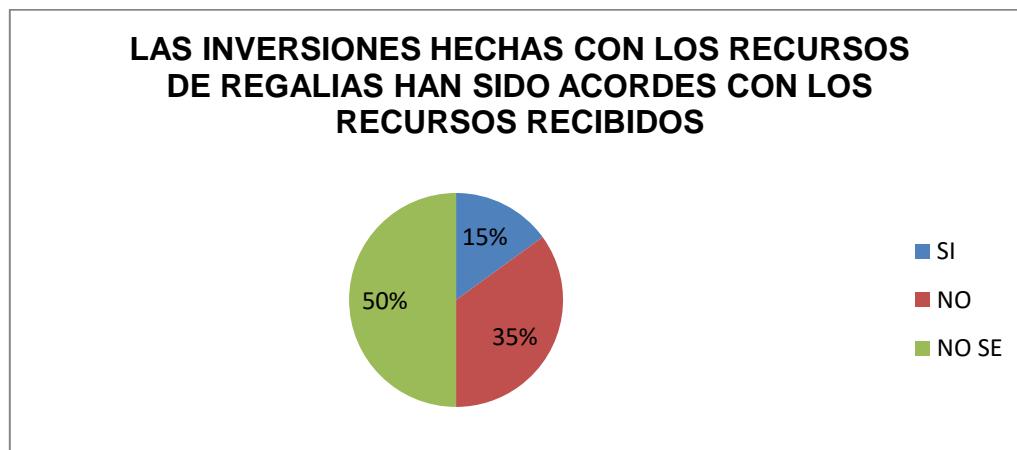
Figura 12.

¿Sabe usted si los procesos de contratación con los recursos de regalías siguen todos los lineamientos normativos?



En la pregunta *¿Cree usted que las inversiones hechas con los recursos de regalías han sido acordes con los recursos recibidos?*, el 35% de los funcionarios encuestados respondió que las inversiones hechas no han sido acordes con los recursos recibidos de Regalías. Con preocupación el 50% contestó que no sabía. La falta de información, comunicación y socialización por parte de la Administración Departamental hace evidente la respuesta dada a esta pregunta por parte de los servidores encuestados y por consiguiente mucha incidencia en el Riesgo Moral y Selección Adversa en el manejo financiero de recursos de Regalías en el Departamento.

Figura 13. ¿Cree usted que las inversiones hechas con los recursos de regalías han sido acordes con los recursos recibidos?



Análisis general de la encuesta

Una vez aplicada la encuesta, se pudo identificar que una de las causas por las que se han presentado mayores falencias en el manejo de recursos de las regalías, es que la mayoría de las personas encuestadas, o sea un 65%, dice no conocer un manual de contratación para la ejecución de estos recursos.

Así mismo, se evidencia que la frecuencia con que estas personas reciben capacitación no es la más adecuada, ya que un 30% recibió capacitación semestral, y un 60% recibió capacitación anual; en este caso hay que tener en cuenta que la gobernación del Huila no debe considerar al proceso de capacitación como un hecho que se da una sola vez para cumplir con un requisito. La mejor forma de capacitación es la que se obtiene de un proceso continuo, siempre buscando conocimientos y habilidades para estar al día con los cambios repentinos que suceden en el mundo de constante competencia en los negocios. La capacitación continua significa que los trabajadores se deben encontrar preparados para avanzar hacia mejores oportunidades ya sea dentro o fuera de la entidad.

Vale decir, también que, pese a que la mayoría de los funcionarios encuestados sabe que los proyectos con recursos de regalías deben estar plasmados en el Plan de Desarrollo del departamento, se observa que la inversión no ha sido eficiente en el ente territorial, frente al mejoramiento de la calidad de vida de los huilenses, toda vez, que según el resultado de la encuesta, se han invertido más en salud y educación, que en el sector de agua potable y alcantarillado.

En relación con la comunicación con el ordenador del gasto, el 35% de los encuestados respondió que se da muy pocas veces, y el 25% señaló que nunca hay comunicación frecuente con el ordenador del gasto. Al sumar estas cifras se encuentra que el 60% de los funcionarios no tiene una comunicación constante con sus jefes. Y en este sentido, es bueno recordar a Peter Drucker cuando afirmaba que el líder es alguien que tiene seguidores, y que para ello es indispensable que escuche a su grupo de trabajo, lo ayude a superarse, lo inspire y lo oriente en el logro de los objetivos.

En términos generales, la mayoría de los encuestados coincide en que las personas que fueron nombradas para ejecutar recursos no cumplen con los requisitos o no son idóneas para ocupar dichos cargos. Lamentablemente los puestos gerenciales rara vez son elegidos con el criterio necesario para que esas personas sean buenos jefes, pues casi siempre se hace para pagar favores políticos, generar clientelismo, o pagar cuotas burocráticas.

Análisis Y Resultados De Las Entrevistas

Liliana Perdomo. Abogada, Jefe Control Fiscal Contraloría Departamental Huila. “Las causas por las cuales funcionarios que manejan recursos públicos han salido investigados disciplinaria, fiscal y penalmente, ha sido por desconocimiento de la Ley o por no acato de ella. La Ley de Contratación tiene unos parámetros por los cuales los funcionarios deben regirse para que la prestación sea eficaz, eficiente y transparente, bajo unas normas y unos criterios. Lo que

se ha advertido primero es que no siguen los lineamientos y segundo por desconocimiento de la Ley. A veces los Alcaldes y los funcionarios que manejan estos temas no están muy capacitados desconociendo mucho criterio legal y están desactualizados. Tercer lugar el tema de corrupción, incurren en Riesgo Moral porque conocen la Ley, están capacitados, pero no se acogen a ella.

No existe el control interno adecuado dentro de las administraciones porque este debía ser el pilar para seguir, pero estos no cumplen las funciones. De hecho, cuando nos rinden informes las Alcaldías, les decimos que los hallazgos que evidencie Control Interno deben reportarlos, pero vemos que no hacen Auditorías y cuando las hacen las realizan muy someras y es que definitivamente la persona de Control Interno es el amigo del jefe de la cartera, entonces esa persona de Control Interno no se va a enfrentar directamente con ese amigo, no existiendo control interno efectivo dentro de las instituciones.

La Contraloría sigue los lineamientos de la contratación y lo que vemos en los funcionarios es que no cumplen en la mayoría de los casos. Hay personas muy juiciosas y honorables, pero si se ve corrupción en todo el país, sobre todo en nuestro departamento, que no cumplen los lineamientos. Ellos miran la Ley a ver por dónde pueden salirse para sus objetivos, ya sea para beneficio propio o el de un amigo, pero definitivamente no siguen los lineamientos. La mayoría de los funcionarios no cumplen con la normatividad legal, ni la parte técnica y acomodan los pliegos. Casi siempre están acomodados, amañados y de antemano saben quién se va a quedar con ese contrato.

Las hojas de vida de servidores tienen perfil, pero les faltaría especializarse en el tema. Por ejemplo, si es de Contratación, debe ser súper especializado en el tema, tiene que ser el ducho en el tema. Por ejemplo, el de Hacienda tiene que conocer de presupuesto y ser una persona conocedora. Ahí es donde yo veo la falla, porque cumplen con las hojas de vida pero no

con la experiencia, porque favorecen al que te acompañó en la campaña y al que está contigo, al que te acompañó a los barrios; entonces desafortunadamente hay interés político.

Lastimosamente el Departamento del Huila fue un ente que recibió muchos años regalías y si ven, en el departamento hoy en día no hay acueducto, no hay vivienda, todo está igual. Entonces uno se pregunta, dónde está la plata de regalías porque si no están en las obras entonces donde está.

Deberían nombrar personas moralmente respetables, que como se dice vulgarmente no tengan rabo de paja, que no hayan tenido investigaciones, que sean personas intachables. Antes de la Constitución del 91 cuando los alcaldes y los gobernadores se elegían por medio de la Presidencia de la República, eran las personas más honorables en la región. Corrupción había, pero era en su mínima expresión como diría el presidente Turbay.

Ahora elegimos personas investigadas de periodos anteriores, personas que moralmente uno sabe que obraron como funcionarios públicos mal. Considero que los funcionarios Públicos deben ser personas respetables, honorables, con valores, de palabra y si van a nombrar a Pedro Pérez, que sea esa persona que todo el mundo conoce como honorable y respetable, que si la embara bueno. Pero si elegimos a personas que sabemos vienen con investigaciones pasadas, ¿qué podemos esperar? pues malos manejos.

Yo volvería a los tiempos de antaño, personas honorables, juiciosas y estudiosas, con valores que se han perdido en el tiempo. Esas son las personas que deberíamos tener como nuestros dirigentes”.

Nidia Fabiola Hernández Marín. Abogada, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Disciplinario, Procuradora 201 Judicial I Administrativa del Huila. “Considero que el Departamento del Huila es uno de los departamentos privilegiados del país, en otrora sus ingresos superaban los de muchos entes territoriales, por tanto, creo que sí se puede

calificar las finanzas como excelentes, aún con el nuevo manejo que se ha implementado legalmente.

Las causas por la cual funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados, es porque parece que el poder que asumen les da el derecho de manejar los recursos públicos como si fueran propios; en su gran mayoría, en especial los de elección popular, al parecer, buscan el bien particular, sobre el común. Pienso que existen los controles más adecuados, pero desafortunadamente no son bien aplicados.

Como está actualmente diseñado los procesos de contratación puede que se sigan los lineamientos normativos, sin que esto implique que el proceso contractual cumpla el objeto para el cual fue dispuesto. Las fallas no creo que sean de tanta normativa contractual, ya que precisamente, por ser la contratación el mecanismo por donde se fugan la mayor parte de los recursos estatales, la ley ha buscado evitarlo, pero desafortunadamente no se ha logrado. Son las condiciones que en cada proceso se establecen, allí es donde se adecua el requisito para sólo lo cumpla determinada persona.

Las deficiencias al momento de adjudicar contratos nacen con el mismo proceso contractual, no es en la adjudicación. En ocasiones desde el mismo estudio previo puede iniciar el direccionamiento, para que finalmente quede “en el feliz ganador, escogido subjetivamente”, con la farsa del cumplimiento de la Ley, en cuanto al procedimiento, porque, reitero son las condiciones impuestas donde está el favorecimiento.

Sí existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista. El criterio técnico queda relegado frente al interés del administrador de turno, o del funcionario interesado en que sea “x” el ganador del contrato. Estas situaciones son las que generan los incumplimientos, las obras inconclusas y las consecuentes investigaciones.

Considero que las personas nombradas para ejecutar recursos no son idóneas en su mayoría de veces. En gran parte los nombrados han sido sujetos de un proceso electoral, y esto hace que se convierte en un círculo, me explico, tú me ayudas yo te ayudo, esto es, financiación de campañas, para luego revertir la inversión, y ¿cómo más?, obviamente, con los recursos públicos.

Las inversiones hechas con regalías no han sido acordes con los recursos recibidos, siempre se presentarán sobrecostos, o mala calidad de los materiales, incluso obras no terminadas, o siquiera iniciadas. Antes de considerar ajustes hay que esperar que, con la nueva reglamentación, en especial con la conformación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD- se pueda ver, que en verdad los principios como el de transparencia, se cumpla".

María Mireya Oviedo Trujillo. Abogada, Fiscal Seccional delegada para Delitos Contra la Administración Pública. "Frente a cómo califico las finanzas públicas en el Departamento del Huila, no podría responder a esa pregunta. Sobre las causas por la cual funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados, a mi Despacho llegan los casos cuando ya han sido sancionados disciplinaria y fiscalmente, para realizar investigaciones de carácter penal. Se han presentado varios casos de investigación penal a algunos alcaldes de unos municipios. Hay tres casos que son los más graves uno de ellos fue enviado al Honorable Tribunal Superior de Neiva y me notificaron que está por salir el fallo de la sentencia de un alcalde que está ejerciendo en el momento.

Falta control interno dentro de las entidades municipales y se dan fallas en los contratos por esta causa. También han salido penalizados algunos alcaldes, un caso claro el del alcalde de Altamira el Señor Luis Eduardo Soto Díaz, por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, al cual se le dio una sentencia de 48 meses de prisión y una multa de 50 salarios mínimos mensuales legales.

Es claro que existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista. En este caso hay en ejemplo muy claro y es el del Ex alcalde de Tesalia (Huila) a quien la Fiscalía le profirió Resolución de Acusación por su presunta responsabilidad en el delito de Interés Indebido en Celebración de Contrato, porque desconoció presumiblemente los principios de transparencia y selección objetiva. Así, la propuesta del proponente ganador es igual en contenido y valor a la propuesta oficial elaborada por Planeación Municipal, se encontró que el contrato fue cedido al otro ponente que participó en la licitación, no sólo para que recibiera los dineros del contrato, sino también para que pagara trabajadores y cancelara las acreencias por la celebración de este.

Al considerar si las personas nombradas para ejecutar recursos son idóneas, a simple vista se ve que no. Eso lo ve todos los habitantes de este departamento.

Analizando desde mi óptica y cargo, qué ajustes considero deben hacerse para mejorar la transparencia en el manejo financiero de las regalías en el departamento del Huila, diría que ahí el problema es la demora en los procesos sancionatorios, ya que son demasiado extensos y las penas son muy cortas. Esto debiera replantearse”.

Hector Manuel Trujillo Horta. Administrador de Empresas, Especialista en Alta Gerencia, Jefe de Control Interno de Aguas del Huila, Entidad Descentralizada del Departamento. “Las finanzas públicas en el Departamento las considero buenas. Aunque le modificaron las transferencias de regalías a los departamentos, existen otros rublos, que le permiten al Huila, sacar adelante un buen plan de desarrollo. Ahora, si presentan unos buenos proyectos al gobierno nacional, son otros dineros que llegarían al Huila.

Las causas por la cual funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados, es porque creen que las normas, los procesos y procedimientos los pueden

manipular, buscando siempre el favorecimiento personal o del grupito. Pero muy rara vez, por desconocimiento de la Ley.

Existen todos los controles necesarios para la correcta inversión de los dineros del Estado. El problema radica en que, quien toma la decisión de que se inviertan adecuadamente estos dineros, está tan comprometido politiqueramente, que hace lo imposible para favorecer a sus electores.

Todos los procesos de contratación tienen todos los lineamientos normativos. Lo que pasa es que las mismas leyes han dejado unos espacios tan amplios, que es por ahí, donde se adjudican contratos a dedo. Ejemplo, existe la solicitud privada de oferta; donde la ley permite a las entidades del Estado, contratar de 301 hasta 3.000 S.M.L.V., con solo decirle a una persona que cumpla con los requisitos legales, traiga su propuesta y dos más. Fíjese que, con esta modalidad, se pueden adjudicar fácilmente \$1.800 millones, a dedo.

Las leyes establecen claramente los requisitos que se deben surtir antes de adjudicar un contrato y uno de ellos es precisamente, informar ampliamente por todos los medios posibles, la opción de contratar. Lo que pasa es que cuando la información de contratar sale a luz pública, los amigotes de los administradores de las entidades del Estado ya tienen fuertemente armada la propuesta.

Si existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista. Con esa laxitud de la ley, los criterios técnicos son bien acomodados para favorecer al amigote del politiquero y eso lo llamo, injerencia. La idoneidad no la asocio con que si es capaz o no de ejecutar los recursos, en eso considero que toda persona es idónea. La idoneidad la asocio con la total independencia que debe tener la persona al momento de ejecutar los recursos, es decir, tomar la decisión más conveniente libre de presiones, y ahí, es donde sostengo que son muy pocas.

Con las cuantiosas sumas de dinero que se han recibido por concepto de Regalías, era para que en el Huila ya se hubieran superado muchos obstáculos y que la calidad de vida de los huilenses estuviera mejor. Aun encontramos muchas comunidades que no le llegan a su residencia agua potable, niños desnutridos, altos índices de pobreza, pésimo estado de las vías terciarias, en fin, una cantidad de problemas que ya deberían estar superados.

Ojalá las leyes existentes, se ajustaran a lo que está pasando actualmente en el país y se vuelvan más severas y no más alcahuetas. Por ejemplo, eso de dar casa por cárcel o la rebaja de condenas, eso es permitir que las personas les importe un bledo, la justicia. Por eso propongo: que a la persona natural y/o jurídica que se le compruebe que no fue transparente en el manejo de los recursos del Estado, que al construir una obra con dineros del Estado no la realice con los cánones de calidad y estabilidad exigidos, se le condene de por vida y no pueda volver a contratar con el Estado. Así mismo, que las personas encargadas de vigilar la correcta inversión de los dineros del Estado sean de carrera administrativa. Ej. En las Contralorías, están plagadas de personas que están en ese puesto por prestación de servicios profesionales, por recomendación de un padrino politiquero. Ahí, ya hay vicios de objetividad".

Germán Palomo García. Economista, Especialista en Alta Gerencia, ex Cónsul Embajada de Moscú, ex-alcalde de Neiva, ex-director Departamento Planeación Departamental, ex-Contralor Departamental del Huila. "Las finanzas públicas del Dpto. del Huila atraviesan un periodo crítico por el cambio en el régimen de regalías vigente desde el 2012. El 82% de la inversión era sustentado en las regalías y su reducción directa y su centralización en el gobierno nacional hace que ya las transferencias no se reciban de la misma manera. Lamentablemente, nunca se creó una renta sustituta que atendiera el agotamiento de las regalías como en efecto ocurrió. Hoy, como todos los departamentos, el Huila es mucho más dependiente de la Nación lo cual es un contrasentido en un país de regiones supuestamente.

Hay una dificultad de tipo técnico y es que las partidas presupuestales operan como autorizaciones de giro por lo que los funcionarios terminan manipulando los presupuestos a su amanío. Lo otro es que el control interno no ha operado desde que fue transferido correctamente a la propia administración, pero siempre se acostumbraron a que el control lo hiciera la Contraloría. El primer control es el del propio funcionario que debe saber hasta dónde llegar.

El control interno no funciona porque al director de control interno lo nombra el gobernador que es a quien debe controlar. Los otros controles se quedaron como posteriores, es decir, después de realizados los ilícitos que, aunque es correcto porque si no sería coadministración, el no funcionamiento del control interno deja libre el campo a quienes quieran actuar deshonestamente.

Yo creo que algunas personas que han hecho carrera en la administración departamental son muy idóneas porque se han formado en esas actividades, pero si el secretario de Hacienda o cualquier otro ordenador no son tan idóneos pues llegan por una representación política, no se obtienen los resultados. La gente obedece a estilos de dirección y si perciben que no hay interlocutor, no aportan lo que deben aportar.

Una de las fallas de la anterior legislación de regalías era la obligación de destinarlas como mínimo 60% a las llamadas coberturas básicas, es decir, salud, educación agua potable y saneamiento básico. Esto creó un desbalance en la inversión pues con proyectos o sin proyectos estos sectores recibirían regalías mayoritariamente. Esto creó una gran ineficacia pues había que gastar la plata como fuera. Como ejemplo, En salud se creó el San Pedrito saludable como un programa a través del cual, con regalías se financiaba a las reinas y a las actividades del San Pedro. ¿Puede ser esto inversión? Es decir, la misma Ley facilitaba el despilfarro.

Por lo menos a nivel nacional con el nuevo SGR, Sistema General de Regalías, ya se produjeron cambios. Ahora, ya no hay transferencias directas, todo se debe hacer por proyectos lo cual facilita el control y la decisión de adjudicación de los recursos con base en los proyectos aprobados. Lo malo es que, en los OCAD, Órganos Colegiados de Administración y Decisión quedaron mayoritariamente integrados por representantes del gobierno nacional lo cual lleva a la politización y a la disposición de las regalías regionales para proyectos nacionales o que antes eran financiados con recursos del presupuesto nacional, lo cual es tremadamente injusto e inequitativo”.

Luis Eduardo Penagos Hernández. Administrador Público y Concejal de Neiva.“Al calificar las finanzas públicas del Departamento, las veo muy difíciles teniendo en cuenta que antes le llegaba cualquier cantidad de plata a las arcas del departamento por concepto de Regalías Directas y hoy por hoy, tiene que dedicarse a planificar muy bien la proyección del departamento, presentando proyectos de inversión que sean importantes, pero que dependen exclusivamente de una OCAD tanto departamental como nacional para que pueda jalonar recursos.

El Sistema General de Participación también está llegando a su fin. Conclusión es la hora, aunque ya sea muy tarde, de empezar a crear nuevas fuentes de recursos financieros o de lo contrario no sería sostenible y en muy poco tiempo el propio departamento colapsaría.

Las causas por la cuales funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados, es porque desafortunadamente el primer tema es la tentación, el segundo lo mal pago que están ellos, tercero porque no hay control ni fiscal, ni disciplinario y cuarto porque desafortunadamente aunque se han venido incrementando ciertos argumentos en las leyes, no es suficiente para que una persona diga no lo hago, porque sabe que con la plata que seguramente dispone del erario público puede pagar un abogado y en 2 o 3 años de cárcel

queda libre y queda con resto del dinero que se ha hecho. Así las cosas, dándose esta situación es muy difícil que haya honestidad, como se pretende en el oficio del sector público.

La Ley es muy permisiva en lo que se contempla hoy por hoy en la contratación estatal y desafortunadamente es otro flagelo. Se busca que haya transparencia en la Administración Pública, pero al mismo tiempo se busca un ítem que no lo conozca nadie sino el amigo o el amigo del gobernante para que se gane esa licitación. Muchas veces las licitaciones van direccionadas y otra es que se hacen con objetos puntuales para que liciten 2 o 3 contratistas y no haya pluralidad y equidad en el proceso. Así mismo no hay un control de calidad de las obras y eso hace que se despilfarre o se pierdan muchos recursos o las obras no se hagan.

Hoy vivimos las consecuencias de ese tesoro que teníamos, porque cuando estábamos en la abundancia nunca se aprovechó, nunca se invirtió correctamente y hoy por hoy no hay obras que diga uno sea significativo y que es consecuencia de las regalías del petróleo.

La decisión que ha tomado el Gobierno ha sido acertada, porque si se quiere un peso de regalías hay que demostrar en lo que se va a invertir y no como antes que llegaba la plata y no se sabía qué hacer con ella.

La transparencia en el manejo financiero es un tema difícil, empecemos mirándolo desde la Presidencia. ¿Quién es el presidente Santos?, miremos ¿Quién fue Uribe en su momento?, entonces es muy difícil. Porque si las cabezas no dan el ejemplo de la transparencia y simplemente hablan y pregonan de oficinas, de secretarios, de lo que usted quiera para transparencia, pero si solamente se queda allí bajo el escritorio y bajo la mesa se siguen haciendo las cosas que se vienen haciendo, yo creo que esto jamás se va a acabar”.

William Alvis Pinzón. Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Magister en Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual del Estado, Conjuez del Honorable Consejo

de Estado, Asesor Constitucionalista del Congreso de la República, exsecretario de Gobierno de Neiva.

"Las finanzas públicas en el Departamento las califico como insuficientes para las grandes necesidades en infraestructura y fomento al desarrollo social y económico de los huilenses. Además, particularmente afectadas después de aprobado el Acto Legislativo que suprimió las regalías directas, que en el pasado fueron una importante fuente de recursos para financiar servicios de educación y salud especialmente.

Las causas por la cual funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados, de un lado creo que la falta de preparación de muchos funcionarios, pero también el exceso de los organismos de control, que bajo el manto de un Código Disciplinario Único draconiano es muy fácil terminar destituido e inhabilitado por cuenta de un simple derecho de petición.

Los controles existen, pero para la corrupción no hay control que valga, pues puede estar enquistada en los propios órganos de control. Así que más importante que los controles, que deben existir, debe ser llevar a los cargos públicos a gente honesta y remunerarlos bien.

Los procesos de contratación siguen todos los lineamientos normativos o si no se incurría en faltas disciplinarias. No obstante, el problema consiste en favorecer contratistas al momento de elaborar los pliegos, al hacerlos favorables o ventajosos para determinados proponentes. Allí está el espacio para la corrupción, pues se cierra muchas veces a la posibilidad de participar a muchos que podrían hacerlo, pero por vía de exigencias innecesarias, se les cierra la posibilidad.

En algunas ocasiones existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista, pero lamentablemente la justicia colombiana es muy lenta para tramitar esos procesos, de manera que las maniobras ilegales suelen quedar en la impunidad.

La mayoría de las veces las personas nombradas para ejecutar recursos son las mejor recomendadas, pero no las más idóneas. Por tal razón falta liderazgo y gestión desde muchos cargos públicos.

Si bien en el Departamento del Huila no se construyeron velódromos o piscinas con olas como en otros Departamentos que recibieron cuantiosos recursos de regalías, debió avanzarse más en infraestructura de servicios públicos. Ya no hay regalías directas y de ahora en adelante los recursos de regalías que ingresen van a ser sobre proyectos ante el Gobierno Nacional.

Así las cosas, se debe gestionar recursos de regalías para mejorar la calidad de la educación pública y mejorar la infraestructura vial terciara, para con esas dos estrategias mejorar la competitividad de los huilenses”.

Oberth Alejandro Ortíz Rodríguez. Abogado, Especialista en Gestión Pública, Docente Universitario, Investigador, Columnista, Veedor. “Indudablemente que las finanzas del departamento son débiles, falta recursos, no sólo por transferencia sino por la capacidad de gestión en ingresos tributarios y por tasas y contribuciones entre otros aspectos. Esto conduce a que no se concreten proyectos distintos a los que quedan visionados con los planes de desarrollo y apoyo del gobierno nacional. La falta de capacitación en contratación estatal (normatividad), en el Estatuto Presupuestal y el desconocimiento en la forma como se manejan los asuntos en la Administración Pública, hace que los ordenadores del gasto se hagan acreedores a faltas disciplinarias, penales, fiscales y acciones de repetición, incluso, sin saber que lo que estaban haciendo estaba mal hecho. Algo importante, no se dejan asesorar.

Más que controles adecuados, lo que existe es un desconocimiento a lo que verdaderamente implica el control interno de gestión y no lo respetan por sus afanes politiqueros y del gobernante de turno. De controles estamos llenos y son suficientes: control político, fiscal, comunitario, social, veedurías, contaduría general de la nación, son suficientes. El problema es

que no se cumple ni se está capacitado en entregar y cumplir los parámetros establecidos por los respectivos entes de control.

En los procesos de contratación en la Gobernación, no se siguen los lineamientos normativos por responder a intereses personales y han existido deficiencias en la información al momento de adjudicar los contratos, porque en el manejo de las audiencias nadie queda conforme. Esto ocurre desde las falencias en la elaboración de los términos de referencia o de los pliegos de condiciones cuando ya están concertadas las cosas.

No es un secreto que existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista. Desde el momento que se hacen los estudios de prefactibilidad y factibilidad ya se está contactando a los posibles oferentes y definiendo de acuerdo con su capacidad de responder. En otras palabras, lo único que falta es colocarle el nombre de quien se le adjudicará.

A las personas nombradas para ejecutar recursos no les dan la capacitación suficiente, no asisten a las capacitaciones y la poca experiencia en el manejo, los entorpece

Con el anterior sistema, las inversiones hechas con regalías fue un fracaso, quedamos en deuda con la sociedad. Con el nuevo sistema, aún no se tienen referentes. Todo en el sistema general de regalías cambió. Así que, antes que realizar ajustes para su manejo transparente, lo que se debe es formar a los alcaldes para que presenten muy buenos proyectos y los sustenten supremamente bien ante los cuerpos colegiados de decisión. Ahora estamos es en la gestión por proyectos, pero de carácter regional. Ahí está la clave”

José Israel Charry Calderón. Periodista Investigador, Administrador Público, Columnista. “Si uno se remite a las resoluciones por las cuales se sancionan los funcionarios públicos, se encuentra que unos ‘pecan’ por ignorancia y otros por una indisimulada inclinación por el enriquecimiento ilícito. Otros, por ambas causas. Lamentablemente no son pocos los casos

en los que se llega hasta el punto del vencimiento de términos para hacer la imputación de cargos y juzgar la conducta de esos funcionarios. En Colombia la justicia cojea, pero, en no pocas situaciones, no llega.

De otra parte, los jefes de las administraciones locales y regionales no muestran el interés que deberían tener por conocer las normas que rigen en el país. Lo que es peor, no les importa que sus inmediatos colaboradores sean igualmente ignorantes sobre la materia que les ocupa. En este campo, lo hemos reiterado, la academia debería cumplir un papel más ponderado para capacitar a los servidores públicos de los municipios y el Departamento. El llamado es especialmente para la universidad pública.

El país tiene normas, decretos, resoluciones, leyes, providencias judiciales, jurisprudencia para casi todo. En ese campo somos campeones, líderes, somos auténticamente santanderistas. Lamentablemente, toda esa normatividad a veces se queda en letra muerta. Hace falta más compromiso de los órganos de control. También se hace imperativa la acción positiva de la sociedad civil. Los ciudadanos debemos dejar de ser sujetos pasivos en la vigilancia y seguimiento al manejo de los recursos del erario. Los medios de comunicación también deben estar comprometidos en este ejercicio.

Los procesos de contratación no siguen los lineamientos normativos. De ello hay pruebas reiteradas. Las reclamaciones contra el Estado se cuentan por centenares. Aquí vuelve a jugar el cáncer social de mayor efecto: la corrupción administrativa. Las convocatorias amañadas. Los pliegos direccionados, no son una novedad, es algo que está en el diario discurrir de la contratación. En ello tiene hoy mucha incidencia el nuevo modelo de 'empresa' que es la que se crea para patrocinar las campañas de candidatos a las alcaldías y las gobernaciones, especialmente, sin dejar de contar las de los aspirantes a Concejos, Asambleas y Congreso de la República. Esos patrocinadores, para recuperar su 'inversión' comprometen a sus

patrocinadores para que autoricen obras, compras o servicios sin el lleno de los requisitos de ley.

Cuanto les importa es recuperar esa ‘inversión’.

Los administradores correctos deben aprovechar las innumerables e inmejorables ayudas que les brinda la moderna tecnología en materia de comunicaciones. Ello contribuye en mucho a que se superen las deficiencias que aún se presentan para la adjudicación de contratos. Lo otro que vuelve a estar en primer plano es la importancia de que los jefes de las administraciones cuenten con un equipo de colaboradores idóneo y honesto, comprometido con el interés superior, cual es de hacer el mejor aprovechamiento de los recursos para el beneficio de la mayor cantidad de asociados.

La injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista es total. El clientelismo, la politiquería y la corrupción administrativa siguen estando en la agenda de no pocos gobernantes y sus colaboradores. Estas afirmaciones, desde luego, no cobijan a la totalidad de gobernantes; los hay correctos y honestos, esas excepciones confirman la regla.

En el nombramiento de personas para ejecutar recursos hay de todo. Ello va mucho con la voluntad del superior. Hay comunidades juiciosas para elegir sus gobernantes. Otras son indiferentes, no votan, votan por el que les ofrezca más o por el que le recomiendan. Falta mucha cultura política en la mayor parte de nuestros conciudadanos. Ello es hábilmente aprovechado por la llamada clase dirigente para imponer sus candidatos, no siempre los más apropiados para manejar los recursos públicos.

Lastimosamente las inversiones hechas con regalías no han sido acordes con los recursos recibidos. En el Huila, puntualmente, hubo un despilfarro inmisericorde con las regalías que se recibieron hasta el 2011. Se hizo algo. Qué tal que nada. Pero no respondió ni a las aspiraciones

ciudadanas, ni al volumen de los dineros recibidos por concepto de las regalías. Las cifras de la Dirección Nacional de Planeación así lo demuestran hasta la fecha.

Para mejorar la transparencia en el manejo financiero de las regalías en el departamento del Huila, debemos realizar ajustes comenzando por el principio, como se diría coloquialmente, eligiendo gobernantes cuyos antecedentes sean garantía de rectitud. Que quienes estén a su lado sean, igualmente, personas probas y capaces. Que se elijan no sólo por la corriente política a la que pertenezcan, sino por su trayectoria, por sus antecedentes de hombre o mujer de bien.

Desde luego, exigir del gobernante que, a los cargos de manejo directo de los recursos, a las oficinas de Planeación, Hacienda y Crédito Público y la Tesorería, por mencionar algunos, se llame a ciudadanos sin tacha, sin mácula. Hacerles un seguimiento permanente en cuanto toca con sus decisiones. Y algo que es de elemental importancia: la capacitación permanente y la evaluación de esta a los funcionarios que tengan la responsabilidad de decidir en el manejo financiero de esas regalías.

Esa capacitación los debe llevar, por ejemplo, a tener la visión y la capacidad para saber concertar con la comunidad las verdaderas obras prioritarias y no sólo para ‘pagar’ favores políticos. También para que tengan la capacidad visionaria de hacer alianzas estratégicas que permitan hacer obras de mayor calado, con menores costos y de mayor beneficio para una población más grande, también”.

Análisis general de las entrevistas

Las personas entrevistadas revelaron el conocimiento que tienen sobre los procesos que deben estar presentes para un buen manejo de las finanzas en el Departamento. Así mismo se demuestra que los líderes comunitarios y el ciudadano en general, tienen claridad referente al sistema de Regalías, su origen y su destino; pero al contrastar los fundamentos teóricos con la realidad observada en las comunidades, permite evidenciar que hace falta mucha formación para

ser ciudadanos vigilantes y actuantes de sus propios destinos, donde se ha venido dando la aparente descentralización tal vez operativa pero la mayor concentración centralizada al momento de tomar las decisiones entre el equipo de la Administración Departamental con la mayor institución de agenciamiento nacional, la Casa de Nariño y los entes ministeriales y del orden descentralizado, pero con manejo desde la Capital de la República.

Los veedores y ciudadanos son clave en la medida de hacer del Riesgo Moral y la Selección Adversa no solamente el cumplimiento normativo y económico a la legalidad, sino que con los ciudadanos y para ellos es que los procesos de planificación y cumplimiento de políticas públicas deben de ser impecables de accionar ético.

Se evidencia que las mayores causales de Selección Adversa son el mal manejo de la información, el desconocimiento de la normatividad, pero ante todo la falta de compromiso moral de aquellas personas que han manejado recursos de regalías.

Hallazgos Y Evidencias A Través De Los Entes De Control

Análisis Y Resultados Auditoría Año 2008

Hechos relevantes

Para la vigencia de 2008, el presupuesto definitivo del departamento fue de \$660.893 millones, de los cuales los recursos provenientes de regalías fueron de \$252.498 millones, con los cuales fueron financiados los proyectos definidos en el Plan de Desarrollo del Departamento.

Los recursos de regalías representaron el 38.2% de las fuentes de financiación destinadas al cubrimiento de coberturas básicas insatisfechas de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y proyectos prioritarios del departamento.

El Huila se encuentra en la categoría segunda. Para la vigencia 2008, según el DANE, el número de habitantes fue de 1.071.001, de los cuales 750.576 equivalente al 70%, se encuentran afiliados al régimen subsidiado en salud, 67.737 con el 6% corresponde a la población vinculada y 252.688 con el 24%, se encuentran afiliados al régimen contributivo. El departamento en la universalización del régimen subsidiado presenta una cobertura del 91% y 85.08% en cobertura educativa. La tasa de mortalidad en menores de 1 año es 17.2 por 1.000 nacidos vivos para el año 2007, del 2008 no tiene datos la Secretaría de Salud departamental.

Las coberturas generales alcanzadas por el departamento para el año 2008 en acueducto es del 80.93%, en alcantarillado el 67.77%, en educación básica 90.0%, en tasa de mortalidad Infantil por 1000 NV 30.53%, y en salud a población pobre es del 91.2%. El departamento del Huila a 31 de diciembre de 2008 no tenía cubiertas las coberturas básicas insatisfechas estipuladas en el artículo 20 del Decreto 1747 de 1995.

Alcance de la auditoría

Se examinaron las áreas, actividades y procesos de acuerdo con las líneas de auditoría: Gestión, Contratación y Denuncias Ciudadanas. El departamento del Huila durante la vigencia

2008, a través de las diferentes secretarías, ejecutó contratos correspondientes a los programas de inversión de las regalías petrolíferas en los sectores de salud, educación, vías, infraestructura, planeación, cultura, agricultura, gobierno, despacho de la gobernación, por valor total de \$204.104.8 millones llevados a cabo por la entidad. En prueba selectiva, para efectos del análisis de estos contratos y según la modalidad aplicada, de un universo de la contratación, se seleccionaron contratos por valor de \$122.463 millones, arrojando un índice porcentual del 60% del valor total contratado en cada una de las secretarías.

En desarrollo de las líneas de auditoría se consideraron aspectos relacionados con la asignación y ejecución de los recursos y la contratación de las actividades para desarrollar los diferentes programas y proyectos del Plan de Desarrollo. En la evaluación de la información financiera, rendida conforme a la Resolución 5544 de 2003, se consideró la cuenta presentada a la CGR en los formatos 19 y 19 A, relacionados con las actividades adelantadas por el departamento en cuanto a la administración de los recursos destinados a regalías en las diferentes secretarías, las cuales fueron comparadas con las evaluadas u obtenidas en el proceso de auditoría, constatando la calidad, y veracidad de la información suministrada y registrada por el ente territorial.

El desarrollo del trabajo y la aplicación de procedimientos y pruebas, fueron limitados a la información suministrada y obtenida en la sede local de la auditoría y de los municipios que fueron objeto de visita, en las cuales no se presentaron limitaciones. Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad en el desarrollo de la auditoria, las respuestas de la administración fueron analizadas, y se incorporó en el informe lo considerado pertinente.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las áreas auditadas no cumple con los principios de economía, eficiencia y eficacia, por los siguientes hechos:

En el presupuesto de gastos de regalías, no se ejecutaron recursos por \$138.000 millones, reflejándose falta de gestión por parte del ente territorial, que obtuvo un cumplimiento del 58%. Se celebraron los convenios interadministrativos Nos. 174, 267 y 270 por \$2.135.2 millones, con la ESE San Vicente de Paúl de Garzón para la compra de equipos biomédicos y Obras públicas, contratación realizada en 2009 en forma directa, presuntamente para evadir principios contractuales y la normatividad interna.

Se determinaron presuntos detrimientos por \$405.5 millones por deficiente evaluación de cantidades de obra en proyectos viales y en la institución educativa de Palestina y obras con deficiente calidad con daños estimados en \$177.6 millones en los contratos de pavimentación efectuados en los municipios de Aipe y Hobo y en las instituciones educativas de Palestina, lo cual refleja deficiencias en los controles efectuados durante la ejecución de la obra.

Se encontraron obras inconclusas que tuvieron un costo de \$4.656.9 millones, algunas de las cuales no están siendo utilizadas ni prestan ningún servicio a las comunidades beneficiadas como la Maloka Social Náutica en el municipio de San Agustín, Unidad Deportiva en Suaza, Galería del Municipio de Gigante, Un tramo del pavimento entre Zuluaga y Silvania y el Parador Turístico en el municipio de Hobo, para lo cual se efectuará una función de advertencia al departamento. Los recursos asignados para contratación de obras públicas en las diferentes secretarías en la vigencia 2.008 fue deficiente puesto que gran parte de los recursos de regalías invertidos en obra pública corresponde a adiciones de contratos de la vigencia 2.007.

Existen debilidades en las interventorías de los contratos reflejadas en cada área y dependencia de la Administración involucradas en el manejo de los recursos. Se viene incumpliendo la Ley General de Archivo 594 de 2000 en los diferentes procesos que soportan la documentación en los contratos evaluados.

En los restaurantes escolares se presentan presuntos incumplimientos en el suministro de las raciones entregadas a los estudiantes e incumplimiento en el reconocimiento de servicios públicos por parte de los operadores, no pago de seguridad social a las manipuladoras, deficiencias en la infraestructura y muestras rechazadas por el laboratorio de salud pública en 30 municipios del Huila. El servicio de transporte escolar presenta en algunas alcaldías vehículos de más de 10 años de servicio, carencia de pólizas contractuales y extracontractuales, SOAT, sobre cupos de estudiantes, entre otros.

En el transcurso de la auditoria se presentaron acciones correctivas relacionadas con suministros, actividades pendientes de ejecutar, arreglos y reparación de daños en obras de las secretarías de Vías, Educación, Salud en cuantía de \$125.5 millones.

Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El Plan de Mejoramiento de la gobernación del Huila para la vigencia 2007, fue suscrito en abril 17 de 2009, situación que impidió realizar el seguimiento respectivo, en razón al corto tiempo de ejecución de este.

Ejecución Presupuestal

Los ingresos recibidos durante el año 2008 por recursos de regalías, fue de \$270.817.5 millones, de los cuales fueron efectivamente comprometidos \$161.597.9 millones, representado en un 59.7% de ejecución, y debido a la falta de planificación presupuestal y al compromiso de las diferentes secretarías para la ejecución de estos recursos, generando una menor inversión y altos saldos en bancos.

Interventoría administrativa y financiera

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, Dirección de Regalías, mediante oficio SCV-20091520701351 del 22 de octubre de 2009, informó al equipo auditor, que la interventoría viene siendo adelantada directamente por el DNP, desde octubre de 2008. Referente al contenido del informe, expresó que tienen 35 presuntas Irregularidades por problemas de documentación, manejo indebido del presupuesto y faltas a la contratación, las cuales están en proceso de documentación y conformación por parte de la Interventoría.

Tabla 3.

Destinación de recursos de Regalías año 2008

Concepto	Cobertura		Apropiación	Ejecución	Inversión en
	a da	Certifica	Definitiva	%	Mpios no productores
Cobertura en mortalidad infantil	30,53%	9.662.913.526	4,60%	7.660.099.400	5,17%
Cobertura en salud población pobre	91,20%	45.245.682.492	21,56%	42.887.047.612	28,95%
Cobertura en educación básica	90,00%	47.871.324.137	22,81%	20.975.220.510	14,16%
Cobertura en agua potable	80,93%	19.619.108.637	9,35%	10.873.292.821	7,34%
Cobertura en alcantarillado	67,77%	9.734.108.637	9,35%	6.993.961.694	4,72%
Subtotal (coberturas)		132.133.137.429	62,97%	89.389.622.037	60,35%
Proyectos prioritarios		71.922.234.585	34,27%	57.665.974.485	38,93%

Interventoría técnica	5.183.696.800	2,47%	978.807.014	0,66%
Funcionamiento operación	606.563.128	0,29%	93.082.981	0,06%
Total	209.845.631.942	100,00%	148.127.486.517	100,00%
	100%		70,59%	61,07%

Nota. Elaborado por CGR basado en el informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral de la Gerencia Departamental Huila vigencia 2008.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la auditoría se establecieron 56 hallazgos administrativos, de los cuales siete (7) tienen presunto alcance fiscal, por \$618.1 millones, diez (10) de carácter disciplinario, un (1) proceso administrativo sancionatorio y una (1) función de advertencia, que serán trasladados ante la autoridad competente.

Tabla 4.

Resumen de hallazgos 2008

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	Vr MILLONES
Administrativos	56	
Fiscales	7	618,1
Disciplinarios	10	
Sancionatorios	1	
Función de Advertencia	1	

Nota. Basado en el informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral de la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República vigencia 2008.

Se observa, entonces, de manera clara, que las irregularidades presentadas en contratación se presentan en todos los sectores y que los funcionarios pese a conocer el procedimiento que debe seguirse para dichas contrataciones, decide correr el Riesgo Moral para favorecer a algunos grupos o personas aun sabiendo las implicaciones que estos hechos pueden causarles en torno a Selección Adversa en el manejo financiero de los recursos por Regalías.

Análisis Y Resultados Auditoría Año 2009

Hechos relevantes

Para la vigencia de 2009, el Presupuesto definitivo del departamento fue de \$742.733 millones, de los cuales los recursos provenientes de regalías fueron de \$254.215.4 millones, con los cuales fueron financiados los proyectos definidos en el Plan de Desarrollo del Departamento.

Los recursos de regalías representaron el 37.89% de las fuentes de financiación destinadas al cubrimiento de coberturas básicas insatisfechas de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y proyectos prioritarios del Departamento.

Las coberturas generales alcanzadas por el departamento en Acueductos fueron del 80.93% y en alcantarillado del 67.77%, tasa de mortalidad Infantil por 1000 NV 27.82% con fecha de corte 2008, educación básica 71.26%, y salud a población pobre 97.96% con fecha de corte 2009.

A 31 de diciembre de 2009, la gobernación del Huila presentó una deuda pública de \$89.812 millones hasta con un plazo de 15 años, que vence en el 2025, recursos que se encuentran pignorados al sector financiero, lo que afecta la ejecución de proyectos futuros por el innecesario endeudamiento de las regalías petrolíferas del Departamento. Se realizaron inversiones por \$171.927 millones para cubrir el proyecto del Plan Departamental de Aguas – PDA, por un periodo de 9 años, y se pignoraron recursos de regalías y SGP afectando conceptos de vigencias futuras en porcentajes entre el 60% y el 100%, por un periodo de 15 años.

El Huila se encuentra en la categoría tercera. Para la vigencia 2009, según el DANE, el número de habitantes fue de 1.071.001, de los cuales 750.576, equivalente al 70%, se encuentra afiliado al régimen subsidiado en salud, 67.737 con el 6%, corresponde a la población vinculada, y 252.688 con el 24%, se encuentra afiliado al régimen contributivo.

Alcance de la auditoría

Se examinaron las áreas, actividades y procesos de acuerdo con las líneas de Auditoría: Gestión, Contratación y Denuncias Ciudadanas.

El Departamento del Huila durante la vigencia 2009, a través de las diferentes secretarías, ejecutó contratos correspondientes a los programas de inversión de las regalías petrolíferas en los sectores de salud, educación, vías, infraestructura, planeación, cultura, agricultura, gobierno, despacho de la gobernación del Huila, por valor total de \$254.215 millones llevados a cabo por la entidad.

En prueba selectiva, para efectos del análisis de estos contratos, y según la modalidad aplicada de un universo de la contratación, se seleccionaron contratos por valor de \$122.200 millones, arrojando un índice porcentual del 57% del valor total contratado en cada una de las secretarías.

En desarrollo de las líneas de auditoría se consideraron aspectos relacionados con la asignación y ejecución de los recursos y la contratación de las actividades para desarrollar los diferentes programas y proyectos del Plan de Desarrollo.

El desarrollo del trabajo y la aplicación de procedimientos y pruebas, fueron limitados a la información suministrada y obtenida en la sede local de la auditoría y de los municipios que fueron objeto de visita, en las cuales no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad en el desarrollo de la auditoria, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe lo considerado pertinente.

Concepto sobre el análisis efectuado

La investigación realizada, conceptúa que la gestión en las áreas estudiadas no cumple con los principios de economía, eficiencia y eficacia, por los siguientes hechos:

El Departamento del Huila no ha adicionado al presupuesto de la vigencia 2010, \$1.411,8 millones, que corresponden a: \$878,7 millones de saldos no ejecutados de las reservas constituidas al cierre de 2007, \$220 millones de reservas no refrendadas vigencia 2008 de la Secretaría de Salud, \$23,5 millones menor valor de un contrato del despacho del gobernador vigencia 2008, \$1,3 millones de regalías por explotación de mármol de Palermo vigencia 2009 y \$288,1 millones de superávit de la vigencia 2009.

Así mismo, se determinó unidad de caja de los recursos de regalías con los recursos propios y de libre destinación y una presunta desviación de recursos por \$1.734.9 millones. Se constituyeron reservas presupuestales con recursos de regalías por \$17.452,6 millones, debido a que se sigue utilizando la constitución de reservas como un mecanismo ordinario de ejecución y no de uso esporádico.

En materia de sobrecostos se determinaron presuntos detrimientos por \$784.4 millones en la construcción de los tanques de almacenamiento ejecutados en las plantas de tratamiento del Jardín y del Recreo de la ciudad de Neiva, en la construcción de obras mediante convenios en las Eses departamentales de Pitalito y Garzón, en las cubiertas realizadas en el Municipio de Elías y en el Centro Poblado El Vergel del Municipio de Tarqui, en la tercera fase del Centro Cultural y de Convenciones del Municipio de Campoalegre, y en la construcción de gaviones en el Puente sobre el Río Fortalecillas.

Presuntos faltantes de obra por \$142.7 millones en el mantenimiento de vía suscrito con el Municipio de Colombia, en la Ese Departamental de Garzón, en las cubiertas realizadas en el Municipio de Elías y en el Centro Poblado El Vergel del Municipio de Tarqui. Del mismo modo, deficiencias de calidad en obras de drenaje, pavimento y concreto rígido en las vías Baraya - Colombia, Palermo - Santamaría, Guacayo - Oritoguaz y en el casco urbano de Pitalito, en los tanques de almacenamiento el Jardín y El recreo, en el puente Cuisinde y en un tramo de la adecuación de orillas del río Magdalena (desde los monumentos el Mohán – La Gaitana) en el municipio de Neiva.

De otro lado, demoras en la ejecución de las siguientes obras: Puente sobre la quebrada Bateas, Obra civil Ciber parque de Garzón y en ciento nueve viviendas en la Urbanización El Edén etapa I y II de Pitalito. Obras que no están siendo utilizadas como los tanques de almacenamiento en las Plantas de Tratamiento El Jardín y el Recreo de la ciudad de Neiva.

Todo lo anterior refleja deficiencias en los controles efectuados en la etapa precontractual, durante la ejecución de las obras y con posterioridad a la terminación y liquidación de los contratos y convenios. Para la vigencia del año 2009, la contratación de Regalías fue de \$254.215.4 millones, el cual \$22.187 millones corresponden a servicio de la deuda y el 60% equivalente a \$152.529 millones se ejecutaron en forma directa a través de convenios Interadministrativos.

El macroproyecto bosques de San Luis, para la construcción de 5.000 soluciones de vivienda de interés social en el municipio de Neiva, con un plan de inversión proyectado de \$130.000 millones y duración de 4 años (2008-2011), presenta un retraso en su ejecución de obras en valor estimado de \$50.000 millones y en 68% de tiempo real.

Se realizaron vigencias futuras excepcionales por \$137.370 millones con recursos de regalías y SGP para el Plan Departamental de Aguas por un periodo de nueve años 2010-2018, comprometiendo recursos financieros que exceden el periodo de la actual administración. En el

periodo auditado por la contraloría permanecieron CDT'S con excedentes de regalías en CDT por \$8.500 millones en el instituto Financiero del Huila INFIHUILA, dicha entidad aperturó cuentas de ahorro para el manejo de los convenios 1279 de 2005, 275 de 2006, 134 de 2007, 134 de 2007, 277 de 2007, 1349 de 2005, 913 de 2005, 091 de 2008, 501 de 2008 por \$3.616 millones, operaciones que no se encuentran avaladas por la Superintendencia financiera.

En el convenio 054 del 8 de junio de 2009, entre el Departamento y Aguas del Huila, para la planta de Biorgánicos del centro por \$1.329.8 millones, transcurrido 15 meses, aun no se ha definido el sitio de los trabajos, en donde se construirá la celda para el relleno sanitario.

Seguimiento al plan de mejoramiento

El Plan de Mejoramiento de la gobernación del Huila para la vigencia 2007, fue suscrito en abril 17 de 2009, la Gobernación dio cumplimiento en un 96.46% y el avance 100%.

El plan de mejoramiento suscrito por la gobernación del Huila presenta con base en los resultados del seguimiento del equipo auditor, un cumplimiento del 65,59% y un avance del 65,91% a 5 de noviembre de 2010. El Cumplimiento reportado por la entidad en la misma fecha es del 80,40% y el avance 73,39%.

Ejecución presupuestal

De acuerdo al Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI, se apropió en la vigencia 2009 \$178.856,74 millones al cumplimiento de las coberturas básicas en mortalidad Infantil, salud para la población pobre, educación básica, agua potable y alcantarillado, equivalente al 64.88% de los recursos de regalías; \$90.880,92 millones para el desarrollo de proyectos prioritarios, equivalente al 32,97%; y \$5.929,93 millones a intervención y administración que equivale al 2,15% del total de la apropiación. Se ejecutó el 90,16% de la apropiación definitiva distribuido así: 65.20% al cumplimiento de coberturas básicas, 33,25% a proyectos prioritarios y 1,55% a Intervención y

administración. La inversión en municipios no productores fue de \$128.378,78 millones, que equivale al 50,50% del total de compromisos de la vigencia 2009.

Tabla 5.**Destinación de recursos de Regalías año 2009**

Concepto	Certificada	Apropiación definitiva		Ejecución	Inversión en municipios no productivos
		%		%	
Cobertura en Mortalidad Infantil	27,82%	9,077,712,500	3,29%	8,076,019,700	3.61%
Cobertura en Salud población Pobre	97,96%	55,101,085,092	19,99%	47,621,645,293	19,04%
Cobertura en Educación Básica	71.26%	63,382,164,916	22.99%	55,357,603,009	22.27%
Cobertura en Agua Potable	80,93%	38,130,426,719	13,83%	38,079,838,876	15,32%
Cobertura en Alcantarillado	67,77%	13,165,357,864	13,83%	12,328,666,918	4,96%
SUBTOTAL (Coberturas)		178,856,747,091	64,88%	162,063,773,796	65,20%
Proyectos Prioritarios		90,880,920,178	32,97%	82,642,616,270	33,25%
Interventoría Técnica		5,929,930,273	2,15%	3,843,564,110	1,55%
Funcionamiento y Operación		0	0%	0	0%
TOTAL		275,667,597,542	100%	248,549,954,176	100%
		100%		90,16%	50,50%

Nota. Elaborado por CGR basado en el informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral de la Gerencia Departamental Huila vigencia 2009

Interventoría administrativa y financiera

En la información presentada por el Departamento Nacional de Planeación DNP, Dirección de Regalías vigencia 2009 expresa que tienen 9 presuntas irregularidades por problemas de documentación, manejo indebido del presupuesto, problemas en proyectos y faltas a la contratación, las cuales están en proceso de documentación y conformación por parte de la Interventoría.

El departamento del Huila apropió recursos provenientes de regalías la suma de \$281.472 millones, de los cuales ejecutó \$254.215 millones, seleccionado una muestra de \$145.342 millones, equivalente al 57% del total contratado.

Al analizar los sectores en los que se ha hecho inversión con recursos de regalías, se tienen ciertos contratos que no cumplen la normatividad correspondiente. En vías no existe Cumplimiento Ambiental, Manejo de Anticipos, Contratos de obra pública, Calidad de Obra, Evaluación de Costos, Diseños y Estudios Previos, Cumplimiento de Plazos en Obras, Obras incompletas, Publicación de los Contratos, Planeación Contractual. En el sector educación se puede evidenciar faltas en Cantidad de Obras, Planeación Contractual y Contrato de Consultoría.

En el Despacho del Señor Gobernador falencias en Costo de obra, Obras con deterioro, Obras sin uso, Obras no contratadas, Estudios Previos y Diseños modificados, mala Calidad de Obras, Incumplimiento en plazos de convenios, retrasos en Plazo y obligaciones de contratistas.

En la Secretaría de Agricultura Obras inconclusas, mala Calidad de las obras y no supervisión en Convenios Interadministrativos. En cuanto a la Secretaría de Gobierno existe Desviación en Recursos de Regalías toda vez que con recursos de convenios se pagaron gastos de funcionamiento por \$205 millones representados en gastos de administración, hospedajes, arriendo, publicidad, gastos de personal, refrigerios, arriendo, decoración, coctel , pasa bocas, publicidad, talleres de cocina, cursos belleza, arreglos navideños, fiestas y eventos, erogaciones

que no están permitidos con estos recursos, debido a deficiencias de seguimiento y control, lo que evidencia una presunta desviación de recursos de regalías a gastos de funcionamiento.

En salud existen saldos a favor Régimen Subsidiado y los principios presupuestales de planificación y anualidad determina que los recursos presupuestales deben adicionarse o modificarse conforme a las disposiciones establecidas para el efecto y deben ejecutarse en la vigencia respectiva, lo que conlleva a subestimación del presupuesto, en razón a que estos recursos permanezcan en las entidades financieras, sin dar cumplimiento al fin social para el cual fueron destinados por el departamento.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la auditoría se establecieron 68 hallazgos administrativos, de los cuales doce tienen presunto alcance fiscal, por \$3.016,1 millones, diecinueve de carácter disciplinario, dos procesos penales y un proceso administrativo sancionatorio, que serán trasladados ante la autoridad competente.

Tabla 6.

Relación de hallazgos 2009

Tipo De Hallazgo	Cantidad	Vr Millones
Administrativos	68	
Fiscales	12	3,016,1
Disciplinarios	19	
Penales	2	
Sancionatorios	1	
Función de Advertencia	0	

Nota. Basado en el informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral de la Gerencia

Departamental Huila de la Contraloría General de la República vigencia 2009

En año 2009, al igual que en el 2008, fueron muchas las irregularidades presentadas en el manejo financiero de recursos de regalías, encontrándose mayores sanciones disciplinarias, fiscales, penales, sancionatorias y administrativas, y evidenciándose claramente cómo se incurre de forma fácil en Selección Adversa corriendo el Riesgo Moral por el cual puede ser sancionado, y que un año después de iniciada la administración departamental, se incrementaron sustancialmente las irregularidades.

Análisis Y Resultados Auditoría Año 2010

Hechos relevantes

El análisis de este estudio se ha llevado a cabo teniendo en cuenta los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y costos ambientales, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área de Gestión, Contratación Denuncias Ciudadanas y Planes Programas y Proyectos de Inversión el departamento del Huila. Se hizo énfasis en lo relacionado con contratación, ya que es donde se presenta Selección Adversa corriendo Riesgo Moral al no efectuar la contratación de acuerdo con lo estipulado en la Ley.

De la contratación celebrada por la entidad, se examinaron 86 contratos y convenios de un total de 787, que representan el 11% del total de los contratos suscritos. La muestra seleccionada suma un total de \$107.125 millones, que representa un 47.14% del valor total contratado.

Durante el desarrollo de la investigación, se presentó una limitación en el alcance referente a un hallazgo, el cual obedece a la existencia de diferencias entre tesorería y presupuesto en un valor de \$ 56.93 millones, relacionados con anticipos sin legalizar de vigencias anteriores, este se evidencia al finalizar la investigación y producto de una respuesta de un hallazgo comunicado a la administración por los Auditores de la CGR, del cual el Ente Territorial no suministró los

soportes, aduciendo solicitud de un mayor plazo para ello, que trascendía el cronograma asignado a la Auditoria, por lo cual no fue posible otorgar, por ello se establece una investigación disciplinaria y se continuará su análisis una vez liberado el informe para definir su situación fiscal.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al ente territorial, dentro del desarrollo de la auditoria de la CGR las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se consideró pertinente.

Concepto sobre el análisis efectuado

Al finalizar la investigación, se realizó un análisis de la gestión para el año 2010, con relación al año anterior, se dio un concepto desfavorable, debido a que en la evaluación a la gestión fiscal de los recursos de regalías petroleras, se presentaron deficiencias en el cumplimiento de los distintos proyectos y se desconoce el impacto de los programas y proyectos, así como hay deficiencias de control y seguimiento, como consecuencia de los siguientes hechos:

Se determinó presunto detrimento al patrimonio público en los Procesos contractuales por \$2.512 millones, ocasionados por deficiencias en el proceso contractual, sobrecostos y falencias de planeación, control y supervisión. Existe deficiencia del sistema de planificación, lo cual se evidencia en la diferencia sustancial entre el plan plurianual de inversiones y el plan anual operativo de inversiones, que da lugar a que no se ejecute anualmente lo planificado; deficiencias en el proceso contractual, constatado en la valoración de los precios pactados, que no corresponde con las condiciones y precios del mercado; limitaciones en el proceso de planificación contractual, aunado a deficiencias de supervisión y control por parte del Ente Territorial e inadecuado ejecución de interventoría, que origina el retraso en el desarrollo de proyectos y mayores costos en su implementación; en la Evaluación del Sistema de Control Interno el resultado fue de 1.44, el cual resulta ser eficiente, teniendo en cuenta los riesgos más significativos de los controles se consideró relevantes los siguientes aspectos: Para la ejecución

de los programas del Plan de Desarrollo, Plan Plurianual de Inversiones, de acuerdo al POAI, con recursos de regalías para la vigencia 2010 se asignaron \$216.806.32 millones siendo ejecutados a 31 de diciembre, \$184.550.69 millones, presentando un nivel de cumplimiento del 85.12%; los proyectos no tienen el respectivo seguimiento por parte de Banco de programas y proyectos, evidenciándose que muchos de ellos no se desarrollan en los plazos establecidos, con un impacto desfavorable sobre las necesidades de la población.

Como producto de la auditoría se profieren dos funciones de advertencia relacionadas con el megaproyecto de vivienda de interés social Bosques de San Luis de Neiva, y la ESE Corregimiento de Bruselas del municipio de Pitalito.

Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente investigación la CGR estableció 45 hallazgos administrativos, de los cuales veintiuno (21) corresponden a hallazgos con alcance fiscal, en cuantía de \$ 2.481.36 millones y treinta y uno (31) tienen alcance disciplinario y dos funciones de advertencia.

Tabla 7.

Resumen de hallazgos 2010

Tipo De Hallazgo	Cantidad	Vr Millones
Administrativos	45	
Fiscales	21	2481,36
Disciplinarios	31	
Penales		
Sancionatorios		
Función de Advertencia	2	

Nota. Basado en el informe de Auditoría Regalías Directas de la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República vigencia 2010

Entre los hallazgos encontrados se pueden señalar:

La no constitución de reservas presupuestales por la falta de planeación presupuestal y contractual, al suscribir contratos y convenios cuya fecha de ejecución superaba la vigencia, ocasionando violación al principio de anualidad presupuestal, al no ser recibidos y pagados los bienes y servicios en la vigencia en que se contratan;

Diferencias en Cuentas por Pagar, Cuentas por Pagar Vigencias Anteriores debido a deficiencias de control interno contable y de gestión, que conlleva a desgastes administrativos en el reconocimiento y pago de las deudas, se genera intereses y multas por litigios y demandas;

Falta de Ejecución de los Programas del Plan Plurianual de Inversiones que conlleva a que no se suministren la totalidad de los bienes y servicios requeridos por la comunidad, incumpliendo los fines esenciales del Estado, teniéndose los recursos para ello;

Cambios en la Información suministrada por la Oficina de Planeación Departamental sobre la ejecución del Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI por la vigencia 2010, la cual fue modificada en el transcurso de la auditoria, por falta de seguimiento y control en la estructuración y reporte de la información, restando credibilidad en los informes rendidos;

Carencia de Conciliación de Saldos entre Tesorería, Contabilidad y Presupuesto, Saldos de Avances y Anticipos sin legalizar, no son claros los Libros auxiliares y comprobantes de egresos de régimen subsidiado, con relación al principio de registro contable plan general de la contabilidad Pública no se da cumplimiento a la dinámica de ingreso de inventarios el cual debe ser en forma oportuna por deficiencia de supervisión pudiendo generar posible pérdida de elementos.

Resultados de la investigación

Con relación al estudio y los diferentes hallazgos, se conceptúa que la Gestión y Resultados es DESFAVORABLE, como consecuencia de la calificación obtenida, 78.69 puntos, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación:

Tabla 8.

Calificación de Gestión por componentes año 2010

Componentes	Sub-componentes	Ponderación	Calificación equipo auditor	Consolidación de la calificación	Ponderación Calificación %
Control de Gestión	Procesos				
	Administrativos	25%	75.0	18.75	
	Indicadores	25%	80.0	20.00	
	Ciclo Presupuestal	25%	85.7	21.43	20%
	Población objetivo y Beneficiaria	25%	75.7	18.93	
Calificación Componente Gestión Misional					
100%				79.11	15.82
	Objetivos misionales	50%	80	40	
Control de Resultados	Cumplimiento Planes				30%
	Programas y proyectos	50%	65	32,5	
Calificación componente Control de Resultados		100%		72,5	21,75
Control de Legalidad		100%	87,1	87,14	10%
Calificación Componente Control de Legalidad		100%		87,14	8,71
Calificación Componente Control Financiero		No se evaluó	No se evaluó		No aplica
Evaluación SCI		100%	88	88	10%

Calificación Componente Sistema de Control Interno	100%	88	8,8
Calificación Final de Gestión Ponderada	55,086		

Nota. Segundo cálculo realizado por el equipo auditor de regalías directas de la Gerencia

Departamental Huila Contraloría General vigencia 2010

La calificación de la gestión al no evaluarse el componente de Control Financiero, que corresponde al 30%; y por lo tanto, al ponderarse al 70%, se obtiene una calificación final de 55.086, la cual se expresa con base al 100%, y arroja una calificación de 78.69.

Los recursos de regalías transferidos al departamento del Huila en la vigencia 2010, fue de \$171.363 millones, pero el presupuesto definitivo alcanzó \$246.724 millones, de los cuales se ejecutó \$248.959 millones, para un superávit de \$2.235 millones. El Presupuesto de gastos tuvo una apropiación definitiva de \$246.724 millones, y una ejecución de \$227.214 millones, es decir el 92%, quedando un valor de \$19.509 millones por ejecutar. El monto analizado por sector: (Mortalidad Infantil, Salud, Educación, Agua potable, Alcantarillado, Otros Proyectos) se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 9.

Resumen monto auditado por CGR discriminado por sectores 2010

Sector	Universo			Muestra		
	No. Contratos	Valor	No. Contratos	% universo	Valor	% universo
EDUCACION	237	63.704.959,1	44	19%	54.603.812,9	86%
SALUD	121	53.339.290,9	37	31%	35.083.544,5	66%
AGUA POTABLE	50	26.559.030,5	20	40%	9.854.263,48	37%
DEPORTE	Y	5.980.047,11	8	73%	5.692.649,11	95%
RECREACION						
CULTURA	30	1.930.218,25	1	3%	194.630,47	10%

Sector	Universo			Muestra		
	No. Contratos	Valor	No. Contratos	% universo	Valor	% universo
SERV PUBLICOS	22	6.040.704,22	2	9%	1.237.113,12	20%
VIVIENDA	4	10.192.935,46	3	75%	9.885.675,16	97%
AGROPECUARIO	72	30.017.189,29	7	10%	25.846.173,20	86%
TRANSPORTE	110	17.995.791,63	15	14%	10.238.286,72	57%
PREV Y ATENCION DE EMERGENCIA	27	1.242.554,63	8	30%	555.517,34	45%
PROM Y DLLO TURISTICO	3	557.900,00		0%		0%
ATENCION GRUPOS VULNERABLES	22	3.960.314,00	2	90%	3.103.938,63	78%
EQUIPAMIENTO MPAL	1	500.000,00		0%		0%
DESARROLLO COMUNITARIO	14	410.792,30		0%		0%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	17	3.599.604,79	5	29%	2.649.228,14	74%
INTERVENTORIA	45	870.266,75		0%		0%
OTROS	1	312.500,00				0%
TOTAL	787	227.214.099,11	152	19%	158.944.832,82	70%

Nota. Elaborado por CGR discriminado por sectores según informe de equipo Regalías Directas de la Gerencia Departamental Huila vigencia 2010

Contratación

Este es el tema de mayor importancia para esta investigación ya que es donde se puede apreciar y estudiar, con mayor frecuencia, el Riesgo Moral y la Selección Adversa en el manejo de los recursos de regalías.

Se establece, pues, que la ejecución de recursos de regalías se efectúa a través de la contratación y convenios interadministrativos. En la vigencia 2010, el valor de la contratación con recursos de regalías ascendió a \$227.000 millones, los cuales se direccionaron a los sectores de ley, interventoría y a proyectos priorizados por la gobernación.

El presupuesto se distribuyó en la vigencia 2010 en las diferentes secretarías, siendo los porcentajes más representativos los de la Secretaría de Educación con el 27.67%, Secretaría de Salud con el 25.65%, y Despacho del Gobernador con el 15.79%.

De la contratación celebrada por el Departamento del Huila, se examinaron 86 contratos y convenios de un total de 787, que representan el 11% del total de los contratos suscritos. La muestra seleccionada suma un total de \$107.125 millones, que representa un 47.14% del valor total contratado.

Con relación al funcionamiento de restaurantes escolares, se estableció, en primer lugar, que algunas sedes educativas no cuentan con un lugar adecuado para el almacenamiento de los alimentos suministrados. Se encontraron sedes con estado locativo para el área destinada como cocina en regular y mal estado, falta de menaje en algunas sedes, lo que ocasiona deficiencias de seguimiento e incumplimiento del Departamento del Huila al no dotar de los elementos básicos e infraestructura a las Instituciones Educativas, para el suministro de almuerzo escolar, lo que conlleva a que no se cumpla con los estándares de seguridad e higiene para el desarrollo del objeto contractual.

Las muestras microbiológicas que se tomaron a los alimentos en algunas Instituciones Educativas arrojaron Resultados de Coliformes NO aceptables, en la colada de bienestarina con leche, jugo de mora, jugo de tomate, agua de panela con leche, y la ensalada fresca. De igual manera deficiencias detectadas debido a la mala calidad del agua, deficiente infraestructura y utensilios, baja capacitación a las manipuladoras en cuanto a limpieza, desinfección de materias prima, desinfección de manos y falta de guantes de manipulación, lo que conlleva a colocar en riesgo la salud de los niños. Las Condiciones de higiene restaurantes escolares no son las más apropiadas, toda vez que, en las visitas realizadas por la Interventoría a las Instituciones Educativas, se detectó que de las 447 sedes educativas oficiales visitadas, 301 sedes revelaron

que durante el año no se realizó fumigación para control de insectos y roedores, por incumplimiento del operador de dicha práctica de higiene, lo que pone en riesgo la calidad del producto entregado y por ende la salubridad de los niños.

En cuanto al transporte escolar, se determinó que hay sobrecupo y no acompañamiento en el transporte de estudiantes, y no pago oportuno de los aportes de seguridad social de los conductores que realizan el transporte escolar. Por deficiencia de control y vigilancia al transportador, se incurre en no velar por el cabal y efectivo cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los municipios y la gobernación del Huila. Lo anterior, puede generar posibles riesgos de accidentes, multas por no exigir el cumplimiento oportuno del pago de la seguridad social.

Análisis Y Resultados Auditoría Año 2011

La inversión en contratación con recursos de Regalías en el Departamento del Huila durante la vigencia 2011, ascendió a \$239.354 millones, representados en 474 contratos, de los cuales se tomó una muestra de 105 que totalizan \$168.500 millones, equivalente al 70,4%. Además, hacen parte de la muestra, contratos liquidados en la vigencia 2011, correspondiente a vigencias anteriores.

Se examinaron los recursos de Regalías Directas al Departamento del Huila, a través de la línea de auditoría de Control de Gestión, en la cual se evaluó la eficiencia y eficacia de los procesos administrativos, los indicadores, el ciclo presupuestal y población objetivo. Además, se revisó el grado de cumplimiento de los objetivos misionales del Ente Territorial, cumplimiento de normas frente a la concentración de la contratación y su capacidad económica, los mecanismos de control interno y las denuncias presentadas por la ciudadanía.

De igual manera se realizó un seguimiento a obras inconclusas, de conformidad con la Función de Advertencia realizada al Ente Territorial en el 2010, para verificar si las mismas estaban siendo utilizadas y cumplían con los fines esenciales del Estado.

Concepto sobre el análisis efectuado

La Contraloría General de la República, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la Evaluación de Gestión se fundamenta en la evaluación de la gestión, de resultados, de legalidad y los mecanismos de control interno relativos al proceso y actividades auditados, los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor, se obtiene una calificación final de 78.22, por lo cual se considera dentro de un rango Desfavorable.

La Plaza de Mercado del Municipio de Gigante, no está en servicio o uso por parte de la comunidad, incumpliendo el fin esencial del Estado para el cual se ejecutó su construcción, conllevando a un presunto detrimento de \$1.074,8 millones; El Parador Turístico de Hobo no está en servicio o uso por parte de la comunidad, que generó un presunto detrimento al patrimonio del Estado por \$177.6 millones; Los contratos de Consultoría 422, 424, 428, 429 y 444 del 2009 no cuenta con ningún producto final y/o proyecto del objeto contractual que determinan un presunto detrimento al patrimonio público de \$6.427,1 millones; El Departamento canceló en enero de 20012, 4 cuentas por pagar de la vigencia 2010 por \$80 millones, los cuales habían feneido en diciembre de 2011.

La Gobernación del Huila suscribió los convenios interadministrativos 243/09 y 086 de 2010 por cuyo objeto fue aunar esfuerzos para la construcción de la torre materno infantil de la ESE Hospital Universitario del Municipio de Neiva, en el cual se refleja el poco avance la misma, presenta un retraso del 69%, situación que afecta gravemente y coloca el riesgo la terminación del proyecto.

En la evaluación del Sistema de Control Interno el resultado fue de 1,27, el cual resulta ser Eficiente.

Como producto de la Auditoría se profieren 3 Funciones de Advertencia, relacionadas con el proyecto de riego en el Municipio de Colombia, la construcción fase II de la nueve ESE Hospital San Antonio del Municipio de Tarqui y Torre Materno Infantil Hospital Hernando Moncaleano Perdomo.

Relación de hallazgos

Tabla 10.

Resumen de relación de hallazgos 2011

Tipo De Hallazgo	Cantidad	Vr Millones
Administrativos	47	
Fiscales	7	7.679,5
Disciplinarios	24	
Penales	0	
Sancionatorios	0	
Función de Advertencia	3	

Nota. Basado en el informe de Auditoría Regalías Directas de la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República vigencia 2011

Resultados de la Auditoría

Con base en las conclusiones y hallazgos, la Contraloría General de la República, como resultado de la Auditoría adelantada, conceptúa que la Gestión y Resultados es Desfavorable, como consecuencia de la calificación obtenida, 78,22 puntos, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación:

Tabla 11.**Calificación de Gestión por componentes año 2011**

	Factores Mínimos	Ponderación	Consolidación de la	Ponderación
		Subcomponente	Calificación	Calificación
EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Procesos Administrativos	25%	19,79	
	Indicadores	25%	19,46	
	Ciclo Presupuestal	25%	20,29	20%
	Población objetivo y beneficiaria	25%	20,29	
		100%	79,83	15,97
	Objetivos Misionales	50%	38,50	
	Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	50%	36,67	30%
		100%	75,17	22,55
	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	75,83	10%
		100%	75,83	7,58
Razonabilidad Financiera	Razonabilidad Financiera	0%	0	0%
		0%	0	0,00
	Calidad y Confianza	100%	86,52	
		100%	86,52	8,65

Nota. Elaborado según cálculo realizado por el equipo Auditor de Regalías Directas de la Gerencia Departamental Huila Contraloría General vigencia 2011

La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH durante la vigencia 2011 transfirió al Departamento del Huila por recursos de Regalías \$218.405,12 millones.

El presupuesto definitivo alcanzó una apropiación de \$246.041,55 millones, de los cuales se ejecutó \$272.156,78 millones, para un superávit de \$26.115,23 millones. El presupuesto de gastos tuvo una apropiación definitiva de \$246.041,55 millones y una ejecución de \$231.548,27 millones, es decir el 94,11%, quedando \$14.493,28 millones por ejecutar.

Como lo habíamos descrito en la situación problemática de la presente investigación, al hacer un cuadro resumen de la relación de hallazgos que año tras año encontró la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República, se obtiene la siguiente información evidenciando con preocupación el incremento absoluto en todos los tipos de hallazgos:

Tabla 12.

Relación de hallazgos 2008-2011

Tipo de hallazgo	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
Administrativos	56	68	45	47
Fiscales	7	12	21	7
Disciplinarios	10	19	31	24
Penales	0	2	0	0
Sancionatorios	1	1	0	0
Función de Advertencia	1	0	2	3

Nota. Basado en informes de Auditoría Gubernamental con enfoque integral de la Gerencia Departamental Huila de la Contraloría General de la República años 2008-2011

Finalmente, después de verificar y analizar sobre las investigaciones que se han dado en estos cuatro años, es fácil identificar la cantidad de inconvenientes que se han presentado en torno al manejo financiero de regalías, y que conlleva a hacer una pregunta. ¿Las personas que han incidido en Selección Adversa, en fallas en contratación, y se han visto envueltas en investigaciones, no conocen realmente como deben actuar, o por el contrario, han decidido correr con ese Riesgo Moral por favorecer a alguien? Pues bien, teniendo en cuenta la información antes mencionada, se puede decir que es más porque deciden arriesgarse que por desconocimiento.

En razón a que los contratos analizados no suman ni un 15% de la totalidad, se pude dimensionar la cantidad de dinero que se ha desviado, se ha perdido y se ha dejado de invertir por el inadecuado uso de esos recursos de regalías. Este es un motivo por el cual a partir del 2012 los entes territoriales de todo orden deben pasar proyectos para poder obtener una mínima parte de lo que recibían por el concepto de regalías.

Otro aspecto importante es que todas estas fallas dadas en contratación en el departamento del Huila se deben a falta de control y seguimiento a dichos contratos. Un buen mecanismo para dar corrección a estas falencias es la participación ciudadana.

El Riesgo Moral es una situación latente en toda decisión relacionada con el manejo de las finanzas públicas, pero la Selección Adversa se evidencia en esta investigación en la medida en que los agentes que han recibido el encargo por parte del principal, han elegido acciones que han afectado el desempeño en el manejo de los recursos relacionados con las Regalías desconociendo lo establecido en la Ley, los decretos y los procesos para la gestión de la administración departamental, lo cual puede estar determinado por la falta de las competencias requeridas para el desempeño de las funciones asignadas o la ausencia de la aplicación de los procedimientos requeridos para el normal funcionamiento, o los intereses y presiones políticas

normales en el ejercicio de la administración pública dando por sentado, que, en ocasiones, se constituye la única forma de Selección Adversa el hecho de no apropiarse de los recursos, o la creencia de que un valor mínimo apropiado del erario público no se constituye en delito contra la administración pública.

Nuevo Sistema General De Regalías 2012-2023

Por el año 2011, sonados casos de corrupción en las regiones respecto del manejo de los recursos generados por las Regalías de la industria extractiva en Colombia llevaron al Gobierno Nacional a plantear una reforma constitucional por la cual se pasó del Fondo Nacional de Regalías (FNR) al Sistema General de Regalías (SGR). Para el efecto, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo por el cual se reformaron los artículos 360 y 361 de nuestra Carta Política, mediante el Acto Legislativo 05 de 2011. Esta normatividad comenzó a ser reglamentada a través de la Ley 1530 de 2012.

El manejo indebido de los recursos públicos por parte de los gobiernos locales y regionales de los municipios y departamentos productores de petróleo llevó, por ejemplo, en el año 2006 a una fuerte advertencia del entonces Contralor General de la República Antonio Hernández Gamarra, según la cual, en ese momento se presentaba pérdidas cercanas a 600 mil millones de pesos, por cuenta de la corrupción. Denuncias como ésta, se sumaban a casos como construcción de piscinas con olas y velódromo de Arauca, una manga de coleo y una planta procesadora de yuca que nunca operó en Casanare, una plaza de toros en el Municipio de Aipe al norte del Huila, un tobogán en el parque de la Vida en el Meta en un sitio donde no había piscina.

Como si lo anterior fuese poco, en una entrevista a un reconocido medio de comunicación nacional, en 2009, el Fiscal (E) Guillermo Mendoza Diago dijo sin titubeos: “el dinero que se han robado de las Regalías, supera el billón de pesos” y agregó que sólo en el Departamento del Meta “literalmente, se han robado 230 mil millones de pesos”. Situaciones como éstas, llevaron a algunos analistas a comparar el País con una segunda Nigeria en donde sus gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades del petróleo.

Así mismo, en 2011, el Procurador General de la Nación Alejandro Ordóñez, habló de 37 mil funcionarios investigados por su Despacho, de los cuales el 70% habían sido denunciados por casos de corrupción. El Agente del Ministerio Público también expresó que la mayor parte de los Gobernadores estaban bajo escrutinio y ya había varios destituidos y suspendidos. La denuncia más escalofriante la hizo el Auditor Iván Darío Gómez Lee, quien reportó que la Contraloría indagaba la pérdida de recursos por cerca de 42 billones de pesos en procesos de responsabilidad fiscal. Y subrayó que la recuperación de estos recursos no alcanzaba el 1% de los hallazgos fiscales.

En contravía de lo establecido en la Constitución de 1991, que reza que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada (subrayado fuera de texto), con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, el nuevo Régimen estableció un manejo centralizado de los recursos de la Regalías como una estrategia para ponerle freno a la corrupción.

Con la expedición del Decreto-Ley 4923 de 2011 el Gobierno modificó el Sistema General de Regalías, de forma tal que la disposición de los recursos provenientes del pago de las regalías se usara de manera eficiente y transparente.

El Decreto modificó la estructura institucional del Sistema General de Regalías y se ocupó, en buena parte, del aspecto atinente a la planeación y presupuesto para el manejo de estas.

Así, se estableció la forma en que debía disponerse de los recursos derivados de las regalías, sus administradores, la forma de distribución y a qué y quiénes ha de destinarse. Esto es, estableció una estructura que permitiría que las distintas entidades territoriales del país

pudieran beneficiarse de los recursos de las regalías para programas que redunden en su desarrollo.

Pero como demostraremos en el presente estudio, la finalidad fue realizar ajustes supuestamente para evitar desviación de recursos cambiando instancias de decisión y descentralismo, pero infortunadamente la reforma no atacó el tema de fondo del manejo de la información, el Riesgo Moral y la Selección Adversa.

Modificaciones que se destacan en el Decreto-Ley

Centralizó el recaudo de las Regalías en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías. Con ello se busca atacar la corrupción, y lograr un manejo más eficiente de los recursos. También se adopta la figura de la Ley del Presupuesto del Sistema General de Regalías, que difiere de la Ley Anual del Presupuesto en tanto que es de carácter bianual. En esta Ley, se señalan, entre otras cosas, los proyectos que serán financiados con los recursos del Sistema General de Regalías.

Figura 14.

Objetivos del nuevo SGR

El nuevo Sistema General de Regalías tiene como objetivos:

- 1** Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorros para épocas de escasez.
- 2** Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social.
- 3** Promover el desarrollo y la competitividad regional
- 4** Incentivar proyectos mineroenergéticos (tanto para la pequeña y media industria y para la minería artesanal).
- 5** Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes.
- 6** Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.

Nota. Tomado de (Departamento Administrativo de Planeación, 2017)

Destinación de las Regalías

Anterior sistema: En virtud de las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 había 54 maneras de invertir las regalías. Para poderlas invertir libremente se requería cumplir 4 coberturas mínimas dispuestas por la Ley 141 relacionadas con educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil. Esa ley rigió 20 años sin que ningún municipio lograra las 4 coberturas. Los que lograron 2, proporcionalmente se les permitía la inversión en unos porcentajes definidos por la ley.

Nuevo sistema: Las regalías están destinadas para ahorro e inversión, así: Generación de ahorro público: Ahorro para pasivo pensional. Financiar proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Inversiones en educación, en ciencia, tecnología e innovación. Fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos. Conocimiento y cartografía geológica del suelo. Participación de las entidades territoriales en las regalías. El Estado —como titular de las regalías— transfiere, a título de participación, un porcentaje de las regalías. Con ello busca beneficiar a las entidades descentralizadas territorialmente, para que fomenten el desarrollo. La finalidad de la participación de las entidades territoriales en las regalías es que los ingresos de las regalías y las compensaciones beneficien a las regiones y, por ende, a los colombianos y no solo a los territorios en los cuales se hace la explotación, o a aquellos que sirven de ruta para el correspondiente transporte.

(C.E., Sec. Tercera, Sent. 16542, oct. 15/2008. M.P. Enrique Gil Botero).

Clases de Regalías

Anterior sistema: Directas. Significaban el 80% del total de las regalías. Aquellas que recibían las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban recursos naturales no renovables o por cuyos territorios se transportaban esos recursos naturales no renovables. Cada dos meses se les entregaba directamente a esos departamentos o a esos municipios y

ellos las ingresaban en sus presupuestos. Durante el régimen anterior, 3 departamentos con sus correspondientes municipios estaban recibiendo el 90% de ese 80%, es decir, 3 departamentos que representaban el 17% de la población, estaban recibiendo el 70% de las regalías. Desde el año 2000 al 31 de diciembre del año 2011, cifras del DNP, el país recibió 46.6 billones de pesos en regalías y sólo el 17 % de la población del país recibía ese porcentaje del 80%. Indirectas. Representaban en 20% del total de las regalías. Las indirectas no se entregaban, como si ocurría con las directas a las entidades territoriales. A ellas tenían acceso las entidades territoriales, previa presentación de un proyecto de inversión que debía ser viabilizado por el ministerio competente según la naturaleza del respectivo proyecto: construcción, educación, aguas, salud, etc. Un consejo asesor de regalías estudiaba cada proyecto y si había recursos aceptaba financiar ese proyecto en el marco de ese 20%.

Nuevo Sistema: Regalías directas: La concepción de regalías directas se mantiene bajo la nueva normatividad (Aquellas que recibían las entidades territoriales en cuyos territorios se explotaban recursos naturales no renovables o por cuyos territorios se transportaban esos recursos naturales no renovables). Regalías específicas: Son las que se giran a los municipios más pobres del país, según el índice de necesidades básicas insatisfechas, el índice de población y el índice de desempleo, con cargo al 40% de los recursos del Fondo de Compensación Regional. Actualmente vienen siendo recibidas por 1084 municipios. Regalías regionales. (De los fondos de desarrollo regional y de compensación regional para inversión de las regiones). Regalías de ciencia, tecnología e innovación. Representan el 10% de las regalías nacionales recibidas de la industria extractiva.

Objetivos de la reforma

Cumplir la promesa de mayor equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales. Con el sistema anterior, el 80% de las regalías se lo

apropiaba el 17% de la población. Ahora, ese mismo 80% apunta a beneficiar al 70 % de la población. Los seis departamentos más pobres del país -Chocó, Vichada, Guainía, Vaupés, Cauca y Nariño- recibieron 613.000 millones de pesos adicionales en el 2012, frente al promedio de lo que habían recibido en el periodo 2007-2011.

Adicionalmente, el Fondo de Compensación Regional les dio asignaciones directas a 1.088 municipios en el 2012, frente a menos de 500 municipios que recibían regalías bajo el esquema anterior. La nueva distribución permite que los municipios tengan acceso a los recursos de regalías favoreciendo a aquellos de mayores necesidades, es decir, a los más pobres.

Principios de la reforma

Ahorro para el futuro: 40% de los recursos del SGR están destinados al ahorro y el 60% para inversión. Equidad: En todo el territorio se reciben regalías, explótense o no recursos naturales no renovables. Competitividad regional: El propio legislador definió un proyecto de impacto regional, como “aquel que incida en más de un departamento de los que integren una región o diferentes regiones, así como el que beneficie a un conjunto significativo de municipios de un mismo departamento y que por su naturaleza influya positivamente en el desarrollo de estos” (artículo 155 de la Ley 1530 de 2012).

Buen Gobierno

Tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la participación ciudadana, empoderando a los ciudadanos en las decisiones y las responsabilidades de desarrollo, todo lo cual se ve reflejado en el artículo 58 de la Ley 1530 de 2012, donde se consagra la participación ciudadana y el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del SGR.

Órganos que integran el SGR

El Sistema General de Regalías -SGR- está constituido por el conjunto de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, sus asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones. Su Comisión Rectora está integrada por: El Director del DNP, quien la preside, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía o su delegado, dos gobernadores. Uno que representa a los departamentos productores y otro que representa a todos los departamentos, productores o no, dos alcaldes. Uno que representa a los municipios productores y otro que representa a todos los municipios, productores o no productores, dos miembros del Congreso como invitados permanentes con voz y sin voto.

Qué hace un OCAD

Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD– dan viabilidad a los proyectos, que se podrán apoyar en personas jurídicas públicas y privadas, o personas naturales con experiencia y reconocida trayectoria e idoneidad. También, comisiones regionales de competitividad, Consejos Territoriales de Planeación, agremiaciones económicas y profesionales, organizaciones sociales, Instituciones de educación superior, autoridades de la jurisdicción indígena y/o Institutos técnicos reconocidos.

Delegados de comisiones consultivas analizan la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD: Las recomendaciones no serán vinculantes. Los miembros del comité consultivo no son remunerados. Su participación no debe generar conflictos de interés.

Cómo funciona un OCAD

Los miembros de los OCAD son Ad–honorem, mínimo un miembro de cada nivel de gobierno. Cada nivel de gobierno tiene 1 voto. Las decisiones son por mayoría calificada (2 de 3 votos) dos invitados permanentes: representantes comunidades negras e indígenas. El quórum

tiene también sus estipulaciones. Se reunirán de manera ordinaria (cada 2 meses) o extraordinaria. Se reunirá de manera presencial o virtual. Las sedes del OCAD son el municipio y el departamento. Sin perjuicio de poder sesionar en cualquier ciudad. De cada sesión del OCAD se levantará acta. Las aprobaciones se tomarán en Acuerdos posteriores a las actas.

El OCAD cuenta con un Presidente, encargado de presidir las sesiones, señalar orden del día, velar que las decisiones se adopten, suscribir las actas y los acuerdos. Su período es por anualidades. La Secretaría Técnica (ST) debe proporcionar infraestructura logística, técnica y humana, recibir y registrar los proyectos, convocar a los miembros del OCAD e invitados permanentes, llevar la relatoría y elaborar las actas y acuerdos de proyectos, presentar un informe del ciclo de los proyectos, realizar la custodia y archivo.

Peor El Remedio Que La Enfermedad

Con el exgobernador Sergio Fajardo ha coincidido el exrector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman, quien descalifica radicalmente el modelo del SGR. Para él, con el cambio de la normatividad, el sistema quedó peor que antes por dos razones: “primero, por el hecho de que las Regalías se distribuyeran por el territorio como mermelada a la tostada, que llevó a la dispersión total de estos recursos, impidiendo que se concentraran en grandes proyectos estratégicos” y, segundo, encuentra que su forma organizativa es tan complicada y engorrosa que la ejecución es muy lenta. Señaló que en el año 2013 se tenían 15 billones de regalías en bancos. Lo expresado por Wasserman fue corroborado por la Contraloría General de la República, que, en su reporte de ese año, daba cuenta de graves deficiencias en la implementación del SGR, que la ejecución del sistema era demasiada baja y que había una evidente represión de recursos. “Las cifras son desalentadoras, los 1,54 billones producto del mayor recaudo, han permanecido durante seis meses represados en las cuentas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el nivel de giros está en el 42.26% del total de los recursos

recaudados, y su ejecución en proyectos aprobados en el 39.59% con corte a mayo del 2013”, observó la Contraloría.

El experto Jorge Iván González, crítico también del SGR, sostiene que, en contraste con este sistema, se debe mirar como ejemplo a Ecuador, donde las Regalías también están centralizadas, pero para hacer grandes infraestructuras que hagan de él un País más competitivo a nivel internacional. Y agrega el Modelo de Noruega, donde el Ministerio de Finanzas es el administrador de los fondos de los recursos de Regalías por extracción de petróleo y gas. En consecuencia, es el encargado de guiar, monitorear y evaluar el desempeño de las inversiones que se hacen.

Es por ello por lo que, el Profesor González insiste que con las Regalías “*El País debe pensar en grande, en obras que realmente contribuyan al desarrollo nacional: vías que acerquen el centro del País con el caribe y el pacífico, un tren que permita dinamizar el transporte de carga, en fin ...*”. Por lo anterior, para el experto González, su visión es que “*Estamos en un mundo peor al que había*”.

Según la Dirección Nacional de Planeación –DNP, después de cuatro años de operaciones del Sistema General de Regalías, una de las principales debilidades ha sido la deficiencia de alcaldes y gobernadores a la hora de estructurar los proyectos, lo cual conlleva a la acumulación de saldos y problemas en las ejecuciones.

La DNP cuenta con una herramienta de medición que establece los municipios del país con mayores dificultades en la formulación de proyectos, es el Índice de Problemática en la Estructuración de Proyectos –IPEP-. El Índice hace las mediciones a partir de tres variables: ejecución, donde se tiene en cuenta la gestión correspondiente a la mayor cantidad de proyectos que hayan iniciado los alcaldes o gobernadores; número de proyectos sin contratar y los

inconvenientes presentados en planeación de la ejecución, contratación, ejecución y reporte de información.

El IPEP midió la gestión en 1.101 municipios del país, con corte a diciembre de 2015, y mostró que en 176 de ellos el resultado no era positivo, que era crítico. Entre los 176 estaban incluidos 5 del Huila: Neiva, Pitalito, Algeciras, Aipe y Suaza.

En visita que hizo a principios de abril de 2016 a la capital del Huila, Simón Gaviria, Director Nacional de Planeación, respecto de las cifras referidas, dijo que “Somos conscientes de que existen falencias en los municipios y departamentos. Por eso, queremos darle a los nuevos alcaldes y gobernadores los instrumentos que les permitan aprovechar las fortalezas de las financieras del orden nacional como Fonade, Findeter, Bancoldex, Finagro, Banco Agrario o Fondo Nacional del Ahorro, entre otras, para que ellos materialicen sus intenciones de inversión y logren ahorros en costos y tiempos y, lo más importante, que haya calidad e inversiones eficientes”.

Otra cifra que quedó para analizar dice que, según el Sistema General de Regalías de 2012 al 2015 se presentó marcadas debilidades en la estructuración de proyectos, por lo que hoy en regalías en el país existen \$2.1 billones en saldos para ser utilizados por no contar con proyectos estructurados.

De acuerdo con el Director de Inversiones del Sistema General de Regalías (SGR) Camilo Ernesto Chacón, “Todos los municipios del Huila, tienen \$50.530 millones de pesos a nivel nacional para inversión en proyectos. También existen unos recursos regionales y departamentales, para el OCAD departamental \$10.154 millones, por el OCAD regional: \$39.749 millones y para proyectos de ciencia y tecnología e innovación: \$72.439 millones”. Y añadió: En total son \$172.873 millones, recursos considerables, sólo para el año 2016”.

A propósito, Óscar Vargas, director de Prospectiva, Programas y Proyectos de la Alcaldía de Neiva, ha señalado que cuando se presentan proyectos por parte de los entes territoriales en muchas ocasiones no se puede acceder a los recursos de inversión pública, debido a la mala formulación de estos. “Eso hace que los recursos que hoy son escasos y por los cuales competimos con otros departamentos a nivel nacional no lleguen a nuestro territorio” precisó Óscar Vargas.

Entre las deficiencias más comunes que se presentarían están: desconocimiento en el paso a paso de lo que exige la Metodología General Ajustada, no se cumple con la totalidad de los requisitos exigidos y se entregan los proyectos en fechas no estipuladas.

Con todo y las falencias referidas, a junio de 2016, según Planeación Nacional, que suspendió el giro de regalías a 125 municipios colombianos, la medida no cobijó a ninguna localidad del departamento del Huila, toda vez que se comportó de una manera aplicada al reportar información oportuna a los aplicativos del Departamento Nacional de Planeación para hacer seguimiento al monitorear el estado de avance de los proyectos. La medida se tomó con información que tuvo corte a 31 de diciembre de 2015. Antioquia fue el departamento que concentra el mayor número de suspensión de giros temporales con 18 casos, seguido por Bolívar y Boyacá con 15 casos cada uno.

Casos críticos

Sin embargo, es de resaltar dos hechos que dieron para noticia de primer orden en los medios escritos de información del Huila, con fecha 1 de junio y 19 de agosto de 2016: “Hay 4 proyectos críticos financiados con regalías en Huila: DNP” y “En Huila, DNP revisará proyectos mal estructurados por \$126.000 millones”. Según el DNP, las obras están evaluadas en 37.000 millones de pesos, de los cuales el 24 por ciento corresponden a recursos de regalías y el 76 por ciento a otras fuentes.

Los sectores a los que pertenecen los proyectos críticos son: agricultura, vivienda, cultura, deporte y recreación. Los cuatro proyectos críticos fueron aprobados durante las vigencias 2012 y 2013, años en los que se inició la implementación del Sistema General de Regalías-SGR-. Estas falencias fueron establecidas en el corte hecho a través del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación –SMSCE- de Planeación Nacional a 31 de marzo de 2016. Tal análisis hace parte de un ejercicio donde se identificaron 144 proyectos críticos en todo el país por 1.2 billones de pesos.

Las obras en estado crítico en el Huila fueron clasificadas por el DNP en tres grupos, según la causa de los inconvenientes, así:

1. Los proyectos que tienen falta de sostenibilidad o funcionalidad.

Son obras terminadas o en ejecución, que no pueden entrar en funcionamiento dado que no tienen garantizada su sostenibilidad o presentan problemas funcionales que no les permiten cumplir con el propósito para el cual fueron aprobados.

Aquí se encuentra el controvertido proyecto “Adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid” por 21.000 millones de pesos, el cual no tiene garantizada la sostenibilidad, funcionalidad y operatividad. Como si lo anterior fuera poco, se hizo este año un ajuste al proyecto por 7.000 millones de pesos, y sigue teniendo problemas en materia de iluminación, sillería, obras de acceso, entre otros. Para completar el patético cuadro, se produjo un accidente en la obra, que dejó cuatro víctimas fatales, diez heridos y la suspensión de la obra, cuya planeación, estructuración y ejecución es objeto de una evaluación de la Sociedad Colombiana de Ingenieros. Todo apunta a que la obra sólo sería reiniciada en el primer trimestre del año 2017.

2. Los proyectos con insuficiencias técnicas graves.

Aquellos que, si bien, ya están en funcionamiento, muestran problemas estructurales e incumplimientos de normas técnicas que en algunos casos pueden poner en riesgo a los beneficiarios de estos.

Es el caso del proyecto de “Mejoramiento de vivienda (construcción de 27 cocinas y 29 baterías sanitarias) Villavieja, Huila, Centro Oriente” por un valor de 323 millones de pesos, a cargo de la Administración Municipal. En este proyecto se identificaron deficiencias técnicas por la disminución de espesores en placas, mesones y columnas. Aunque el DNP le dio una oportunidad para enmendar los errores, ello no se dio y, entonces, se ordenó la suspensión de giros de regalías.

3. Los proyectos con retrasos injustificados en su ejecución.

Es el caso del proyecto de “Construcción, rehabilitación de distritos de riego y elaboración de estudios y diseños para proyectos de adecuación de tierras en el departamento del Huila”, por valor de 16.000 millones de pesos, que está a cargo de la Gobernación. La obra está suspendida de manera indefinida por problemas en el suministro de materiales, la temporada invernal y la falta de mano de obra calificada.

A mediados del pasado mes de agosto, el mismo director de Planeación, Simón Gaviria, reveló en Neiva que, aunque se tienen para el Huila, en la vigencia 2016, un total de 172.000 millones de pesos provenientes de las regalías, al mismo tiempo advirtió que hay 126.000 millones de pesos aprobados para proyectos que no quedaron bien estructurados y que serán revisados. Y, una apreciación, para tener muy en cuenta. Según el director del DNP, casi el 75% de los proyectos del Huila son para obras que no superan los mil millones de pesos. Considera el alto funcionario que los recursos OCAD municipal deberían dirigirlos a proyectos de mayor envergadura.

Nuevo Gobierno Departamental

Para la administración del Huila, que encabezaba para el 2016 el Gobernador Carlos Julio González Villa, según el jefe de Planeación departamental, Armando Saavedra Perdomo, “Vale la pena reconocer que aquí estamos bien porque somos segundos a nivel regional y de 15 en el concierto nacional, pero los municipios sí tienen algunos problemas en términos que les quedó plata sin ejecutar. Del Fondo de Ciencia y Tecnología quedaron 54.000 millones de pesos sin gastar, eso es bueno para nosotros como nueva administración, pero malo en la medida que los recursos están allí guardados y no se ocuparon por cuenta de proyectos”.

Observaciones Académicas

Fenalco Huila, con su directora Andrea del Pilar Bautista Perdomo, auspició en mayo 2016 el foro “Regalías: inversión para el desarrollo” que contó con la participación de expertos internacionales y nacionales, quienes dejaron importantes recomendaciones para que los proyectos no se engaveten en los escritorios de los entes nacionales por falta de implementación de estos. Según los expositores, hay, a nivel nacional, un 59% de proyectos que no han empezado a ejecutarse, correspondientes a 1.400 que están ‘en veremos’.

También dijeron que hay muchas razones por las que se escogen mal los proyectos y la inversión no llegan a donde debería llegar. “Eso tiene que ver con dos problemas: transparencia y control ciudadano” afirmó César Alirio Ferrari Quine, doctor en Economía de la Universidad de Boston y Asesor del Fondo Monetario Internacional. Para Juan David Gutiérrez Rodríguez, candidato a doctorado de la Universidad de Oxford, si está fallando la inversión de regalías en el Huila es por falta de voluntad, o si la hay, se requiere construir la capacidad local para poder entregarle a la sociedad lo que necesita. De su lado, Luis Álvarez Londoño, vicerrector de Extensión y Relaciones Institucionales de la Universidad Javeriana, señaló que el tipo de foros que se comenta los están realizando por todo el país para poner un grano de arena en la lucha

anticorrupción para que no se pierdan las regalías, que tienen un destino fundamental en términos de desarrollo del país.

Mala selección

De acuerdo con el doctor César Alirio Ferrari Quine, hay muchas razones por las que se escogen mal los proyectos y la inversión no llega a donde debería llegar. Según el académico, eso tiene que ver básicamente con dos problemas: transparencia y control ciudadano. Al respecto, precisó: "Muchas veces se solucionan mal por falta de transparencia. Se ejecutan mal por falta de control ciudadano, porque cuando los ciudadanos no controlan los proyectos, las cosas salen mal, pero cuando la gente controla y las decisiones son más transparentes, todo sale bien".

Y agregó, para ilustración del auditorio, "Hay una cifra muy diciente, cerca del 59% de los proyectos no han empezado a ejecutarse en el país y no tendría que ser así porque son recursos que se pierden y, entonces, no dan los frutos que deberían dar en beneficio de los ciudadanos". Pero más, informó que el Banco de la República, en un estudio, reveló que cerca de 1.400 proyectos no han empezado la ejecución a nivel nacional. "Entonces –subrayó- allí hay un problema de implementación de los proyectos y en ese sentido hay una situación complicada porque son recursos que se están desperdiando. Lo que pasa es que estos proyectos no están lo suficientemente desarrollados y no pueden iniciar la ejecución porque no están completos. Por ejemplo, un proyecto de alcantarillado, que suena muy interesante, no lo es porque no tiene los estudios completos y, en consecuencia, hay que apoyarse en las instituciones de carácter nacional para resolver esas trabas en la presentación de los proyectos regionales".

"Puente" Comunidad-Autoridades

Otra recomendación significativa hace alusión a la importancia que tiene el hecho de la autoridades locales y regionales se acerquen a las necesidades de la comunidad y cómo darle

una respuesta positiva. Igualmente, hizo un llamado a la sociedad civil para que se organice, porque la reforma al SGR incluye más transparencia. “En internet –anotó Gutiérrez Rodríguez– pueden acceder a la información de cómo y dónde se están ejecutando las regalías. Así, las organizaciones y las comunidades que tengan un interés puntual, pues, que se organicen ya que el Sistema General de Regalías les brinda herramientas para que participen en las decisiones de inversión”.

Ciencia, Tecnología e Innovación – CTi –

Según el Acto Legislativo que dio paso al Sistema General de Regalías, “*Los programas y/o proyectos en Ciencia, Tecnología e Innovación de los Departamentos, Municipios y Distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), en el cual tiene asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o su Delegado, un (1) Representante del DNP y otro (1) de Colciencias, quien ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador, cuatro (4) Representantes de las Universidades Públicas y (2) dos de Universidades Privadas*”. También establece que “*Los recursos de este Fondo, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los Departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este Fondo podrán financiar Gasto Corriente*”.

Dos posiciones encontradas frente al manejo de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, dejaron conocer el exgobernador del Vichada, Sergio Andrés Espinosa, y el exrector Wasserman. El primero, dice que, aunque su región tiene vocación agrícola, no se hace investigación y no se pone la ciencia a favor de ese sector productivo. El segundo, afirma que no es admisible que a pesar de que las Universidades Públicas y Privadas tengan cuatro (4) y dos (2) cupos respectivamente, solo un (1) voto cuenta a la hora de tomar decisiones en las

Secretaría Técnica que ejerce Colciencias. “*En realidad el Gobernador es el que decide, lo cual se traduce en un criterio político y no técnico*” afirma Wasserman.

La controversia y las posiciones que enfrentan a políticos y científicos tiene otro ingrediente. Según Alexander Gómez, Vicerrector de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia: “*el sistema afianza la relación entre Academia, Gobiernos regionales y otros organismos, al igual que ofrece un nuevo esquema de trabajo en proyectos conjuntos*”.

La postura de Gómez se refuerza con la afirmación según la cual el SGR le ofrece a la Universidad, grandes posibilidades de trabajo y de desarrollo. “*Nos ha implicado una nueva relación con las regiones y acercarnos más a los problemas sentidos de estas zonas. Cada región tiene criterios y necesidades específicas. Se ha generado un movimiento fuerte en la Nación para estructurar capacidades con los Comités Departamentales de CTI, hemos comenzado una interrelación más dinámica con Cámaras de Comercio, otras ONG y gremios. Creo que a la Universidades que tienen gran potencial, les ha permitido ir a las regiones y acompañar los procesos con sus Grupos de Investigación. Esto es muy positivo para los Entes Territoriales y el sistema de CTI Regional*”, sostiene el profesor Alexander Gómez.

El papel de la Sociedad Civil

Los cambios de modelos y políticas gubernamentales, necesariamente generan discusión, debate y posiciones, que confrontan a sus simpatizantes y críticos. El paso de Fondo Nacional de Regalías al Sistema General de Regalías no ha sido la excepción, como se advierte fácilmente en lo consignado aquí.

Una pregunta obvia es: ¿qué papel debe jugar la llamada Sociedad Civil?.

Si bien es cierto la estructura del Estado Colombiano, cuenta con Entes como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para el seguimiento y vigilancia de los actos del Ejecutivo, la misma Carta Política contempla el derecho ciudadano a

ser sujeto activo en el seguimiento al manejo de los recursos del Erario, tengan el origen o la procedencia que se halla estipulado en la Ley.

En esas condiciones, se impone la necesidad de que todos los colombianos nos comprometamos en el acompañamiento a la formulación de propuestas, el seguimiento a la ejecución presupuestal y la calidad de los bienes, productos y servicios que contrata y ejecuta la Administración Pública. Su papel no puede ser simplificado a la crítica, debe ser proactivo y concurrente en la formulación de propuestas. Para todo lo anterior, debe acudir al estudio, investigación y análisis riguroso, con el fin que sus aportes sirvan para la construcción de proyectos y programas que interpreten el beneficio general y no el de unos pocos servidores públicos y/o contratistas del Estado, siendo más exigentes con las veedurías e interventorías en los contratos, toda vez que la reforma cambió instancias de decisión pero no atacó el tema de fondo del manejo de la información, el Riesgo Moral y la Selección Adversa.

Conclusiones Y Recomendaciones

El desarrollo de este trabajo permitió determinar aspectos muy preocupantes sobre los manejos irregulares de los recursos de las regalías petrolíferas en el departamento del Huila y la Incertidumbre Moral en la adjudicación de contratos para la administración de estos fondos.

Al realizar la revisión de lo referencial sobre la base de los dos ejes temáticos del problema: Riesgo Moral y Selección Adversa, se constató que la fundamentación teórica como apoyo y base de la normatividad existente para el buen manejo de las finanzas públicas, dista mucho de la realidad con la que los administradores y funcionarios públicos determinan prioridades en los entes territoriales, adicionando que el ciudadano en dicho manejo está aún muy lejos de ser más allá que veedor activo, conocedor y responsable del bienestar de las comunidades a las cuales ellos representan.

Fue así, como de los resultados tabulados en las encuestas como primer instrumento de investigación, se pudo constatar que aunque existe un manual para la ejecución de los recursos de Regalías, no se le da el manejo adecuado, ni todas las personas encargadas de la ejecución de estos recursos lo utilizan o saben que este manual existe, constatándose que el desconocimiento de herramientas para la ejecución de recursos es uno de las causas de Riesgo Moral y Selección Adversa en el departamento del Huila.

Así mismo, se demostró en las entrevistas realizadas, que los líderes comunitarios y el ciudadano en general, tienen claridad referente al sistema de Regalías, su origen y su destino; pero al contrastar los fundamentos teóricos con la realidad observada en las comunidades, permitió evidenciar que hace falta mucha formación para ser ciudadanos vigilantes y actuantes de sus propios destinos.

Ahora bien, del resultado de las auditorías adelantadas en los años de estudio 2008, 2009, 2010 y 2011, se conceptuó en todas, que la gestión no cumplió con los principios de economía,

eficiencia y eficacia. Cabe concluir que sin sobrepasar el 15% de la totalidad de los contratos ejecutados, en desarrollo de las auditorías se establecieron 216 hallazgos administrativos, de los cuales 47 tuvieron alcance fiscal por valor de \$13.795 millones, 84 de carácter disciplinario, 2 procesos penales, 2 procesos administrativos sancionatorios y 6 funciones de advertencia, los cuales fueron trasladados ante la autoridad competente, en ocasiones por desconocimiento como quedó demostrado en los capítulos II y III, y en otras que aun conociendo, existe problema de información agravada sumada a falta de honestidad y de injerencia política.

La trazabilidad hecha a los tres instrumentos llevados a cabo en la investigación, permitió soportar lo distante, arrítmico y poco coherente del manejo administrativo y financiero dado en dichos periodos en estudio a los recursos provenientes de Regalías y la necesidad de planear, de visionar un rumbo certero que permita aprovecharlos para adelantar proyectos reales, toda vez que son cifras importantes y deberían estar en consonancia con el Plan de Desarrollo sin que sea camisa de fuerza para satisfacer necesidades prioritarias de la comunidad.

De otra parte, debe subrayarse que desde la implementación del nuevo Sistema General de Regalías (SGR) y a la fecha, aunque se tuvo el propósito, según la normatividad, de propender por la transparencia en el manejo de los recursos públicos derivados de las regalías, las cifras y las evaluaciones de las autoridades competentes en el orden nacional dejan mucho que desear de la pulcritud y acertada disposición de los dineros públicos, lo cual ha llevado a la congelación de sumas billonarias en pesos, ya sea porque no se han presentado los proyectos con el lleno de los requisitos o porque en la ejecución de las obras han sido notorias las deficiencias de diverso orden. Su finalidad fue realizar ajustes supuestamente para evitar desviación de recursos cambiando instancias de decisión y descentralismo, pero la reforma no atacó el tema de fondo del manejo de la información, el Riesgo Moral y la Selección Adversa.

De la investigación, particularmente el aporte de expertos nos muestra como la información es un problema central, en tres dimensiones:

1. Previo a la contratación, no existe suficiente ilustración y transparencia sobre contratistas y su idoneidad (falta de transparencia en identificación de Agentes), los funcionarios no están suficientemente preparados o informados sobre los procedimientos administrativos y legales para la contratación y los veedores tienen menor información técnica y legal, pero tampoco sobre recursos presupuestales para atender las necesidades de las comunidades (problemas de acceso y manejo de información de los representantes del Principal).
2. En la ejecución, la información que maneja el contratista (Agente) respecto a ejecución física y financiera no es fácil u oportunamente entregada a veedores, interventores e instituciones de control, generándose información confusa y dispersa entre múltiples instancias que representan, o debería representar el interés del principal (Atomización, dispersión y contradicción en la información que dificulta la reacción oportuna del Principal).
3. En la entrega de la obra, bien o servicio, el contratista tiene ventaja en el manejo y en ocasiones manipulación de información sobre materiales, costos, precios y calidad del bien o servicio entregado (información privilegiada del Agente). El interventor, veedor y las entidades de control manejan información incompleta o inoportuna, que por lo general no comparten entre sí y menos con veedores o comunidad, lo cual lleva a entregas incompletas, deficientes o inservibles de lo contratado y pagado.

Estos problemas de información favorecen los intereses politiqueros y animan la corrupción, al tiempo que dificultan y desmotivan el control ciudadano. La falta de confianza en las instituciones democráticas y los procedimientos administrativos públicos están llegando a unos niveles intolerables, pero la solución no está en inventarse cada vez más normas y procedimientos sofisticados, haciendo más complejos los procedimientos de asignación y

ejecución de recursos, sino en que seamos capaces de lograr que haya coherencia, orden y transparencia en cada una de las fases del proceso.

Para avanzar en una estrategia tendiente a remover los problemas de información y hacer más operante el control del Principal sobre los Agentes, en procura de la eficiencia y eficacia administrativa se hace prioritario:

1. Que, Principal y Agentes se comprometan con la transparencia en los procesos y avances de la contratación pública. Aclarándose que el Principal no es solo el ejecutivo, sino el pueblo o comunidad beneficiaria de los recursos públicos, por tanto, estaría representada por los veedores ciudadanos y los entes de control, además de los funcionarios del poder ejecutivo, en la instancia de gobierno de que se trate.
2. Esa transparencia se refiere a la información amplia y suficiente sobre recursos, contratos, inicio, avance y terminación o entrega de obras. Pero se debe capacitar a funcionarios y líderes comunitarios para potenciar su función de control como veedores o interventores. Es importante que entre los líderes comunitarios destaqueen representantes de partidos o grupos de oposición.
3. Esa transparencia también requiere que haya medio y vehículos apropiados para transmitir y difundir la información. Entre esos procedimientos debe existir un acto público de iniciación en que se divulguen las obras bienes y servicios contratados. Aquí se debe incluir toda la información que permita a entidades de control y veedurías hacer seguimiento a lo contratado.
4. Evento de Rendición de cuentas o entrega del objeto contratado. Este acto público debe contar con presencia activa de los entes de control y las veedurías ciudadanas. Este procedimiento debe permitir la divulgación de un ranking municipal o regional ejecución inversión pública, en que se visualicen los desempeños de contratistas (Agentes) y funcionarios o veedores (Principales), para que la opinión pública pueda establecer la sanción social o el estímulo a

distintos agentes según sus merecimientos. Esto sería un insumo para ubicar nuevas contrataciones o un valor agregado en la calificación de méritos para servidores públicos

En consecuencia, a partir de este trabajo estamos aportando elementos e ideas desde la economía pública y la administración, que esperamos contribuyan a controlar el cáncer de la corrupción administrativa y a fortalecer la gestión de recursos públicos con criterios democráticos y participativos.

Referencias bibliográficas

- Akerlof, G. (2001). *El mercado de la incertidumbre*.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2017). *Información organizacional*. Obtenido de [www.huila.gov.co: https://www.huila.gov.co/administrativo-de-planeacion/publicaciones/7073/departamento-administrativo-de-planeacion/](https://www.huila.gov.co/administrativo-de-planeacion/publicaciones/7073/departamento-administrativo-de-planeacion/)
- Guston, D. H. (2000). *Between Politics and Science: Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge: Cambridge University.
- Javela, F. (2010). *Las Regalías Petroleras y su incidencia en el presupuesto del Departamento del Huila*. Neiva: ESAP.
- Parra, M. F. (2010). *Aprovechamiento aporte por Regalías Petrolíferas Municipio de Neiva 1995-1999*. Neiva: ESAP.
- Rapan, R. (2003). *SELECCION ADVERSA Y RIESGO MORAL*. Obtenido de zonabancos.com: <https://www.zonabancos.com/opinion/12776-seleccion-adversa-y-riesgo-moral.aspx>
- Rodríguez de Rivera, J. (1999). *Teoría de la agencia*. Obtenido de www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/teoria_agencia.htm
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *American Economic Association*, vol. 63, núm. 2, 134-139.
- Rubiano, H. (2010). *La industria petrolera en el Huila en la década de los 90*. Neiva: ESAP.
- Sánchez, R. (2005). *Riesgo Moral y Selección Adversa en el periodo 2000 al 2004 en la Administración Municipal de Chaparral*. Bogotá : ESAP.
- Secretaría de Hacienda Departamental. (2017). *Información organizacional*. Obtenido de [Huila.gov.co: https://www.huila.gov.co/hacienda/publicaciones/5081/secretaria-de-hacienda/](https://www.huila.gov.co/hacienda/publicaciones/5081/secretaria-de-hacienda/)

Smith, A. (1776). *La riqueza de las Naciones*.

Spence, M., & Zeckhauser, R. (1971). Insurance, Information, and Individual Action. *The American Economic Review, vol. 61, núm. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association.* , 380-387.

Stiglitz, J. (2001). *Asimetrías de Información y Políticas Económicas*. Columbia: Universidad de Columbia.

Anexo 1. Formato de encuesta**"INCERTIDUMBRE MORAL****EN EL MANEJO FINANCIERO DE LAS REGALIAS EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA"****ENCUESTA**

Se solicita a Usted que acoja satisfactoriamente esta encuesta, que va en beneficio de la realización de un Proyecto de Investigación con el fin de realizar aportes para la construcción del Sector Público

SEXO: _____

EDAD: _____

OCUPACION: _____

RESPONDA LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

1. Manejan ustedes un Manual de Contratación para la ejecución de recursos de Regalías.

SI NO NO SE

2. Con que frecuencia han recibido capacitación en los últimos años.

Mensual Bimestral Semestral Anual No hemos recibido.

3. Sabe usted qué sector fue el más favorecido con los recursos de las Regalías en el Departamento del Huila en el periodo 2008-2011

Salud Educación Agua potable Alcantarillado

4. Es obligatorio que los proyectos presentados con cargo a los recursos de Regalías se encuentren plasmados en el Plan de Desarrollo del Departamento

SI NO NO SE

5. Hay comunicación frecuente entre el Ordenador del Gasto y sus funcionarios en cuanto a los recursos de inversión.

Algunas veces Pocas veces Nunca

Casi siempre Muchas veces Siempre

6. Los informes presentados por la Administración al DNP y a la Contraloría, son socializados con el Ordenador del Gasto antes de ser presentados.

Algunas veces Pocas veces Nunca

Casi siempre Muchas veces Siempre

7. Considera usted que las personas que fueron nombradas para ejecutar recursos son idóneas para estar en ese cargo.

SI NO

8. Cree usted que las causas por las cuales se inician procesos disciplinarios y fiscales a funcionarios que manejan recursos por Regalías son:

Mal manejo de la información Desconocimiento de la normatividad

Falta de compromiso moral Todas las anteriores

9. Sabe usted si los procesos de contratación con los recursos de regalías siguen todos los lineamientos normativos.

SI NO

10. Cree usted que las inversiones hechas con los recursos de Regalías han sido acordes con los recursos recibidos

SI NO NO SE

Anexo 2. Guía estructurada de entrevista**"INCERTIDUMBRE MORAL****EN EL MANEJO FINANCIERO DE LAS REGALIAS EN EL DPTO DEL HUILA"****ENTREVISTA**

Se solicita a Usted que acoja satisfactoriamente esta entrevista que a manera de conversación le pido el favor de responderla y que va en beneficio de la realización de un Proyecto de Investigación con el fin de realizar aportes para la construcción del Sector Público

NOMBRE: _____

PROFESION: _____

CARGO: _____

- Cómo califica las finanzas públicas en el Departamento del Huila
- Cuál cree que sean las causas por la cual funcionarios que manejan recursos financieros terminan destituidos e inhabilitados
- Considera que existen los controles más adecuados
- Cree que los procesos de contratación siguen todos los lineamientos normativos
- Considera que ha existido deficiencias en la información al momento de adjudicar contratos

- Cree que existe injerencia por encima de los criterios técnicos que prevalecen al momento de escoger un contratista
- Considera que las personas nombradas para ejecutar recursos son idóneas
- Cree que las inversiones hechas con regalías han sido acordes con los recursos recibidos
- Que ajustes considera deben hacerse para mejorar la transparencia en el manejo financiero de las regalías en el departamento del Huila.

Gracias por su colaboración.

Anexo 3. Auditoría detallada hallazgos año 2008

No .	CODIG O	DESCRIPCION	CUANTIA MILLONE S	TIPO DE HALLAZGO			
				A	F	D	P
1	1702009	El Departamento del Huila a 31-12-2008 presenta cuentas por pagar con recursos de regalías constituidas en las vigencias 2004 - 2007 por \$1.673.28 millones, las cuales no han sido canceladas, debido a deficiencias de control interno contable y de Gestión.		X			
2	1802003	El Departamento del Huila no ha adicionado a la vigencia 2009, \$1.122.2 millones, que corresponde a reservas así: \$220 millones de la Secretaría de Salud, \$23.5 millones del Despacho del Gobernador vigencia 2008, las cuales no fueron refrendadas por la Contraloría Departamental del Huila y \$878,72 millones, vigencia 2007 expiradas a 31 de diciembre de 2008.			X		
3	1701006	El Departamento del Huila realizó inversiones por \$10.000 millones, a corto plazo con excedentes de liquidez de recursos de regalías en el Instituto Financiero		X			

		para el Desarrollo del Huila -INFIHUILA, Entidad que no cumple con las calificaciones de riesgo a corto y largo plazo.				
4	1701006	El Departamento del Huila durante la vigencia 2008, efectuó inversiones en el sistema financiero por \$164.200 millones, que generaron rendimientos por \$13.800 millones.		X		
5	1702002	El Departamento del Huila durante la vigencia 2008, realizó traslados a la cuenta número 745-2008356 del Banco Colpatria, denominada Departamento del Huila - Fondo Salud, sin tener en cuenta procedimientos de tesorería para los respectivos traslados.		X		
6	1801004	Se establece una diferencia en cuenta bancaria de la fiducia por \$1.676,53 millones, en razón a que el saldo de la cuenta bancaria más las inversiones financieras deben ser igual a las cuentas por pagar (netas) a 31 de diciembre de 2008, las reservas y el superávit del mismo año.		X		
7	1102002	Para la ejecución de los proyectos del Plan de Desarrollo, se asignaron \$252.498 millones siendo ejecutados a 31-		X		

		12-2008, \$204.895.9 millones, presentando un nivel de cumplimiento del 80.83% respecto de la asignación presupuestal, quedando pendientes por ejecutar \$48.393.1 millones.				
8	1802003	Lo recaudado efectivamente por Regalías y rendimientos financieros en la vigencia 2008, fue de \$270.817.5 millones y se apropiaron en el presupuesto \$190.870.5 millones, quedando subestimado el presupuesto de ingresos en \$79.946.9 millones.		X		
9	1802003	Los ingresos recibidos durante el año 2008 por recursos de regalías fue de \$270.817.5 millones, de los cuales fueron efectivamente comprometidos \$161.597.9 millones representado en un 59.7% de ejecución.		X		
10	1405001	De la muestra seleccionada en la vigencia 2008, el 80% de los contratos suscritos por de las Secretarías de Salud y Cultura, no vienen efectuando las Actas de Liquidación, causado por deficiencias en la interventoría, ocasionando incertidumbre sobre el estado final de los mismos.		X		
11	2001002			X		

		Se presentan debilidades en la constitución de Veedurías Ciudadanas, por cuanto estas no vienen siendo elegidas democráticamente por las comunidades, en su gran mayoría estos son designados por los contratistas e interventores.				
12	1405004	La interventoría ejercida por la Gobernación del Huila, a la contratación, en su gran mayoría, carece de informes de avance de actividades que permitan establecer el cumplimiento del objeto contractual, por debilidades en los procedimientos de mecanismos de control y seguimiento.		X		
13	1404010	El Departamento del Huila, no viene exigiendo a los contratistas, la apertura de cuenta bancaria para el manejo conjunto con la Administración de los dineros girados como anticipo.		X	X	
14	1404004	La administración no exige a los contratistas, Interventores y Supervisores, la radicación de las actas de recibo de obra, con el fin de que sean tramitadas en tiempo real.		X		
15	1904005			X		

		En la revisión de documentos del archivo de las carpetas de los convenios y contratos interadministrativos, se evidencia que los mismos no están debidamente foliados, carecen de tabla de retención documental, no contienen toda la documentación pertinente a cada contrato, ni los soportes de la ejecución de estos.			
16	1405004	Contrato 767-07, La obra quedó inconclusa, lo ejecutado correspondió a la construcción de la estructura y a instalaciones hidrosanitarias en el sótano y primer piso, el presupuesto de la obra era de \$1.435.6 millones, sin embargo se elaboró un proyecto para la construcción de Maloka Social Náutica por \$571.4 millones, lo cual dio origen al contrato por \$556.9 millones con cantidades que no correspondían a las condiciones reales de la construcción.	X		
17	1404010	En la cláusula anticipo se establece que el contratista deberá presentar el programa de inversión para la correspondiente aprobación del interventor, el formato de inversión del anticipo presenta un visto bueno que no corresponde al interventor asignado para dicho contrato, por falta de verificación, control y seguimiento del interventor.	X		

18	1405004	Los contratos Nos 739, 885, presentan deficiencias en el cumplimiento de la valla informativa contemplada en las obligaciones contractuales, por deficiencias de intervención.		X		
19	1405004	Contrato 885-07, Se contrataron siete actividades de obra de la unidad deportiva, tales como concha acústica, batería sanitaria - taquilla, polideportivo con cubierta, gradería cancha de futbol, placa cancha de tenis, andenes e instalaciones eléctricas con alumbrado exterior, sin embargo se ejecutaron cuatro de ellas como concha acústica, batería sanitaria taquilla, polideportivo con cubierta e instalaciones eléctricas.		X		
20	1401013	Contrato 766-07. La obra con los recursos contratados y con la adición efectuada no se terminó, faltan las instalaciones eléctricas exteriores a la plaza de mercado y el suministro de aparatos en la batería sanitaria, debido a deficiencias en la estructuración de las cantidades requeridas para el cumplimiento del objeto del contrato y modificaciones en las instalaciones eléctricas para dar cumplimiento al Reglamento Técnico Eléctrico vigente.		X		
21	1405004			X		

		Se estableció que en la oficina de la zona administrativa existe deterioro del estuco y pintura por humedad en la parte inferior del muro aledaño a la batería sanitaria, también se observaron fisuras y grietas en los mesones en granito.				
22	1405004	En la ejecución del contrato no se informa sobre los rendimientos financieros del anticipo, a fin de verificar el reintegro a tesorería del departamento.		X		
23	1704005	En los contratos Nos. 766 y 767 de 2007 presentan debilidades en la aprobación de los ítems descritos en el programa de inversión por cuanto se reporta un ítem de contribución especial por \$12.5 millones y gastos de legalización (pólizas, publicación, fotocopias) por \$25 millones, en los contratos respectivamente, gastos que no corresponden a la ejecución		X		
24	1405004	Convenio 564-08, En la ejecución del convenio no se evidencian actuaciones administrativas (técnicas, contables, legales) por parte de la supervisión que acredite dicha gestión.		X		
25	1405002			X		

		El convenio interadministrativo No. 003 del 26 de junio de 2008, no constituyó las garantías de cumplimiento y pago de anticipo.				
26	1401003	Contrato 739-07, Se presentan debilidades en la elaboración del estudio de conveniencia, por cuanto se eligió para la ejecución de la obra inicialmente un sitio con dificultades legales y posteriormente en el proceso de ejecución, se establece la realización nuevamente de estudios técnicos y localización del nuevo sitio de la obra, revisión del aspecto legal y acuerdos con la comunidad.		X		
27	1405004	En visita de inspección física realizada en octubre de 2009, a la vereda Santa Marta se comprobó que los daños ocasionados al cerramiento de la institución educativa, no han sido solucionados lo que contradice lo señalado en el oficio de fecha 24 de febrero de 2009, suscrito por el señor Rector, el cual manifiesta que se realizaron las reparaciones a los daños presentados con motivo de la construcción del polideportivo.		X		
28	1401015	El 23 de diciembre de 2008 se suscribió el convenio 260-08, con un plazo de 8 días de ejecución, situación que no permite cumplir con el objeto del contrato.		X		

		Posteriormente se suscribe otrosí ampliando el plazo en doce meses, equivalente a un incremento excesivo.					
29	1402014	Contrato Interadtivo. 831-07. En la ejecución presentada no se apropiaron recursos para el cumplimiento de dicho compromiso.		X			
30	1401006	Para el proceso de la suscripción del convenio en el cual la Gobernación, asignaría recursos provenientes de regalías por \$1.000 millones, se dejó de elaborar el plan de inversión el cual permitiría establecer la necesidad y los recursos necesarios para dicha contratación.		X			
31	1405004	El proyecto presentado por la empresa Forestal del Huila establece en sus funciones disponer de la logística de las actividades de asistencia técnica planteada; según el informe de interventoría se reconocieron gastos que debían ser asumidos por la empresa Forestal (Gastos de Administración), se incurre en gastos no contemplados en el proyecto y un presunto detrimento fiscal por \$35 millones.	35	X	X	X	
32	1405004			X			

		En el proyecto presentado por la empresa Forestal del Huila, no se contempla la especie de árboles, ni la cantidad.				
33	1405004	Existen diversos daños en la capa de rodadura del pavimento tales como grietas longitudinales y diagonales, predominantemente en el carril izquierdo, así también se evidenciaron grietas en 33 tramos de cunetas, grietas en el muro ubicado en el K15+730 y la socavación de un muro en gaviones ubicado en el K 16+350 que afectan la estabilidad del pavimento.	157,5	X	X	X
34	1405004	Contrato 572 – 07. Se incluyó y pago como excavación sin clasificar de la explanación, el volumen de mejoramiento de la subrasante, el suministro del material seleccionado está incluido en el costo unitario del mejoramiento y por lo tanto no habría pago separado como excavación de préstamo, debido a deficiencias en la evaluación de cantidades de obra por parte de la interventoría, lo cual puede conllevar a un presunto detrimento por \$237.7 millones por pago de mayor cantidad en la excavación sin clasificar, efectuada en la vía. Existen ocho sitios con fallas en la carpeta asfáltica instalada entre el k 2+750 al K 2+850 y del K3+670 al	242,1	X	X	X

		K3+790 desde Silvania a Zuluaga, tales como grietas longitudinales y transversales y piel de cocodrilo, debido a falta de control y seguimiento de las actividades contratadas por parte de la interventoría e inadecuados procesos constructivos por parte del contratista, situación que genera un presunto detrimiento de \$4.4 millones por obra con deficiente calidad.				
35	1405004	Contrato 571– 07. Se incluyó y pago como excavación sin clasificar de la explanación, el volumen de terraplén conformado por material seleccionado, el suministro del material está incluido en el costo unitario del terraplén y por lo tanto no habría pago separado como excavación de préstamo, debido a deficiencias en la evaluación de cantidades de obra por parte de la interventoría.	57,8	X	X	X
36	1401011	Contrato 588-07 el objeto se estipulo que se ejecutarían 2.70 Km, sin embargo se terminaron pavimentando 2.54 Km, debido a que quedo un tramo de 68 m sin intervenir ya que no se amplió el puente sobre el río Loro y por el empalme en el K 19+600 en donde se recortaron 90 m, adicionalmente quedaron sin ejecutarse algunas cunetas y bordillos en el casco urbano de Zuluaga.		X		

37	1405011	Contrato 588-07 Se incluyó y pago como excavación sin clasificar de la explanación, el volumen de mejoramiento de la subrasante, el suministro del material seleccionado está incluido en el costo unitario del mejoramiento y por lo tanto no habría pago separado como excavación de préstamo.	92,4	X	X	X
38	1401011	Se encontró deficiencias en la estimación del costo de las obras de pavimentación para el cumplimiento de las metas físicas contratadas como se muestra a continuación: La tabla, demuestra que para los cinco corredores viales de pavimentación en distintas zonas del departamento se manejaron costos que no correspondían a las condiciones reales de la obra.		X		
39	1405004	Contrato 839-07. Existen ocho sitios en donde se han presentado daños sobre la carpeta asfáltica instalada alrededor del parador turístico de Hobo, tales como grietas longitudinales y transversales, piel de cocodrilo y cortes en el pavimento.	11,7	X	X	
40	1404004	La Administración Departamental, no hace cumplir a los contratistas, la siembra de árboles frutales debidamente		X		

		rodeteados, como contribución ambiental, pues se limitan a hacer entrega de éstos a la comunidad.				
41	1405004	Contrato 796-07. Se estableció que una teja de un lado de la cubierta del polideportivo, se desprendió por fuertes vientos ocurridos en el casco urbano de Algeciras el día 7 de octubre de 2.009.		X		
42	1404004	Contrato 928-07. Existen grietas en muros, rampa y en pañetes, humedad en el cielo raso, se instaló en un corredor al lado de la rampa cerámicas de tres colores diferentes sin una distribución estética apropiada. Mediante evaluación técnica se determinó que existen menores cantidades de obra ejecutadas con relación a las establecidas en el acta de recibo final en ítems como: localización y replanteo, descapote, placa de entrepiso, vigas aéreas, alistado de nivelación, piso en cerámica y pintura bajo placa.	21,6	X	X	X
43	1405004	Contrato 929-07. Las memorias de medición anexadas en la carpeta del contrato están incompletas, lo incorporado corresponde a pañetes, pisos y pinturas, no están incluidas las pre actas de las cantidades		X		

		relacionadas con demoliciones, excavaciones, rellenos, concreto y hierro en la estructura y cimentación.				
44	1405004	Las memorias de medición adjuntadas en la carpeta del contrato están incompletas, no están definidas las aéreas de demolición, no existen registros fotográficos sobre la ejecución de las demoliciones y placa de piso efectuadas en las zonas donde se instaló tabletas en cerámica y de gres.		X		
45	1405004	Contrato 929-08. En los restaurantes escolares presentan debilidades en el suministro del servicio como incumplimiento en el menú pactado, no pago de la seguridad social a las manipuladoras, deficiencias en la infraestructura, análisis microbiológicos no aceptados por el laboratorio de salud pública a 30 municipios.		X	X	
46	1405004	El servicio de transporte escolar presenta vehículos que no cumplen las especificaciones exigidas por la gobernación, así como incumplimiento en las pólizas contractuales y extracontractuales, SOAT, sobrecupos de estudiantes, no pago de parafiscales, entre otros.		X	X	

47	1405001	Contrato 178-08. El contrato se ejecutó en su totalidad no obstante la ESE debe reintegrar por sobrantes y el valor por la compra directa que efectuó por \$51.5 millones al Departamento, ocasionado por falta de seguimiento y supervisión y omisión del proceso de liquidación, de no efectuarse el reintegro podría constituirse en un detrimento patrimonial.	51,5	X			
48	1405001	Contrato 047-08. Se presenta inconsistencias en el acta de liquidación en razón a que lo estipulado en el otro sí que ampliaba el plazo y el valor por \$81.9 millones, no fue ejecutado por la ESE, valor que debe ser liberado en el presupuesto de la Gobernación.		X			
49	1401011	Contrato 283-08. No obstante en el Otrosí No. 2 no se modifica la cláusula del objeto contractual que autorice con el saldo del convenio la compra de otra autoclave, el contratista cumplió con todas sus obligaciones contractuales, donde se verificó la compra de dos autoclaves, que ingresaron al almacén de la entidad el 27 de abril y el 30 de septiembre de 2009, los cuales se encuentran en servicio.		X			

50	1402014	<p>La Junta Directiva de la ESE San Vicente de Paúl de Garzón, mediante Acuerdo No. 003 de febrero 6 de 2009, derogo el Reglamento Interno de Contratación expedido mediante acuerdo No. 025 de Octubre 19 de 2006, dejando sin fundamento jurídico la contratación en la entidad, durante los meses de febrero, marzo, abril, hasta el 26 de mayo de 2009, donde se aprobó el nuevo manual (Acuerdo No. 010 de 2009); existiendo una presunta evasión de las formas de contratación, al efectuarse en forma directa para cualquier cuantía, hechos que conllevan a que no exista transparencia, objetividad en los procesos contractuales, como también a que no se escojan las propuestas más favorables y económicas para la entidad. La ESE contrató de manera directa la ejecución de los contratos interadministrativos celebrados con la Secretaría de Salud Departamental Nos. 270 por \$460 millones, 174 por \$1.200 millones y 267 por \$475.2 millones.</p>		X	X	
51	1402004	<p>Los contratos 078, 081, 087, 120, 128, 122, 124, 132, 118, 119, 077, 117 y 015 de 2008 para la compra venta de ambulancia medicalizada y equipos biomédicos, se determinó que la ESE San Vicente de Paúl, no realizo el</p>	Sancionat orio	X		

		registro en el Sistema de Información Contractual Estatal – SICE.				
52	1405004	Contrato 267-08 y 079-09. El avance según acta parcial de obra por \$66.8 millones, es de un 16% del total contratado, está vencido el plazo, debido a retrasos en la remodelación por parte del contratista.		X		
53	1405004	Contrato 268-08. La ESE ejecuta la remodelación mediante contrato de Obra No. 080 de mayo de 2009 por \$71.1 millones, y especifica en las cláusulas 2 y 5 del mismo, la obligación de realizar la remodelación y conforme a los precios y el plazo de ejecución estipulado de tres (3) meses.		X		
54	1405004	Contrato 789-07. La obra se recibió y entregó a la administración municipal de Hobo el 11 de julio de 2.008, sin embargo el parador turístico no está en uso, los vendedores continúan al lado del parque principal.		X		
55	1405004	Contrato 928-07. Existen grietas en muros, rampa y en pañetes, humedad en el cielo raso, se instaló en un corredor al lado de la rampa cerámicas de tres colores diferentes sin una distribución estética apropiada.		X	X	

		Mediante evaluación técnica se determinó que existen menores cantidades de obra ejecutadas con relación a las establecidas en el acta de recibo final en ítems como: localización y replanteo, descapote, placa de entrepiso, vigas aéreas, alistado de nivelación, piso en cerámica y pintura bajo placa.				
56	1404004	Contratos Interactivos 133, 185, 125, 134, 811-1261. La Secretaría de Cultura y Turismo, es ineficiente en el seguimiento a los contratos interadministrativos, gira el 100% de su valor en forma anticipada y autoriza prorrogas continuas que dilatan en el tiempo el cumplimiento de su objeto		X		