

Articulación de los proyectos de infraestructura con los ejes estratégicos de planes de desarrollo municipal de Pasto, periodo 2008-2019

Diana Patricia Bolaños Ordoñez

Estudiante de Maestría en Administración
Universidad Mariana

José Francisco Revelo Messa

Asesor-docente Facultad de Ciencias Contables,
Económicas y Administrativas
Universidad Mariana

Introducción

Los proyectos de infraestructura tienen como principal finalidad, la transformación espacial y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades a través de la satisfacción de necesidades particulares; adicionalmente, presentan una estrecha relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11, tendiente a que las ciudades y las comunidades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Así, el presente documento analiza la articulación existente entre los proyectos de infraestructura y los ejes estratégicos de los planes de desarrollo municipal (PDM) de Pasto en los periodos de gobierno 2008 - 2011, 2012 - 2015 y, 2016 - 2019. Los resultados advierten que, en el periodo estudiado se encontró 124 procesos en estado celebrado; de ellos, la Alcaldía de Pasto y el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) registran la mayor participación en proyectos de infraestructura, y que, las metas a cumplirse a través de proyectos y obras de infraestructura fueron formuladas de manera general y, sobre las mismas no es posible determinar la priorización de proyectos o sectores en los PDM.

El presente documento es resultado de la investigación titulada *Evaluación de la articulación de los proyectos del sector infraestructura, con los ejes*

estratégicos priorizados en los Planes de Desarrollo Municipal de Pasto, ejecutados en los periodos: 2008 - 2011 "Queremos más, podemos más"; 2012 - 2015 "Pasto, transformación productiva" y, 2016 - 2019 "Pasto educado constructor de paz", trabajo desarrollado como requisito de grado en la Maestría en Administración, bajo los lineamientos establecidos por el Grupo de Investigación Contar, perteneciente a la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas de la Universidad Mariana.

Para Drucker (citado por Chiavenato y Sapiro, 2017) "la planeación estratégica es el proceso continuo, basado en el conocimiento más amplio posible del futuro, que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros en razón de los resultados esperados" (p. 48). Bajo este entendido, tanto la planeación estratégica como la gestión de proyectos han ganado importancia en el desarrollo empresarial privado y entidades públicas territoriales; la diferencia entre los sectores es que, si bien en el sector privado su aplicación es discrecional y se adopta como una buena práctica o en la implementación de sistemas de gestión integral, en el sector público colombiano su aplicación tiene obligatoriedad legal a través de la Ley 152 de 1994.

El presente documento aborda la relación entre la planeación estratégica territorial y los proyectos de infraestructura en la ciudad de Pasto; para tal finalidad, su estructuración inicia con la introducción; seguidamente, se menciona los objetivos y la metodología de estudio para, posteriormente, evidenciar el desarrollo de tres objetivos específicos de los cuales derivan las conclusiones generales.

Objetivos

Objetivo general

Evaluar la articulación de los proyectos del sector infraestructura, ejecutados en la ciudad de Pasto, con referencia a los ejes estratégicos priorizados en los Planes de Desarrollo Municipal del periodo 2008 - 2019.

Objetivos específicos

- Identificar los proyectos del sector infraestructura ejecutados en la ciudad de Pasto en el periodo 2008 – 2019
- Caracterizar, de acuerdo con los factores de planeación estratégica territorial, los proyectos del sector infraestructura, ejecutados en la ciudad de Pasto en el periodo 2008 – 2019
- Proponer prácticas orientadas a mejorar la gestión por proyectos en el sector infraestructura, aplicables a la ciudad de Pasto.

Metodología

La investigación tiene en cuenta un enfoque cualitativo, con alcance exploratorio y, recurre a la revisión documental para obtener, seleccionar, organizar, interpretar y analizar información sobre el objeto de estudio; emplea como fuentes documentales, informes oficiales de entidades públicas, tales como: Planes de Desarrollo Territorial de la ciudad de Pasto, Reporte de obras de infraestructura en proceso o contratadas para ejecución (SECOP), Reporte de proyectos registrados en el Banco de Proyectos de la Alcaldía de Pasto, Reporte de proyectos en ejecución por regiones (SGR y SGP), además de libros especializados, documentos de archivo, entre otros.

Complementariamente, en el estudio se incluye una entrevista con profesionales expertos en temas de gestión de proyectos de infraestructura y planeación territorial, la cual se aplicó una vez fueron alcanzados los resultados y, consolidadas las propuestas de prácticas para el mejoramiento de la gestión de proyectos.

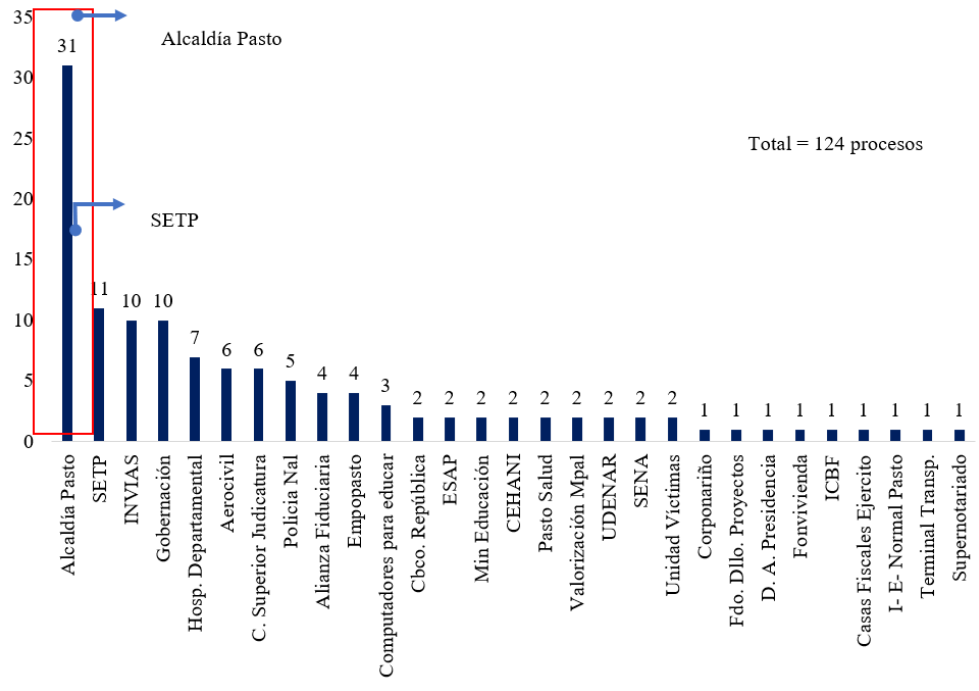
Resultados

Identificación de Proyectos de Infraestructura ejecutados en la ciudad de Pasto en el periodo 2008 - 2019

Para el cumplimiento de este objetivo se adelantó un proceso de consulta, revisión y organización de información extraída de fuentes de carácter oficial. Así las cosas, se consideró los reportes del SECOP - I, como la base inicial de consulta, obteniendo como resultado un reporte general de 124 procesos.

Figura 1

Número de procesos de contratación Proyectos de infraestructura, Pasto (2008 - 2019)



De la consulta base al periodo 2008 - 2019 se aprecia que, la infraestructura ha estado presente en Pasto de manera transversal en el desarrollo de sectores estratégicos como: transporte y movilidad, educación, salud, saneamiento, deportes y servicios públicos. De acuerdo con la participación porcentual, de un total de 124 proyectos identificados, el 55,6 % (equivalente a 69 proyectos), se concentra en cinco entidades: Alcaldía de Pasto con 31 procesos, el Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto SETP (Avante) con once procesos, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) con diez procesos, la Gobernación de Nariño igualmente con diez y, el Hospital Universitario Departamental de Nariño con siete.

Posteriormente, se aplicó siete criterios de inclusión definidos en la metodología del estudio:

- Territorio: Pasto, Nariño
- Entidades: Alcaldía de Pasto y Avante SEPT
- Periodo: 2008 – 2019

- Tipo de Proyectos: Infraestructura
- Valor igual o superior a: \$5.000.000.000 (cinco mil millones de pesos)
- Estado del proyecto: Celebrado, terminado y/o liquidado
- Fuentes de información: todas.

Después de aplicar detalladamente los siete criterios de inclusión en cada uno de los 124 proyectos previamente definidos, se obtuvo una matriz que permitió la semaforización en dos colores, para identificar aquellas obras con cumplimiento. De los resultados se tiene que, diez proyectos cumplen la totalidad de criterios de inclusión, los cuales se lista a continuación:

1. Construcción de la infraestructura vial, espacio público y obras complementarias de la carrera 27, fase III, eje Paseo Rumipamba (Aranda - río Pasto - Mijitayo) entre calles 10 y 13; incluye par vial (carrera 25 entre calles 7 y 13 y calle 13 entre carreras 25 y 27) para la implementación del SETP en la ciudad de Pasto.
2. Construcción de la infraestructura vial, espacio público y obras complementarias del corredor vial de la carrera 27, fase 4, eje Paseo Rumipamba (Aranda - río Pasto - Mijitayo) entre la calle 10 y la Avenida Panamericana para la implementación del SEPT.
3. Construcción de la infraestructura vial, espacio público y obras complementarias del corredor vial carrera 27 entre calles 16 y 21 (tramo central) para la implementación del SEPT (Avante) de la ciudad de Pasto.
4. Construcción del centro de estacionamiento, atención y servicios de mantenimiento básicos de flota y Centro Administrativo Municipal de Información y Servicio (CAMIS), denominado patio-Mijitayo para la UAE SETP - Avante de la ciudad de Pasto.
5. Construcción de pavimento, espacio público y obras complementarias para la calle 18 entre antigua Glorieta Las Banderas y Universidad de Nariño para el Sistema Estratégico de Transporte Público UAE SETP de la ciudad de Pasto.
6. Construcción pavimento de la carrera 4 entre calles 12A y 14 (fase I), para la implementación del SETP (Avante) de la ciudad de Pasto.
7. Mejoramiento con pavimento asfáltico y las obras complementarias del corredor Cruz de Amarillo hacia el puente de Río Bobo (k0+000-k3+000) – corregimiento de Catambuco, municipio de Pasto, departamento de Nariño.

8. Mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la malla vial urbana fase III - 2018.
9. Construcción del hospital de baja complejidad tipo 1b, en el barrio Santa Mónica del municipio de Pasto.
10. Mejoramiento con pavimento asfáltico de la vía Cabrera - San Fernando, municipio de Pasto - intersección troncal de oriente, código 1001.

Caracterización de los proyectos de infraestructura de acuerdo con los factores de planeación estratégica territorial

Para poder caracterizar los diez proyectos de infraestructura previamente identificados, con los factores de planeación estratégica los cuales fueron articulados en los PDM 2008 - 2011 "Queremos más, podemos más", 2012-2015 "Pasto, transformación productiva" y 2016-2019 "Pasto educado constructor de paz", se elaboró una matriz donde se identifica la pertenencia o no a cada uno de los siguientes componentes: 1) Plan de Desarrollo, 2) Eje estratégico, 3) Programa, y 4) Indicador. Los resultados de este objetivo específico sugieren que:

- Los proyectos del SETP Pasto tienen fundamento en los Conpes 3549 de 2008 y 3682 de 2010, en los cuales se relaciona los componentes y obras que integran el sistema. Sin embargo, en los PDM 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019 se hace referencia solamente a algunos proyectos, que podrían ser los priorizados para el periodo y, en otros casos, solo se incluyó al SETP de manera general.
- De los proyectos del SETP que fueron incluidos en la investigación, se encontró que tres hacen parte del macro proyecto 'Carrera 27 entre Avenida Panamericana y calle 24 sector La Milagrosa': la carrera 27 fase III entre calles 10 y 13, la carrera 27 fase IV entre calles 10 y Avenida Panamericana y, la carrera 27 entre calles 16 y 21 tramo central. Si bien estos proyectos sí están articulados con los PDM 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019, en el último no se hizo referencia específica a este proyecto, sino únicamente al SETP de forma muy general. En los dos primeros PDM se incluyó el proyecto con metas relacionadas con la construcción de la carrera 27.
- El cuarto proyecto estudiado también forma parte del SETP 'Construcción del centro de estacionamiento, atención y servicios de mantenimiento básicos de flota y centro administrativo municipal de información y servicio (CAMIS)', el cual presentó articulación con los PDM 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019 y, además, fue incluido en los tres planes de manera específica.

- Como quinto proyecto se estudió la ‘Construcción de pavimento, espacio público y obras complementarias para la calle 18 entre la antigua Glorieta Las Banderas y Universidad de Nariño’, el cual hace parte del SETP; y, frente a los PDM 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019, se observó que no hubo relación o referencia específica, por lo cual se profundizó en el documento Conpes 3549 de 2008 evidenciando que, en el anexo de descripción del sistema se incluyó el proyecto ‘Calle 18 entre glorieta Las Banderas y Universidad de Nariño’ en infraestructura vial - obras de mantenimiento. Es decir, que la articulación a los PDM se encontró de manera general para el sistema y no para el proyecto específico.
- El sexto proyecto objeto de la investigación fue la construcción de pavimento de la carrera 4 entre calles 12a y 14 (fase I), para la implementación SETP Pasto, el cual presentó la misma situación del proyecto referido en el literal anterior. Se encontró que no hubo relación o referencia específica en los PDM 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019. Sin embargo, en el documento Conpes 3549 de 2008 en el anexo de descripción del sistema se incluyó el proyecto ‘Carrera 4 entre calle 12 y calle 16’ en infraestructura vial- obras de mantenimiento y, puntualmente, el caso de estudio ‘Carrera 4 entre calles 12a y 14’, correspondiente a la fase I.
- El proyecto de mejoramiento con pavimento asfáltico y las obras complementarias del corredor Cruz de Amarillo hacia el puente de río Bobo (k0+000-k3+000) - corregimiento de Catambuco, no hizo parte de los planes 2008-2011 y 2012-2015; es decir, no aplicó para estos periodos de gobierno. En el concepto de viabilidad técnica se encontró que el proyecto venía del PDM 2016-2019, de un proyecto mayor, denominado ‘Mejoramiento y mantenimiento de la malla vial rural del municipio de Pasto – 2018’. Este proyecto sí estuvo articulado al direccionamiento territorial con el PDM 2016-2016.
- En el caso del proyecto ‘Mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la malla vial urbana fase III – 2018’, se evidenció que no aplicaba para los PDM 2008-2011 y 2012-2015. Frente al PDM 2016-2019, sí se demostró articulación con el direccionamiento territorial y se encontró descrito de manera específica como parte del objetivo ‘Se han ejecutado proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la malla vial urbana’.
- Del sector Salud, se revisó el proyecto ‘Construcción del hospital de baja complejidad tipo 1b’, en el barrio Santa Mónica y se encontró una trazabilidad en los PDM 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019, evidenciando su inclusión específica como un proyecto que da solución parcial al problema de baja oferta de hospitalización en el primer nivel de complejidad en el municipio de Pasto. Este proyecto sí presentó articulación en los tres PDM estudiados.

- Finalmente, respecto al proyecto 'Mejoramiento con pavimento asfáltico de la vía Cabrera - San Fernando municipio de Pasto - intersección troncal de oriente código 1001', se demostró que no fue tenido en cuenta en los PDM 2008-2011 y 2016-2019. Para este proyecto con inicio de ejecución en el año 2015, se revisó la articulación con el PDM 2012-2015 evidenciando que sí está articulado con el PDM en mención, a pesar de no encontrarse referencia específica del proyecto o la priorización del tramo.

Propuesta de prácticas orientadas a mejorar la gestión de proyectos de infraestructura aplicables a la ciudad de Pasto

Propuesta 1: Inventario de proyectos en gestión en el territorio, para inclusión en los Planes de Desarrollo Municipal

Este instrumento será de utilidad para las nuevas administraciones municipales, aplicable desde la construcción del diagnóstico, etapa en la cual se adelantará mesas de trabajo interinstitucionales de carácter técnico, con actores de las diferentes entidades municipales descentralizadas y aquellas del orden departamental y nacional con presencia en el territorio. En estas sesiones de trabajo cada entidad presentará los proyectos en curso o en gestión y su estado, información que deberá registrarse en el formato de inventario de proyectos propuesto como resultado de este estudio (Tabla 1). La finalidad del inventario de proyectos es disponer de información oficial con la cual sea posible conocer el grado de avance e inversión y, determinar si cada proyecto será o no incluido en el plan de desarrollo en formulación.

Tabla 1

Formato Inventario de Proyectos en Gestión en el Territorio

Formulación del Plan de Desarrollo Municipal 20XX-20XX "Nombre plan de Desarrollo"												
Inventario de Proyectos en Gestión en el Territorio												
No.	Entidad que gestiona el proyecto	Entidad del orden municipal/ departamental/ nacional	Nombre del proyecto	Sector	¿El proyecto cuenta con inversión en estudios y diseños? S/N	Valor del contrato de los estudios y diseños	¿Los estudios y diseños cuentan con concepto de viabilidad?	Estado de avance en relación al concepto de viabilidad	Se conoce el presupuesto estimado de ejecución del proyecto	Valor estimado de ejecución del proyecto	Se prioriza como meta el PDM S/N	Observaciones de descarte o priorización
1												
2												
...												
n												
Participantes												
No.	Nombre	Cargo	Entidad	Firma								

Propuesta 2: Formato de desagregación de metas del sector infraestructura en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal

La segunda propuesta corresponde a una práctica a desarrollar en la etapa de formulación de los PDM, que documenta los proyectos con los cuales se define o cuantifica una meta, misma que se traslada al PDM como una cifra general. Esta documentación puede hacerse a través de un formato de desagregación de proyectos para las metas de infraestructura, propuesto en este estudio (Tabla 2)

Tabla 2

Formato Inventario de Proyectos en Gestión en el Territorio

Formulación del Plan de Desarrollo Municipal 20XX – 20XX “Nombre plan de Desarrollo”						
Formato de desagregación de proyectos para las metas de infraestructura de los planes de Desarrollo Municipal						
**Formato complementario del plan de desarrollo						
Eje estratégico						
Programa						
Descripción de la meta						
Cuantificación de la meta						
Unidad de medida						
Indicador / Producto del PND (DNP)						
No.	Nombre del proyecto	Urbano / Rural	Localización del proyecto	Cantidad que aporta a la meta	Unidad de medida	Criterio de priorización
1						
2						
...						
n						
Sumatoria de cantidades que determinan la meta						

El anterior instrumento se convierte en soporte de la formulación de los PDM y, a la vez, en una guía de ejecución para la formulación de proyectos, así como en un instrumento que facilitará el seguimiento al avance y cumplimiento de las metas planteadas para el periodo de gobierno.

Conclusiones

Como conclusiones del proceso investigativo se identificó diez proyectos de infraestructura ejecutados en la ciudad de Pasto, en el periodo 2008-2019, con montos superiores a cinco mil millones de pesos, en estado contratado, a cargo de la Alcaldía de Pasto o de AVANTE como ejecutor del SETP.

Adicionalmente, los investigadores comparten a las entidades relacionadas con la gestión de proyectos de infraestructura y comunidad en general, dos instrumentos que permiten conocer con argumentación técnica, los motivos del desistimiento a la continuidad en proyectos que disponían de contratos de consultoría previamente financiados y ejecutados para tener estudios y diseños técnicos, otros proyectos más avanzados, con conceptos de viabilidad técnica dejados en curso, convirtiéndose con el tiempo en un documento de archivo y, con ello, en un posible detrimento patrimonial.

Referencias

- Chiavenato, I. y Sapiro, A. (2017). *Planeación estratégica, fundamentos y aplicaciones* (3.ª ed.) (P. Obón, Trad.). McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). Documento Conpes 3549. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3549.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Documento Conpes 3682. https://www.redjurista.com/Documents/documento_3682_de_2010_dnp_-_departamento_nacional_de_planeacion.aspx#/
- Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>