



Retos administrativos de los Municipios de sexta categoría del Departamento del Valle del Cauca para gestionar recursos del Sistema General de Regalías (SGR) periodo 2021-2022

Estudiantes:

Edwin David Ibarguen Buenaventura

Cod 2128625

Karen Viviana Villada Saavedra

Cod 2130068

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Programa Administración Pública

Santiago de Cali

2025



Retos administrativos de los Municipios de sexta categoría del Departamento del Valle del Cauca para gestionar recursos del Sistema General de Regalías (SGR) periodo 2021-2022

Estudiantes:

Edwin David Ibarguen Buenaventura

Cod 2128625

Karen Viviana Villada Saavedra

Cod 2130068

Director:

Wilson Delgado Moreno

Magister en Políticas Publicas

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Programa Administración Pública

Santiago de Cali

2025

Nota de Aceptación

Firma del Evaluador

AGRADECIMIENTOS

“Agradezco de corazón a todos los que hicieron parte de este proceso, en especial a los docentes. Mi gratitud sincera a mi compañera y amiga Karen por su colaboración. Y dedico este logro con amor profundo a mi hijo, Diego Alejandro, y a mi madre, Marcia Esther Buenaventura, quienes han sido mi principal inspiración y la fuerza que me ha llevado a culminar con éxito este trabajo.”

Edwin David Ibarguen Buenaventura.

“Con profunda gratitud, dedico este trabajo a mis padres, Liliana y José, quienes, aunque ya no están físicamente, siguen siendo mi guía, mi fuerza y mi refugio en cada paso. Su amor, enseñanzas y presencia en mi vida han sido fundamentales para alcanzar este logro, que les pertenece tanto como a mí. También agradezco a quienes me acompañaron en este camino: a los profesores que me orientaron, a los amigos que creyeron en mí, como mi compañero y amigo Edwin y a todas las personas que, con una palabra, un gesto o su apoyo silencioso, hicieron más llevadero este proceso.”

Karen Viviana Villada Saavedra.

Tabla de Contenido

	pág
Resumen	9
Introducción	10
Justificación	15
Antecedentes – Estado del Arte	20
Evolución y Desafíos del Sistema General de Regalías (SGR)	20
Capacidad Institucional y Gestión Pública Local.....	22
Descentralización y Autonomía Territorial	27
Barreras Técnicas y Financieras para el Acceso a Recursos del SGR	29
Experiencias Exitosas y Lecciones Aprendidas	33
Nicaragua: Gestión de Riesgos y Desastres	33
Municipios en Centroamérica: Evaluación de Barreras Administrativas	34
Colombia: Certificación y Gestión Educativa	34
Vacíos en la Literatura y Aporte del Presente Estudio	35
Descripción del Problema	38
Planteamiento del Problema.	42
Pregunta de Investigación.	45
Objetivos.....	46
Objetivo General:	46
Objetivos Específicos:	46
Marcos Referenciales	47
Marco Contextual	47
Marco Teórico	52
Planeación Estratégica y Territorial.....	52

Capacidad Institucional	54
Formulación de Proyectos	55
Articulación Multinivel	57
Ejecución de Recursos Públicos	58
Rendición de Cuentas y Transparencia	60
Marco Conceptual	62
Descentralización	62
Capacidades Estatales	64
Gestión Pública:	66
Sistema General de Regalías (SGR):	69
Marco Normativo	71
Metodología	80
Tipo de Investigación y enfoque	80
Técnicas y Fuentes de Información	80
Fases Metodológicas	81
Primera Fase: Identificación de Barreras Administrativas y Técnicas	81
Segunda Fase: Comparación de Estrategias y Resultados en la Gestión del SGR	82
Tercera Fase: Evaluación de la Capacidad Institucional	82
Consideraciones Éticas y Limitaciones del Estudio	83
Síntesis de Herramientas y Productos Metodológicos Utilizados	83
Análisis y Resultados	86
Identificar las Principales Barreras Administrativas y Técnicas que Limitan la Formulación y Presentación de Proyectos por Parte de los Municipios de Sexta Categoría del Valle del Cauca ante el SGR	87
Planeación Estratégica y Prioridades Frente al SGR	87
Capacidad Institucional Para la Gestión del SGR	88

Formulación de Proyectos con Estándares Técnicos	91
Comparar las estrategias y resultados en la gestión de recursos del SGR entre los municipios de estudio, identificando buenas prácticas y desafíos comunes.	93
Articulación Multinivel y Participación en el SGR	93
Ejecución y Resultados de Recursos del SGR.....	96
Rendición de Cuentas, Seguimiento y Transparencia	98
Evaluar la capacidad institucional de los municipios seleccionados en términos de personal calificado y procesos internos para la gestión de recursos del SGR.	100
Síntesis Comparativa Semaforizada de Capacidades.....	100
Conclusiones	103
Conclusión General	106
Recomendaciones	107
A Nivel Nacional	107
A Nivel Departamental (Gobernación del Valle del Cauca).....	108
A Nivel Municipal	109
Referencias.....	111

Índice de tablas

pág

Tabla 1. Cuadro Cronológico Marco Normativo SGR en Colombia	76
Tabla 2. Dimensiones analíticas de evaluación institucional	83
Tabla 3. Matriz de objetivos, técnicas y fuentes, como guía estructural del análisis	84

Índice de Figuras

	pág
Figura 1.	51
Figura 2.	101

Resumen

Este estudio se enfoca en las capacidades de municipios de sexta categoría del Valle del Cauca. Plantea la siguiente pregunta ¿Cuáles son los retos administrativos de los municipios de sexta categoría del departamento del Valle del Cauca que afectan el acceso a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) periodo 2021-2022? Esta investigación aborda dicha pregunta mediante un estudio de caso cualitativo centrado en cuatro municipios representativos de esta categoría: Dagua, Ginebra, Roldanillo y La Victoria. A partir de un marco teórico sustentado en el concepto de capacidad institucional y el enfoque del Marco de Responsabilidad Subnacional, se analizan los factores técnicos, administrativos y financieros que inciden en la baja participación de estos municipios en la gestión de recursos del SGR.

Los hallazgos revelan barreras estructurales comunes, entre ellas: carencia de talento humano especializado, debilidad en los sistemas de planificación, alta dependencia de contratistas externos para la formulación de proyectos y escasa articulación con los niveles departamental y nacional. Estas deficiencias limitan la autonomía territorial y dificultan el aprovechamiento de los recursos disponibles para inversión social en sectores estratégicos como infraestructura, salud y educación.

El análisis se fundamenta en fuentes oficiales de viabilidad fiscal, capacidad de cofinanciación y desempeño institucional. A partir de los resultados, se propone una estrategia integral de fortalecimiento institucional que incluye mecanismos de asistencia técnica permanente, mejora de los sistemas de información y creación de unidades municipales de proyectos. Esta propuesta se alinea con las recomendaciones de la Misión de Descentralización y contribuye a cerrar brechas en el ejercicio real de la descentralización fiscal en Colombia.

Palabras clave: Capacidad institucional, Municipios quinta y sexta categoría, Sistema General de Regalías (SGR), Valle del Cauca, Retos administrativos.

Introducción

En Colombia, el desarrollo territorial se encuentra condicionado por profundas desigualdades estructurales que, a pesar de los esfuerzos normativos por corregirlas, continúan afectando con particular severidad a los municipios de sexta categoría, que representan más del 90 % del total nacional

Estas entidades territoriales, caracterizadas por baja densidad poblacional, limitada base fiscal y frágiles capacidades institucionales, dependen casi por completo de las transferencias del nivel central y enfrentan restricciones sustanciales para acceder a mecanismos complementarios de financiación como el Sistema General de Regalías (SGR) en adelante SGR, diseñado para redistribuir los beneficios de la explotación de recursos naturales con fines de desarrollo social y económico.

Sin embargo, en el caso de los municipios más rezagados, su acceso al SGR está condicionado por retos administrativos y técnicos que reproducen la lógica de una descentralización formal pero inequitativa. (Benítez-Ibagué, 2013)

Pese a que el sistema fue reformado para ampliar la participación y corregir desequilibrios históricos, muchos municipios carecen de condiciones operativas mínimas para estructurar, presentar y ejecutar proyectos de inversión pública. Entre los principales obstáculos se encuentran la escasez de personal técnico calificado, la ausencia de herramientas de planificación, la débil articulación interinstitucional y los vacíos persistentes en la gestión financiera.

Como advierte Sanabria, la precariedad administrativa de estos entes territoriales impide la formulación adecuada de proyectos, lo que dilata o anula su acceso a recursos estratégicos. Esta situación tiene efectos directos en la vida cotidiana de la población, pues limita la ejecución de proyectos en infraestructura vial, servicios de salud y cobertura

educativa, perpetuando condiciones de pobreza y exclusión en contextos rurales ya marginados (Sanabria, 2019).

La evidencia empírica respalda esta problemática. Según la Contraloría General de la República (2023) en adelante CGR, durante el bienio 2021-2022, el 72 % de los municipios de sexta categoría presentó dificultades para ejecutar proyectos financiados por el SGR, debido principalmente a fallas en la estructuración técnica, carencia de estudios de viabilidad y deficiencias en la formulación. A ello se suma la inexistencia de equipos técnicos permanentes, lo que incrementa la dependencia de consultores externos, reduce la continuidad en los procesos y debilita la autonomía institucional (CGR, 2023).

Desde una perspectiva teórica, el concepto de capacidad institucional permite comprender con mayor profundidad los factores que condicionan esta situación. Aguilar (2022) define dicha capacidad como la combinación de recursos humanos, normativos y financieros que hacen posible una gestión pública efectiva.

La ausencia de estos elementos en los municipios más rezagados se traduce en una baja autonomía operativa y en la imposibilidad de articular políticas públicas sostenibles. En consecuencia, la falta de formación técnica en áreas como planeación territorial, gestión presupuestal y formulación de proyectos perpetúa la subutilización de recursos y refuerza la desigualdad territorial (Aguilar-Villanueva, 2022).

La reforma al SGR en 2012 introdujo nuevos criterios de asignación con base en principios de equidad, eficiencia y mérito, buscando ampliar el acceso de los municipios menos favorecidos. No obstante, los resultados han sido dispares. Un análisis del Nury Yesenia Benítez Ibagué en el departamento de Boyacá evidencia que los municipios con menores capacidades institucionales han enfrentado dificultades persistentes para acceder a estos recursos, lo que ha generado un rezago significativo en la inversión pública local. Según la autora, a pesar de la intención redistributiva del nuevo esquema, la brecha entre municipios con alta y baja capacidad de gestión no se ha cerrado, debido a que los instrumentos técnicos no han sido acompañados por una estrategia efectiva de fortalecimiento institucional (Benítez-Ibagué, 2013)

Ya desde el Plan Confor (2013) se advertía que el 65 % de los municipios de sexta categoría carecía de oficinas técnicas para formular proyectos, lo cual incrementaba su dependencia de asesores externos e impedía la consolidación de procesos duraderos. Esta debilidad estructural se agrava por la falta de mecanismos de evaluación y retroalimentación, esenciales para la mejora continua en la gestión pública (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013).

Ante este panorama, la Misión de Descentralización que realiza el Departamento Nacional de Planeación, en adelante DNP. Ha planteado la urgencia de implementar estrategias estructurales que permitan fortalecer las capacidades locales. Entre sus recomendaciones se destacan la creación de fondos de asistencia técnica para municipios con baja capacidad de formulación, la articulación intergubernamental en todas las fases del ciclo de inversión y la actualización normativa que facilite procesos más ágiles y eficientes. Estas propuestas responden a la necesidad de transitar de una descentralización formal a una descentralización funcional, capaz de dotar a los entes territoriales de herramientas reales para ejercer su autonomía (DNP, 2024).

Los avances en la medición de la capacidad institucional también ofrecen nuevas oportunidades para la focalización de políticas públicas. Fedesarrollo (2011) ha propuesto un índice que combina indicadores de eficiencia administrativa, transparencia y desempeño fiscal, demostrando que existe una correlación directa entre la calidad institucional y el aprovechamiento de los recursos del SGR. Este tipo de instrumentos permite identificar los territorios con mayores brechas y diseñar intervenciones más precisas y efectivas (Olivera & Castro, 2011)

Este estudio se inscribe en esa problemática. A través de un enfoque cualitativo y un análisis de caso, se examinan los retos administrativos de cuatro municipios de sexta categoría del Valle del Cauca: Dagua, Ginebra, Roldanillo y La Victoria. El departamento está dividido en cinco subregiones Norte, Centro, Occidente, Oriente y Sur; sin embargo, no todas cuentan con municipios de sexta categoría con información oficial disponible. En la subregión Occidente, el único municipio es Buenaventura, clasificado como de segunda categoría. En la subregión Oriente, aunque existen municipios de sexta categoría como Sevilla y Caicedonia, no publican datos actualizados sobre gestión del SGR. Debido a ello, se seleccionaron dos municipios de la subregión Norte (La Victoria y Roldanillo), que sí cuentan con información verificable y participación en procesos relacionados con el SGR. Por la subregión Sur se incluyó Dagua, y por el Centro, Ginebra. Esta selección territorial permite un análisis comparado más equilibrado, considerando las limitaciones documentales existentes

Según la Gobernación del Valle del Cauca (2023), el 80 % de estos municipios presenta deficiencias en sus indicadores de sostenibilidad fiscal, lo que afecta directamente su capacidad de cofinanciación y su elegibilidad en procesos de inversión pública. Este enfoque permitirá comprender con mayor precisión los límites de la descentralización actual y proponer estrategias que contribuyan a una transformación institucional sostenible (Departamento Administrativo de Planeación, 2022).

Desde la perspectiva del DNP, la eficiencia de la gestión pública local está asociada a la existencia de mecanismos claros de articulación vertical y de rendición de cuentas. La Propuesta Misión de Descentralización (2024) sostiene que los municipios con mayores niveles de gobernanza y transparencia logran mejores resultados en la ejecución de proyectos de inversión, reforzando la necesidad de fortalecer la institucionalidad local como condición previa al desarrollo territorial (DNP, 2024)

En síntesis, el limitado acceso de los Municipios de sexta categoría del Valle del Cauca a los recursos del SGR constituye una manifestación concreta de las debilidades de la descentralización fiscal en Colombia. Este estudio, sustentado en una revisión teórica rigurosa y evidencia empírica verificable, busca identificar los principales obstáculos administrativos, técnicos y normativos que impiden el aprovechamiento eficaz de los recursos del SGR. A partir del análisis de caso, se proponen estrategias orientadas al fortalecimiento institucional, con el fin de avanzar hacia una descentralización más equitativa, eficaz y sostenible, que garantice a los municipios históricamente rezagados un acceso real a los instrumentos de desarrollo disponibles.

Justificación

La presente investigación resulta fundamental para comprender y enfrentar las barreras institucionales que limitan el acceso de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), en el marco de un modelo de descentralización que no ha logrado traducirse en equidad territorial. Estos municipios, históricamente rezagados en capacidad administrativa, técnica y fiscal, enfrentan serias restricciones para formular, estructurar y ejecutar proyectos de inversión pública.

De acuerdo con el Informe final de la Misión de Descentralización, los municipios de menor categoría presentan déficits críticos en planeación, contratación, evaluación y gestión, lo cual está directamente asociado a su débil institucionalidad y a la ausencia de estructuras técnicas permanentes que les permitan responder a los complejos requerimientos del sistema de inversión pública.

A pesar de más de tres décadas de descentralización política y fiscal, persiste una profunda concentración del poder institucional, financiero y decisional en los niveles centrales del Estado, lo que obstaculiza la construcción de capacidades en territorios periféricos y acentúa las desigualdades intermunicipales (DNP, 2024).

En este contexto, el presente estudio cobra relevancia al ofrecer una lectura analítica y aplicada sobre las causas estructurales que explican por qué los municipios más débiles, como los de sexta categoría, enfrentan mayores dificultades para acceder de manera equitativa y oportuna a los recursos del SGR, a pesar de los principios de autonomía y corresponsabilidad que fundamentan el modelo descentralizado.

Desde una perspectiva teórica, esta investigación se inscribe en los enfoques de capacidades institucionales y equidad territorial, al indagar cómo las brechas en la gestión pública local inciden en la eficiencia del gasto y en el desarrollo regional. Las capacidades

institucionales no se limitan a la existencia formal de entidades o normativas, sino que involucran elementos sustantivos como la calidad de la planeación, la articulación de actores, la apropiación técnica de los procesos y la sostenibilidad organizacional.

En esa línea, los resultados de la Medición del Desempeño Departamental (MDD) de 2021 muestran que persistentes debilidades en la formulación de planes, la ejecución presupuestal, la eficiencia en la contratación y la movilización de recursos propios comprometen seriamente la capacidad institucional de los entes territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2021)

Aunque este instrumento se aplicó a nivel departamental, los patrones identificados, como: la limitada articulación entre planificación y ejecución, y la débil gestión del conocimiento, son perfectamente extrapolables a municipios con condiciones estructurales similares, especialmente aquellos de sexta categoría. Esta evidencia refuerza la necesidad de estudios que profundicen en las condiciones internas de gestión territorial y formulen propuestas diferenciadas que respondan al principio de equidad territorial, orientadas a fortalecer el desempeño institucional desde lo local.

Desde un enfoque empírico, esta investigación se sustenta en evidencia concreta sobre las limitaciones que enfrentan los municipios de sexta categoría para acceder de manera efectiva a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Durante el bienio 2021-2022, la Contraloría General de la República identificó que el 42,9 % de los proyectos de inversión presentados por entidades territoriales fueron inadmitidos, principalmente por errores en su formulación técnica, financiera o jurídica. Esta tendencia afectó con mayor severidad a los municipios con menor capacidad institucional, al carecer de estructuras permanentes y procedimientos estandarizados para la estructuración de proyectos (CGR, 2023).

El informe también destaca que la alta rotación de personal, la excesiva dependencia de consultores externos y la débil gestión del conocimiento impactan negativamente la continuidad, la calidad y la sostenibilidad de los procesos de inversión pública. Estas condiciones refuerzan la necesidad de realizar un análisis riguroso sobre los cuellos de botella administrativos que enfrentan los municipios más débiles institucionalmente, con el fin de generar propuestas realistas que fortalezcan sus capacidades operativas y les permitan participar en condiciones más equitativas en la asignación de recursos del SGR.

Desde una perspectiva práctica, esta investigación busca generar insumos estratégicos que orienten el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los municipios de sexta categoría, con el fin de optimizar su acceso a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Las restricciones que enfrentan estos territorios no se reducen a la escasez presupuestal, sino que responden también a la debilidad de sus estructuras organizativas, la baja calificación del recurso humano, la discontinuidad técnica y la limitada gestión del conocimiento.

Según Rosas, el fortalecimiento institucional no puede limitarse a un enfoque instrumental, sino que debe abordar dimensiones complejas como el diseño organizacional, los marcos normativos, la cultura institucional y los procesos de aprendizaje, integrando estos elementos en una visión sistémica que trascienda las soluciones administrativas tradicionales. En este marco, el estudio propone analizar los principales atascos que afectan la gestión local, y generar propuestas contextualizadas que permitan reconfigurar los sistemas territoriales con base en principios de sostenibilidad organizacional, eficiencia técnica y continuidad operativa (Rosas-Huerta, Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis, 2019).

Desde una perspectiva comparativa, esta investigación retoma lecciones aprendidas de contextos nacionales e internacionales que han buscado enfrentar las brechas de capacidad institucional mediante estrategias diferenciadas de asistencia técnica,

acompañamiento y estandarización de procesos. El análisis desarrollado por Benítez Ibagué sobre el caso de Boyacá subraya cómo, pese a la normatividad del nuevo Sistema General de Regalías, persisten dificultades significativas en los municipios con menores capacidades administrativas, especialmente en lo relacionado con la formulación de proyectos, la comprensión del marco normativo y la gestión eficiente de los recursos (Benítez-Ibagué, 2013).

Este estudio destaca experiencias relevantes en América Latina, particularmente en países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México, donde se han implementado mecanismos de acompañamiento territorial y asistencia técnica continua como respuestas efectivas ante la fragmentación institucional y la limitada absorción de recursos públicos. Asimismo, la presente investigación propone adaptar y contextualizar dichos aprendizajes al entorno específico de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, reconociendo que sus condiciones socioeconómicas, técnicas e institucionales requieren respuestas flexibles, progresivas y centradas en el fortalecimiento operativo local (Benítez-Ibagué, 2013).

Además de su enfoque práctico, el estudio ofrece un aporte sustancial a la comunidad académica al situar a los municipios de sexta categoría como unidades de análisis clave para comprender los límites estructurales de la descentralización en Colombia. En esta óptica, el trabajo no solo actualiza el debate sobre las capacidades institucionales y la equidad territorial, sino que introduce un matiz particular al proponer un enfoque de fortalecimiento multinivel que integra intervenciones técnicas con el rediseño de instrumentos normativos y de gestión.

La articulación entre hallazgos empíricos y propuestas estratégicas permite establecer recomendaciones diferenciadas por dimensiones institucional, técnica y normativa, favoreciendo la formulación de políticas públicas más sensibles a las realidades territoriales. Así, el valor agregado de esta investigación radica en demostrar cómo las teorías sobre capacidades estatales pueden ser operacionalizadas en contextos de alta vulnerabilidad

administrativa, contribuyendo a una comprensión más compleja y aplicada de la gobernanza subnacional en Colombia.

Antecedentes – Estado del Arte

Evolución y Desafíos del Sistema General de Regalías (SGR)

El Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia ha sido una herramienta clave para financiar proyectos de desarrollo en los municipios, especialmente aquellos con menores capacidades económicas, como los de sexta categoría. Diseñado para redistribuir los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, este sistema busca promover el desarrollo regional y reducir las brechas de desigualdad. Sin embargo, los municipios de sexta categoría enfrentan serios obstáculos para acceder y gestionar estos recursos, evidenciando limitaciones estructurales en el nivel subnacional, particularmente en capacidades administrativas, técnicas y financieras (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013)

La transformación del régimen de regalías en Colombia, especialmente a partir de la Constitución de 1991, ha tenido como uno de sus principales objetivos avanzar hacia un modelo más equitativo de distribución territorial de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Sin embargo, la equidad prometida no siempre se ha traducido en mejoras sustanciales para municipios de baja capacidad institucional, como es el caso de los de sexta categoría del Valle del Cauca.

El documento de Bohórquez (2013) señala que, a pesar del aumento en el volumen de regalías transferidas a las regiones entre 2004 y 2012 más de 8,5 billones de pesos sin incluir petróleo y gas, “la distribución de los recursos generados por dicha vía no ha contribuido al desarrollo equitativo del país”, revelando un desajuste estructural entre asignación de recursos e impacto en condiciones sociales.

Esta desconexión refleja una débil articulación entre el diseño normativo del SGR y las reales capacidades institucionales y administrativas de los municipios receptores, situación que se agrava en aquellos con bajos niveles de profesionalización, precariedad técnica y limitaciones en sus sistemas de planeación y gestión (Bohórquez-Camargo, 2013)

Bajo este contexto, la reforma del Acto Legislativo 005 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 introdujeron cambios que reconfiguraron la estructura institucional del Sistema General de Regalías, eliminando la Comisión Nacional de Regalías y creando nuevos órganos colegiados (OCAD), fondos especializados y plataformas de planificación como los bancos de proyectos. Estas reformas buscaban corregir las asimetrías históricas mediante mecanismos que permitieran una inversión territorial más racional, enfocada en proyectos de impacto regional y social.

Sin embargo, tal como advierte Bohórquez, “la verdadera modificación al régimen de regalías puede observarse en el artículo 361”, el cual establece la destinación de los recursos a proyectos de desarrollo social, ambiental y económico, pero sin resolver del todo los desafíos de capacidades técnicas mínimas requeridas para acceder a ellos. (Bohórquez-Camargo, 2013, pág. 151)

En el caso de los municipios de sexta categoría, la obligatoriedad de concertación interinstitucional, la exigencia de bancos de proyectos funcionales y la necesidad de cumplir criterios técnicos para la aprobación de inversiones han constituido barreras estructurales frente al acceso efectivo a las regalías (Bohórquez-Camargo, 2013).

Aspectos como la rendición de cuentas y la trazabilidad del uso de los recursos han sido señalados como retos persistentes dentro del régimen. Aunque el nuevo sistema presupuestal del SGR establece que los recursos no forman parte del Presupuesto General de la Nación y se administran mediante un presupuesto autónomo aprobado cada dos años,

Bohórquez advierte que “el sistema normativo garantiza una distribución más equitativa, pero resta contar con un compromiso decidido de las autoridades que administran el sistema para transforma estos fondos en bienestar para las comunidades” Esto plantea interrogantes sobre las capacidades políticas y de gestión a nivel local, especialmente en municipios con debilidad institucional.

La falta de alineación entre los recursos percibidos, la calidad del gasto público y la efectividad en los mecanismos de control y vigilancia sigue siendo un factor crítico que incide directamente en el impacto de las regalías sobre la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables (Bohórquez-Camargo, 2013).

Capacidad Institucional y Gestión Pública Local

El análisis de Sanabria sobre las capacidades institucionales de los municipios colombianos evidencia profundas desigualdades estructurales que afectan directamente el desempeño local, especialmente en los municipios de sexta categoría. El estudio señala que, aunque Colombia ha adoptado un modelo de descentralización política y fiscal desde la Constitución de 1991, esta no ha generado una distribución homogénea de capacidades institucionales, ya que “la realidad indica evidentes desigualdades entre municipios y problemas complejos de política pública que sobrepasan las fronteras y las capacidades municipales” (Sanabria, 2019, pág. 1).

Esta situación se refleja con claridad en los municipios más pequeños del país, los cuales, según datos del Panel Municipal CEDE, presentan una inversión promedio hasta 168 veces menor que los municipios de categoría especial, así como una alta dependencia de transferencias del nivel central, con una proporción del 73 % en su presupuesto total (ibíd.). Tales condiciones restringen el acceso efectivo al Sistema General de Regalías (SGR), dado que la formulación y ejecución de proyectos exige capacidades técnicas, administrativas y

financieras que dichos municipios no poseen plenamente. Además, el autor advierte que la falta de información confiable sobre la planta de personal y contratistas en estos municipios dificulta la planeación del talento humano, limitando la gestión del gasto público y reduciendo la capacidad de rendición de cuentas frente a los recursos asignados. En consecuencia, el modelo de descentralización sin diferenciación, es decir, sin reconocer los distintos niveles de capacidad local se convierte en un obstáculo para el desarrollo equitativo, especialmente en regiones como el Valle del Cauca, donde numerosos municipios de sexta categoría enfrentan un rezago estructural frente al acceso y aprovechamiento del SGR (Sanabria, 2019).

El estudio de Duque Cante proporciona un análisis detallado sobre los factores que determinan la capacidad institucional en municipios pequeños, cuyas condiciones son comparables con las de sexta categoría en el Valle del Cauca. La investigación, centrada en municipios de Cundinamarca y Boyacá, demuestra que el diseño normativo del modelo de descentralización ha impuesto responsabilidades similares a todas las entidades territoriales sin considerar su capacidad real de gestión, generando un déficit estructural.

La autora subraya que “las funciones de los municipios se relacionan con una multiplicidad de sectores que demuestran niveles importantes de complejidad y transformación”, lo cual contrasta con la precariedad de sus estructuras administrativas y plantas de personal. Esta brecha se agrava por la falta de un proyecto sistemático de fortalecimiento institucional y por la alta rotación de personal vinculado por contratación temporal, lo que genera ciclos de acumulación y pérdida de conocimiento técnico. (Duque-Cante, 2012, pág. 11)

Además, las metodologías de medición del desempeño implementadas desde el nivel central enfocadas en indicadores cuantitativos de eficiencia omiten aspectos cualitativos como la formación del talento humano, la acumulación de experiencia y la gobernanza participativa, esenciales para garantizar una inversión eficaz de recursos como los del SGR. En

consecuencia, municipios con alta dependencia fiscal, limitada capacidad administrativa y baja incidencia en la toma de decisiones estratégicas, enfrentan enormes dificultades para acceder, ejecutar y rendir cuentas de los recursos del SGR, reproduciendo un modelo de descentralización formal pero inequitativo (Duque-Cante, 2012)

El “Informe de Viabilidad Financiera – Vigencia 2020” elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación del Valle del Cauca, expone de manera detallada la precaria situación fiscal y administrativa que enfrentan numerosos municipios de sexta categoría en el departamento, particularmente en lo relativo a su sostenibilidad financiera y su capacidad real para acceder a mecanismos como el Sistema General de Regalías (SGR).

El informe señala que, de las 42 entidades territoriales analizadas, si bien 40 cumplieron el límite de gastos de funcionamiento, varias presentan niveles de riesgo fiscal al operar cerca del umbral legal establecido por la Ley 617 de 2000, lo que pone en evidencia la fragilidad estructural de sus finanzas públicas (Departamento de Planeación del Valle del Cauca, 2021).

Además, se destaca que la alta dependencia de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), combinada con una limitada capacidad de generación de ingresos propios, restringe las posibilidades de estos municipios para financiar proyectos autónomos de inversión y cumplir con los criterios técnicos requeridos por el SGR.

En este contexto, la Gobernación del Valle del Cauca, ha implementado acciones de asesoría y asistencia técnica para mitigar estas brechas, sin embargo, el impacto estructural de estas medidas aún es insuficiente frente a los retos sistémicos de planificación, autofinanciación y ejecución de gasto público que persisten en estas entidades.

Esta realidad reafirma la necesidad de un enfoque diferenciado de política pública que reconozca las capacidades limitadas de los municipios de sexta categoría en el acceso,

ejecución y rendición de cuentas de los recursos del SGR (Departamento de Planeación del Valle del Cauca, 2021)

El estudio de Torres Hernández, ofrece un diagnóstico integral sobre las debilidades estructurales que enfrentan los municipios de quinta y sexta categoría en Colombia, entre ellos los del Valle del Cauca, para desarrollar procesos efectivos de fortalecimiento institucional y desarrollo local.

La investigación concluye que estos municipios presentan una limitada capacidad institucional derivada de múltiples factores: personal insuficiente y poco capacitado, alta rotación de funcionarios, carencia de manuales de funciones actualizados, baja autonomía fiscal y escasa infraestructura administrativa. A ello se suma la débil articulación interinstitucional y la discontinuidad en las políticas públicas, factores que impiden la sostenibilidad de los proyectos y reducen el impacto de los recursos asignados, incluyendo los provenientes del SGR (Torres-Hernández, 2024).

Aunque existen experiencias locales destacables, como el ajuste organizacional en municipios como Turbo o Santuario, estas son aún excepcionales frente al patrón generalizado de precariedad institucional. Además, la autora advierte que la eficacia de las políticas públicas se ve severamente limitada por su débil adaptación al contexto local, lo que pone en evidencia la necesidad urgente de diseñar estrategias diferenciadas, enfocadas en el fortalecimiento real de capacidades técnicas y administrativas como condición previa para garantizar el acceso efectivo, la ejecución eficiente y la rendición transparente de cuentas en el uso de las regalías (Torres-Hernández, 2024)

El fortalecimiento de las capacidades institucionales es un requisito indispensable para que los municipios de sexta categoría accedan de manera efectiva a los recursos del Sistema General de Regalías. El Diagnóstico de la Capacidad Institucional de Municipios de Sexta

Categoría (DAFP, 2012) evidenció que el 66 % de estas entidades no cuentan con un acto administrativo independiente que defina su estructura organizacional, lo que genera ambigüedades funcionales e impide consolidar esquemas eficientes de gestión pública.

A ello se suma la precariedad en la definición técnica de escalas salariales, plantas de personal y manuales de funciones, instrumentos básicos para la planeación y ejecución del gasto público. Esta debilidad estructural se traduce en una incapacidad operativa para diseñar y presentar proyectos de inversión que cumplan los estándares técnicos requeridos por el SGR.

Desde una perspectiva crítica, Varela advierte que la precarización de las burocracias públicas y la instrumentalización del interés público han debilitado las capacidades estatales en contextos periféricos como el colombiano, resaltando que las reformas administrativas inspiradas en el New Public Management han acentuado las desigualdades institucionales al sustituir el fortalecimiento del aparato estatal por esquemas de gestión imitativos del sector privado (Varela-Barrios, 2020).

En este sentido, la ausencia de estructuras sólidas no es solo un problema técnico, sino un reflejo de una reforma estatal inacabada que ha dejado sin herramientas a los gobiernos locales para responder a las exigencias de planeación, inversión y rendición de cuentas exigidas por el sistema de regalías (Rosas-Huerta, 2019).

La capacidad institucional no puede reducirse a criterios técnico-burocráticos, sino que debe entenderse como un proceso dinámico en el que intervienen factores organizacionales, políticos y sociales que influyen en la capacidad de los gobiernos locales para responder eficazmente a los problemas públicos. Según Rosas, la capacidad institucional implica “una relación entre el ámbito organizacional y todos aquellos actores que de manera directa o

indirecta están vinculados con los problemas públicos”, lo que incluye la interacción entre los cuadros técnicos, los liderazgos políticos y los sectores sociales.

Esta perspectiva reconoce que las capacidades administrativas y políticas son interdependientes y deben analizarse en función de componentes empíricamente observables, como el reconocimiento público de los problemas, la autoridad institucional, la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana (Rosas-Huerta, 2019)

En los municipios de sexta categoría, estas condiciones suelen estar debilitadas por liderazgos inestables, baja profesionalización y ausencia de estructuras institucionales robustas, lo que impide la implementación de mecanismos de gobernanza colaborativa que son indispensables para acceder con éxito al Sistema General de Regalías. En consecuencia, el fortalecimiento de la capacidad institucional requiere no solo de mejoras técnicas internas, sino también del desarrollo de capacidades políticas orientadas a la inclusión, transparencia y articulación con múltiples actores del territorio (Rosas-Huerta, 2019).

Descentralización y Autonomía Territorial

Pese a los avances normativos en materia de descentralización, los municipios de sexta categoría siguen enfrentando limitaciones estructurales que restringen su autonomía y capacidad de gestión pública. La Misión de Descentralización identificó que el modelo actual mantiene “una arquitectura institucional centralista que dificulta la articulación intergubernamental y limita el desarrollo de capacidades locales diferenciadas” (DNP, 2024).

Esta situación perpetúa una dependencia fiscal crónica en los municipios más pequeños, impidiendo la consolidación de procesos autónomos de inversión, planeación y rendición de cuentas. De igual forma, el estudio sobre el Marco de Responsabilidad Subnacional destaca que las reglas fiscales vigentes particularmente las establecidas en la Ley 617 de 2000 y la Ley 358 de 1997, generan restricciones innecesarias a la autonomía

operativa de las entidades territoriales, al imponer criterios presupuestales que no consideran las realidades institucionales de los entes con menor capacidad financiera y administrativa (DNP, 2024).

Esta desarticulación normativa se traduce en limitaciones directas para que los municipios accedan eficazmente al Sistema General de Regalías, ya que no cuentan con el margen de maniobra ni con la infraestructura institucional para estructurar proyectos viables dentro de un sistema altamente tecnificado y normativamente exigente.

En consecuencia, se refuerza la necesidad de un enfoque diferenciado en la descentralización fiscal y administrativa, que reconozca las brechas estructurales de los entes territoriales más rezagados, y promueva esquemas de fortalecimiento institucional ajustados a sus condiciones específicas. (DNP, 2024).

Luis F. Aguilar Villanueva plantea que el principal desafío de los gobiernos democráticos ya no radica exclusivamente en su legitimidad, sino en su capacidad de gobernar de manera efectiva a través de estructuras intergubernamentales articuladas. En ese sentido, propone una visión integral de la gobernanza pública como un sistema de coordinación racional entre agentes estatales y sociales que permite a los gobiernos enfrentar los problemas públicos desde una lógica asociativa, técnica y normativa.

Según el autor, el desplazamiento del gobierno hacia la gobernanza comprende el gobernar con la sociedad: una nueva gobernanza pública, colaborativa, asociada, distribuida, multiactor, lo cual exige que los niveles de gobierno superen el tradicional aislamiento institucional.

Este modelo resulta especialmente relevante para los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, cuya limitada capacidad administrativa y fiscal los excluye de procesos decisionales en redes multinivel, afectando su posibilidad de diseñar y gestionar proyectos

viabiles en el marco del Sistema General de Regalías. En estos entornos, donde persiste una débil articulación territorial, se hace evidente que la gobernanza efectiva debe ser entendida como un proceso colaborativo en red, más que como una competencia jerárquica, para que los gobiernos locales puedan acceder a recursos estratégicos y mejorar su desempeño institucional. (Aguilar-Villanueva, 2022)

Barreras Técnicas y Financieras para el Acceso a Recursos del SGR

Las restricciones financieras y técnicas representan una barrera estructural para los municipios de sexta categoría en Colombia, limitando su capacidad para acceder eficazmente a los recursos del Sistema General de Regalías. Bonet-Morón, Pérez-Valbuena y Montero-Mestre (2018) advierten que, pese a los esfuerzos por descentralizar el gasto público, los gobiernos locales siguen dependiendo fuertemente de las transferencias nacionales, una situación que compromete la autonomía fiscal y reduce la flexibilidad presupuestal de los entes territoriales. (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Montero-Mestre, 2018)

Esta dependencia es particularmente aguda en los municipios más pequeños, donde los ingresos propios son escasos, la base tributaria es débil y la capacidad de generar excedentes para cofinanciar proyectos estratégicos es prácticamente nula. Además, los autores destacan que el acceso a recursos de inversión está estrechamente condicionado por las capacidades institucionales para estructurar proyectos técnicamente viables, lo que plantea un desafío significativo para los entes de baja capacidad administrativa.

En este contexto, la limitada disponibilidad de personal especializado en formulación, gestión y evaluación de proyectos, unida a la escasa asistencia técnica desde el nivel central, refuerza la exclusión de estos municipios del ciclo de inversión pública del SGR. Esta combinación de debilidad fiscal y precariedad técnica perpetúa los desequilibrios regionales y

margina a las entidades con mayores carencias del principal instrumento de redistribución territorial de recursos en el país (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Montero-Mestre, 2018)

Impacto Limitado del SGR en el Desarrollo Territorial

El análisis empírico realizado por Rodelo en la Región Caribe evidencia que, si bien el Sistema General de Regalías (SGR) fue diseñado para corregir desigualdades históricas y fortalecer el desarrollo regional a través de una distribución más equitativa de los recursos, sus resultados han sido limitados, especialmente en contextos territoriales con debilidad institucional.

A partir de un modelo de datos panel entre 2012 y 2018, se concluye que las asignaciones per cápita del SGR no han tenido un efecto estadísticamente significativo sobre la disminución del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), lo que sugiere una baja capacidad de estos recursos para traducirse en bienestar social en los territorios beneficiados. Esta baja efectividad se atribuye, en gran parte, a fallas en la estructura institucional y en la capacidad técnica de los entes territoriales, donde “la ineficiencia de estos recursos a la hora de aliviar las condiciones sociales podría deberse también a las deficiencias institucionales de estos entes territoriales en la ejecución de los proyectos”. (Rodelo-Algarín, 2019, pág. 19)

En el caso de municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, esta conclusión resulta especialmente relevante, dado que sus condiciones institucionales suelen ser aún más frágiles que las de los departamentos de la Región Caribe estudiados, con lo cual se refuerza la hipótesis central de tu trabajo sobre los obstáculos estructurales que enfrentan para acceder y ejecutar los recursos del SGR de manera eficaz (Rodelo-Algarín, 2019).

El estudio de Murillo Ramírez (2023) confirma que la existencia de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) no garantiza, por sí sola, impactos positivos en el desarrollo territorial, especialmente cuando persisten debilidades estructurales en las

capacidades institucionales de los municipios. A través del análisis econométrico de datos panel aplicado a los 30 municipios del Chocó entre 2012 y 2020, se evidenció que, pese a recibir \$669.198,3 millones por concepto de regalías, no se logró una mejora significativa en los indicadores socioeconómicos, debido a deficiencias en la planeación, priorización y gestión de los proyectos (Murillo-Ramírez, 2023).

El estudio destaca que gran parte de los recursos fueron dirigidos al sector transporte y al de deporte y recreación, mientras que sectores críticos como salud, educación, inclusión social y reconciliación recibieron inversiones mínimas o nulas, especialmente entre 2018 y 2019. Además, se reportaron 65 medidas preventivas de suspensión de giros por parte de la Dirección de Vigilancia de Regalías, lo que refleja fallas serias en la rendición de cuentas y en el control del gasto público.

Esta evidencia respalda la necesidad de fortalecer las estructuras institucionales locales y la capacidad técnica de formulación, evaluación y seguimiento de proyectos con regalías, especialmente en municipios con condiciones similares a los de sexta categoría del Valle del Cauca, donde la debilidad administrativa y la fragmentación política obstaculizan una gestión eficaz de estos recursos (Murillo-Ramírez, 2023)

En un estudio con enfoque neoinstitucional, Giraldo y Largo (2020) evidencian cómo la relación entre el monto de recursos recibidos por regalías y la capacidad institucional de los gobiernos locales en Colombia tiende a ser inversamente proporcional, afectando negativamente la calidad del buen gobierno. A través de un análisis econométrico de 776 municipios beneficiarios del SGR durante 2016, los autores demuestran que “cuando la participación en regalías aumenta en el presupuesto de los municipios, disminuye la medición del MDM” (Giraldo & Álvarez, 2021, pág. 59), lo cual revela una deficiente capacidad para transformar ingresos extraordinarios en bienestar social y desarrollo económico.

Esta situación resulta especialmente crítica en municipios con escasas dotaciones institucionales, como aquellos clasificados de sexta categoría, donde las “entidades territoriales administran montos exorbitantes sin capacidades institucionales técnicas, lo que desemboca en una mala gestión administrativa” (Giraldo & Álvarez, 2021, pág. 55). En consecuencia, el estudio ratifica que la disponibilidad de recursos no es sinónimo de buena gobernanza, y que la ausencia de capacidades estructurales limita seriamente la efectividad del gasto público.

De allí que se haga imperativo repensar el funcionamiento del SGR bajo un enfoque diferencial que atienda los desequilibrios institucionales entre territorios, fortaleciendo la planificación, ejecución y rendición de cuentas en entidades con rezagos históricos de gobernabilidad local. (Giraldo & Álvarez, 2021)

Desde una perspectiva territorial y comparativa, Hernández y Peláez (2013) desarrollaron un estudio orientado a diagnosticar la capacidad institucional de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría del departamento de Risaralda, identificando debilidades estructurales en dimensiones críticas como el talento humano, la planificación, el desempeño fiscal, y la estructura administrativa.

La investigación encontró que el nivel de formación, la rotación constante del personal y la baja profesionalización son obstáculos que inciden directamente en la gestión institucional situación agravada por la precariedad de los sistemas de información y el limitado uso de herramientas tecnológicas para la toma de decisiones públicas.

Estos factores comprometen no solo la ejecución presupuestal, sino también la formulación adecuada de proyectos, especialmente aquellos financiados por recursos del Sistema General de Regalías. Asimismo, los autores concluyen que los municipios analizados presentan una baja capacidad de respuesta frente a las competencias definidas por el marco

normativo, señalando que la mayoría de los municipios obtuvo una calificación inferior a tres en un rango de uno a cinco, evidenciando un bajo nivel de madurez institucional.

Este estudio es especialmente relevante para comprender el contexto de los municipios de sexta categoría en el Valle del Cauca, donde persisten condiciones institucionales similares, caracterizadas por limitaciones en la gestión administrativa y la ausencia de procesos estructurados para la planificación del desarrollo local, lo cual obstaculiza el acceso efectivo a recursos del SGR (Hernández & Pelaez, 2013).

Experiencias Exitosas y Lecciones Aprendidas

Nicaragua: Gestión de Riesgos y Desastres

El caso del municipio de El Viejo, en Nicaragua, constituye un referente valioso para los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, al demostrar cómo, incluso con limitaciones técnicas y presupuestales, es posible consolidar capacidades locales mediante estrategias innovadoras de gestión del riesgo.

Este municipio, con aproximadamente 89.000 habitantes, desarrolló un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres, destinando recursos de su presupuesto para implementar medidas de prevención y adaptación, como el uso de residuos sólidos en la construcción de obras de mitigación (muros de protección y estabilización de taludes). Estas acciones, articuladas con actores comunitarios y autoridades locales, fortalecieron su resiliencia institucional y demostraron que la superación de barreras técnicas y administrativas depende tanto de la voluntad política como del aprovechamiento de saberes territoriales.

Esta experiencia ofrece aprendizajes clave sobre cómo el fortalecimiento de capacidades no siempre exige grandes inversiones, sino marcos de acción colaborativos, adaptados a las realidades locales, lo cual resulta altamente pertinente para municipios

vallecaucanos con estructuras administrativas débiles y altos niveles de exposición al riesgo (Morales, y otros, 2007)

Municipios en Centroamérica: Evaluación de Barreras Administrativas

La experiencia documentada por el *Municipal Scorecard 2008* en 176 municipalidades de El Salvador, Guatemala y México ofrece lecciones útiles para los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, al revelar cómo las barreras administrativas impactan negativamente el desempeño institucional y el acceso a servicios básicos.

El estudio evaluó procedimientos clave como la obtención de licencias de funcionamiento, permisos de construcción y pago del impuesto predial, revelando demoras excesivas, costos desproporcionados y opacidad normativa que desincentivan la inversión local y obstaculizan la eficiencia municipal. No obstante, el informe también identificó buenas prácticas replicables, como la estandarización de procesos, la creación de ventanillas únicas y la digitalización parcial de trámites, que permitieron a algunos municipios reducir significativamente los tiempos de respuesta y aumentar la transparencia.

Estas estrategias son pertinentes para los municipios vallecaucanos de sexta categoría, los cuales enfrentan restricciones similares en su arquitectura administrativa, lo que limita su capacidad para formular, ejecutar y justificar proyectos ante el SGR (Deane & Astonitas-Villafuerte, 2009)

Colombia: Certificación y Gestión Educativa

La experiencia colombiana en materia de certificación para la gestión educativa territorial representa un ejemplo aplicable al fortalecimiento institucional de municipios de sexta categoría en el Valle del Cauca. Aunque esta certificación exige cumplir requisitos técnicos, administrativos y poblacionales, algunos municipios de menor tamaño han logrado

alcanzarla mediante procesos de mejora interna, alianzas estratégicas y acompañamiento técnico, demostrando que es posible superar barreras estructurales cuando existen rutas claras de fortalecimiento.

La certificación les ha permitido asumir competencias en la administración de recursos, la formulación de planes sectoriales y la ejecución de políticas educativas, ganando así autonomía funcional dentro de un marco de descentralización progresiva (Banco Mundial, 2009)

Estos avances han sido especialmente visibles en departamentos como Antioquia, donde el enfoque integral de fortalecimiento institucional basado en la asistencia técnica, la simplificación normativa y el trabajo colaborativo, ha demostrado resultados sostenibles.

Este tipo de estrategias es plenamente transferible al contexto del Valle del Cauca, donde los municipios de sexta categoría requieren esquemas similares de acompañamiento gradual para acceder eficazmente al Sistema General de Regalías y consolidar capacidades de gestión territorial. (Banco Mundial, 2009)

Vacíos en la Literatura y Aporte del Presente Estudio

A pesar del marco constitucional y normativo que respalda la descentralización en Colombia, los municipios de sexta categoría enfrentan serias limitaciones estructurales que restringen su capacidad para acceder y gestionar eficazmente recursos del SGR. Estas limitaciones están profundamente vinculadas a la debilidad del sistema de función pública, la cual, como sostiene Parra Osorio, ha sido históricamente precaria y carente de regulación adecuada, especialmente en el ámbito territorial.

El autor argumenta que "la causa principal del subdesarrollo de los municipios no solo puede estudiarse o comprenderse desde las teorías económicas", pues existe un factor

determinante: "la precaria regulación de su función pública y el desconocimiento material de los sistemas de carrera administrativa (Parra, 2022, pág. 1) "

Esta situación ha facilitado la consolidación de prácticas patrimonialistas y de botín político, en las cuales el ingreso al servicio público depende de favores políticos, no del mérito, lo que deriva en una gestión pública deficiente, sin continuidad institucional ni especialización técnica. Parra Osorio demuestra que, en la mayoría de los municipios analizados, la planta administrativa es mínima o inexistente en el nivel profesional, y en su lugar, la operación de las funciones misionales reposa en contratistas con altos niveles de rotación e inestabilidad laboral, generando una "fuga de conocimiento" institucional. (Parra, 2022, pág. 15)

Esta configuración limita la capacidad administrativa y técnica para diseñar, estructurar y ejecutar proyectos de inversión pública con la rigurosidad que exige el acceso a los recursos del SGR. La falta de profesionalización y permanencia en el servicio público impide la creación de equipos técnicos sólidos y especializados, obstaculizando el cumplimiento de los requisitos normativos y operativos del sistema de regalías.

Así, como concluye el autor, "la falta de estructuración de proyectos o la inejecución de los ya aprobados, trae como consecuencia un rezago importante sobre el desarrollo" (Parra, 2022, pág. 13), dejando a estos municipios en una condición crónica de dependencia de las transferencias nacionales y de exclusión efectiva de instrumentos estratégicos de financiación territorial como el SGR.

El análisis de la literatura demuestra que los municipios de sexta categoría enfrentan barreras significativas para acceder y gestionar los recursos del SGR, derivadas de la falta de capacidades institucionales, administrativas y técnicas. La descentralización en Colombia, aunque ha promovido la autonomía territorial, sigue presentando desafíos en términos de gobernanza y articulación interinstitucional.

En este contexto, fortalecer las capacidades municipales mediante asistencia técnica, formación especializada y estrategias de gestión integradas es fundamental para mejorar la eficiencia en la formulación y ejecución de proyectos financiados con regalías. El presente estudio no solo contribuirá al debate teórico sobre descentralización y capacidades municipales, sino que también ofrecerá recomendaciones prácticas para mejorar la gestión del SGR en los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca. Este enfoque teórico-práctico permitirá identificar estrategias replicables en otros contextos similares, promoviendo un modelo más inclusivo y eficiente de desarrollo territorial.

Los antecedentes revisados muestran que las principales dificultades de los municipios de sexta categoría para acceder al SGR no solo se relacionan con la falta de recursos, sino con problemas estructurales en su capacidad institucional. La descentralización, si bien ha otorgado mayor autonomía a los gobiernos locales, no ha sido suficiente para garantizar una gestión eficiente de los recursos de regalías. Por ello, se hace necesario diseñar estrategias de fortalecimiento institucional que permitan a los municipios superar sus limitaciones y optimizar la inversión pública.

Descripción del Problema

En Colombia, los municipios se clasifican por categorías conforme a lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012, tomando como criterio el tamaño poblacional y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Los de sexta categoría, que cuentan con menos de 10.000 habitantes y un ICLD inferior a 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, concentran las mayores restricciones en capacidad de gestión pública, desempeño institucional y acceso a instrumentos de financiación del desarrollo.

Estas limitaciones inciden directamente en su posibilidad de acceder a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), el cual representa una fuente estratégica de inversión para sectores clave como infraestructura, salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Según la Misión de Descentralización, estos municipios presentan falencias estructurales en funciones esenciales del ciclo de inversión, incluyendo la planeación, la estructuración de proyectos, la contratación y el seguimiento, lo que se traduce en un acceso inequitativo a los recursos públicos disponibles para el desarrollo territorial (DNP, 2024).

En el Departamento del Valle del Cauca existen 40 Municipios y 2 Distritos especiales (Cali y Buenaventura), de los cuales 31 municipios pertenecen a la sexta categoría, entre ellos Roldanillo, Dagua, La Victoria y Ginebra, los cuales presentan condiciones estructurales que restringen su desarrollo económico y administrativo. Estos Municipios cuentan con economías principalmente agropecuarias y escasa capacidad fiscal, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias nacionales.

La Ley 2056 de 2020 contempla mecanismos diferenciales de distribución del Sistema General de Regalías (SGR) que priorizan a los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de categorías 4, 5 y 6, otorgándoles el 12,68 % de la Asignación para la Inversión Local (AIL), sin embargo, la sola disponibilidad de recursos no garantiza su acceso si

no se cuenta con capacidades administrativas para formular y ejecutar proyectos conforme a las exigencias del sistema. La falta de personal técnico, la debilidad institucional y las restricciones organizativas siguen siendo barreras críticas que condicionan el aprovechamiento efectivo de estos recursos (DNP, 2024).

El cumplimiento de los requisitos técnicos y administrativos exigidos por el Sistema General de Regalías (SGR) representa un desafío estructural para los municipios de sexta categoría, debido a sus limitadas capacidades institucionales. La ausencia de metodologías consolidadas para la planeación y formulación de proyectos, junto con la escasez de personal cualificado, ha derivado en una baja calidad de las iniciativas presentadas y, en consecuencia, en su reiterada inadmisión o devolución por parte de los órganos evaluadores del sistema (DNP, 2024).

Estas deficiencias no solo generan ineficiencias en la distribución de recursos, sino que perpetúan brechas territoriales al impedir que se canalicen inversiones hacia poblaciones que más lo requieren. Desde una perspectiva de gobernanza, esta situación evidencia fallas en la capacidad directiva del Estado para articular redes efectivas de decisión y ejecución que incluyan a los gobiernos locales, lo cual debilita la legitimidad y eficacia de las políticas públicas en contextos descentralizados (Aguilar & Bustelo, 2010)

Así, el déficit de herramientas técnicas, de criterios de evaluación compartidos y de canales coordinados de apoyo entre niveles de gobierno, limita severamente la posibilidad de implementar una gobernanza interinstitucional efectiva, condicionando el desempeño territorial y obstaculizando el acceso equitativo a los recursos del SGR.

La debilidad en los procesos de planeación estratégica y la escasa articulación entre los municipios de sexta categoría y las entidades del orden nacional constituyen obstáculos críticos para estructurar proyectos con impacto territorial y sostenibilidad en el tiempo. Esta

falta de alineación interinstitucional impide que las inversiones financiadas con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) respondan a una visión integral del desarrollo local y regional, limitando su efectividad.

A esta situación se suma la alta rotación de funcionarios en las administraciones municipales, fenómeno que debilita la memoria institucional y afecta la continuidad de los procesos de gestión de proyectos. La carencia de programas permanentes de formación en formulación, ejecución y seguimiento de proyectos financiados con regalías expone a los municipios a una excesiva dependencia de consultores externos, lo que incrementa los costos y restringe la apropiación técnica del conocimiento por parte de las administraciones locales.

Esta dependencia técnica, lejos de fortalecer la autonomía municipal, profundiza la fragmentación institucional, perpetuando ciclos de baja capacidad operativa y escasa sostenibilidad en la gestión de los recursos del SGR (DNP, 2017).

Las restricciones estructurales del Sistema General de Regalías (SGR) no solo se reflejan en la complejidad normativa y la inequidad en la distribución de los recursos, sino también en la baja capacidad de los municipios más rezagados para convertir esos fondos en mejoras tangibles.

Según el Informe del Observatorio de las Industrias Extractivas, durante el período 2012-2020, el nuevo esquema de regalías tendió a concentrar los recursos en manos del nivel central, mientras que los territorios con mayores índices de pobreza, como muchos municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, recibieron una proporción menor de recursos en relación con su nivel de necesidades.

Esta dinámica ha impedido que las asignaciones del SGR se traduzcan en convergencia territorial o desarrollo inclusivo. En consecuencia, estos municipios enfrentan un círculo vicioso: la baja inversión en infraestructura básica y social restringe su crecimiento

económico, y esa precariedad institucional dificulta aún más la estructuración técnica y administrativa de proyectos viables.

Esto evidencia que, sin una transformación profunda de las capacidades estatales y una reforma efectiva del sistema de asignación, el acceso real a las regalías continuará siendo desigual, perpetuando las brechas de desarrollo territorial (Martínez et al, Niño, Rojas, & Fabio, 2021).

En este contexto, la presente investigación se orienta a identificar y analizar los ***principales retos administrativos*** que enfrentan los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca para acceder y gestionar eficazmente los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), especialmente durante el bienio 2021-2022. El estudio se fundamenta en la constatación de deficiencias persistentes en materia de planificación, formulación técnica, capacidad operativa y sostenibilidad financiera, las cuales han limitado la ejecución de proyectos estratégicos en estos territorios.

La persistencia de estas limitaciones no solo compromete la eficiencia del SGR como instrumento de inversión pública, sino que también perpetúa las brechas de desigualdad entre municipios con capacidades institucionales diferenciadas. Por tanto, este trabajo se propone aportar un diagnóstico riguroso y contextualizado, que permita evidenciar las dinámicas que restringen la materialización de los principios de equidad y eficiencia que rigen el sistema, sentando las bases para la formulación de estrategias orientadas al fortalecimiento institucional y al ejercicio efectivo de la descentralización en clave de desarrollo territorial sostenible.

Planteamiento del Problema.

En Colombia, la descentralización ha sido concebida como un eje estratégico para democratizar la gestión pública, ampliar la autonomía de los entes territoriales y reducir desigualdades históricas en el acceso a recursos estatales. Sin embargo, en la práctica, este modelo presenta tensiones estructurales que afectan especialmente a los municipios de sexta categoría, cuyo rezago institucional y administrativo les impide ejercer de forma plena las funciones asignadas.

Aunque el marco legal promueve una descentralización funcionalmente robusta, los niveles reales de capacidad técnica, fiscal y operativa de estos municipios son insuficientes para asumir las competencias impuestas, lo cual termina amplificando las asimetrías territoriales. Este desajuste entre lo normativo y lo operativo se hace especialmente evidente en la relación de estos municipios con el Sistema General de Regalías (SGR), cuyo diseño institucional, aunque formalmente incluyente, impone exigencias que sobrepasan sus condiciones reales (DNP, 2024).

El caso del Valle del Cauca es ilustrativo de esta problemática. Municipios como Dagua, La Victoria, Ginebra y Roldanillo, todos clasificados en sexta categoría enfrentan serias dificultades para participar de forma efectiva en el ciclo del SGR. Durante el bienio 2021–2022, estos territorios presentaron una baja ejecución de la Asignación para la Inversión Local (AIL) y múltiples proyectos fueron rechazados por no cumplir los estándares mínimos de formulación exigidos por el sistema.

Estas inadmisiones no responden a omisiones puntuales, sino a deficiencias estructurales: ausencia de personal técnico calificado, debilidad en los sistemas de información, falta de actualización de bancos de proyectos, y dificultades para cumplir con los

requerimientos normativos. Esta combinación de factores configura un patrón de exclusión estructural que limita el acceso a recursos fundamentales para el desarrollo local (CGR, 2023).

Una de las causas centrales de este fenómeno es la homogeneidad técnica con la que el SGR evalúa la viabilidad de los proyectos, sin considerar la heterogeneidad institucional del territorio nacional. El sistema establece parámetros uniformes para la estructuración, seguimiento y control de los proyectos, asumiendo niveles de capacidad que no existen en muchos municipios pequeños. Esta lógica tecnocrática genera un efecto de penalización indirecta: los territorios con menor capacidad instalada son los que más requieren los recursos del SGR, pero al mismo tiempo son los menos capaces de cumplir con las condiciones para acceder a ellos. Así, el modelo que debía corregir desigualdades estructurales termina reforzándolas (DNP, 2023).

Esta situación se ve agravada por la debilidad de los mecanismos de articulación intergubernamental. Aunque el diseño del SGR contempla instancias como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y mecanismos de asistencia técnica, en la práctica no se ha consolidado una gobernanza multinivel que garantice acompañamiento sostenido, integral y diferenciado a los municipios más rezagados. La falta de coordinación entre los niveles nacional, departamental y local genera una fragmentación institucional que afecta la planificación, formulación y ejecución de los proyectos. Los municipios de menor categoría quedan, en muchos casos, aislados de los procesos de concertación, sin voz técnica ni política, lo que debilita su capacidad para incidir en la asignación y uso de los recursos del SGR. (Aguilar & Bustelo, 2010)

Paradójicamente, incluso aquellos municipios que han sido priorizados en los mapas de pobreza multidimensional, como es el caso de varios en el Valle del Cauca han encontrado obstáculos insalvables para ejecutar recursos del SGR. Durante el bienio analizado, se evidenció que, a pesar de estar clasificados como territorios con necesidades básicas

insatisfechas, muchos no pudieron avanzar en el uso de los recursos asignados, debido a barreras normativas, falta de acompañamiento técnico y rigidez en los procedimientos. Este desfase entre priorización teórica y ejecución práctica demuestra que la existencia de recursos asignados no garantiza su materialización en inversión pública efectiva, lo cual debilita la promesa redistributiva del sistema (Benítez-Ibagué, 2013).

La precariedad del recurso humano en los municipios de sexta categoría constituye otro de los eslabones débiles en esta cadena de exclusión institucional. La mayoría de estas entidades carece de equipos técnicos estables, presentan alta rotación de funcionarios y no cuentan con procesos de capacitación continua o profesionalización de la administración pública local. Como consecuencia, dependen excesivamente de consultores externos para la formulación y ejecución de proyectos, lo que no solo eleva los costos de transacción, sino que también limita la apropiación del conocimiento, interrumpe la continuidad institucional y reduce la sostenibilidad de las iniciativas financiadas. Este modelo de gestión tercerizada perpetúa un círculo vicioso de dependencia e ineficiencia (García-Vegas, 2024)

Al mismo tiempo, el marco normativo que regula el SGR y la descentralización en general carece de mecanismos de adaptación institucional que respondan a las realidades específicas de los municipios más débiles. Las leyes, manuales operativos y lineamientos técnicos, aunque legítimos en su exigencia de eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal aplican criterios únicos para todos los entes territoriales, sin establecer medidas compensatorias para aquellos con limitaciones estructurales.

Esto reproduce una lógica centralista encubierta, en la que el acceso formal a los recursos no se traduce en condiciones reales de equidad. Sin una política de fortalecimiento institucional diferenciada, la descentralización se convierte en una promesa vacía para los municipios más necesitados (Sanabria Pulido & Leyva Botero, 2023)

En consecuencia, el limitado acceso de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca a los recursos del Sistema General de Regalías no obedece a problemas de voluntad política ni a simples errores de ejecución, sino a un entramado de restricciones estructurales que atraviesan los planos administrativo, normativo, técnico e intergubernamental. Esta situación evidencia una fractura entre el diseño institucional del sistema y las condiciones operativas reales de los entes territoriales más rezagados, generando un modelo de descentralización más formal que sustancial. A partir de esta problemática, surge la pregunta que orienta la presente investigación: **¿Cuáles son los retos administrativos de los Municipios de sexta categoría del Departamento del Valle del Cauca que afectan el acceso a los recursos del SGR periodo 2021–2022?**

Pregunta de Investigación.

¿Cuáles son los retos administrativos de los Municipios de sexta categoría del Departamento del Valle del Cauca que afectan el acceso a los recursos del SGR periodo 2021–2022?

Objetivos

Objetivo General:

Analizar los retos administrativos que enfrentan los municipios de sexta categoría del departamento del Valle del Cauca para acceder y gestionar los recursos del Sistema General de Regalías periodo 2021-2022

Objetivos Específicos:

1. Identificar las principales barreras administrativas y técnicas que limitan la formulación y presentación de proyectos por parte de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca ante el SGR.
2. Comparar las estrategias y resultados en la gestión de recursos del SGR entre los municipios de estudio, identificando buenas prácticas y desafíos comunes.
3. Evaluar la capacidad institucional de los Municipios seleccionados (Dagua, Roldanillo, Ginebra y La Victoria) en términos de personal calificado y procesos internos para la gestión de recursos del SGR.

Marcos Referenciales

Marco Contextual

El Departamento del El Valle del Cauca, ubicado en el suroccidente colombiano, es una de las regiones más estratégicas del país por su localización geográfica entre la región andina y el litoral pacífico, su papel en el comercio exterior y su relevancia agroindustrial. No obstante, esta condición geoestratégica convive con profundas desigualdades territoriales entre su zona metropolitana y los municipios rurales. Con una extensión de 22.140 km², el territorio está dividido en cinco subregiones Norte, Centro, Sur, Oriente y Occidente y conformado por 42 entidades territoriales: dos distritos especiales (Cali y Buenaventura) y 40 municipios, de los cuales 31 están clasificados como de sexta categoría, es decir, con poblaciones menores a 10.000 habitantes y bajos ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), conforme a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 y ratificado en la Resolución 088 de 2025.

Esta clasificación no solo condiciona la capacidad fiscal y administrativa de los municipios, sino también su margen de maniobra para gestionar recursos públicos de inversión como los del Sistema General de Regalías (SGR). Estas entidades, mayoritariamente rurales, se concentran principalmente en las subregiones Centro y Norte del departamento, donde predominan características como baja densidad poblacional, vocación agropecuaria, limitada conectividad vial y una alta dependencia de transferencias nacionales.

La fragmentación geográfica, junto con una desigual distribución de infraestructura y servicios, repercute directamente en la capacidad institucional de estos municipios para planificar, formular y ejecutar proyectos de inversión pública, en particular aquellos financiados por el SGR.

El SGR, creado por la Constitución de 1991 y reformado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 2056 de 2020, se concibió como un mecanismo de redistribución territorial

para financiar proyectos estratégicos en educación, salud, infraestructura y desarrollo económico. No obstante, el acceso efectivo a estos recursos está condicionado por la capacidad de los municipios para estructurar técnicamente los proyectos, cumplir con los requisitos normativos y articularse con los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

En la práctica, esto ha configurado un sistema excluyente para los municipios de menor categoría. Según la Contraloría General de la República (2023), entre 2020 y 2022, más del 75 % de los proyectos presentados por municipios de sexta categoría en el departamento fueron rechazados o archivados por no cumplir con los requisitos técnicos mínimos exigidos. (CGR, 2023).

Los municipios seleccionados para este estudio Dagua, Ginebra, Roldanillo y La Victoria, aunque presentan diferencias en población y localización geográfica, comparten elementos estructurales que justifican su análisis conjunto. Todos son municipios de sexta categoría, con un historial de acceso limitado y discontinuo al SGR, alta dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y débiles indicadores de desempeño fiscal. Según el Departamento Nacional de Planeación (2023), estos municipios se ubican en el cuartil inferior del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) para el periodo 2020–2022, con valores inferiores a 60 puntos sobre 100. (DNP, 2023)

Desde el punto de vista institucional, enfrentan una configuración organizativa mínima: plantas de personal reducidas, ausencia de oficinas técnicas permanentes y procesos de planificación fragmentados. De acuerdo con el informe de viabilidad financiera de la Gobernación del Valle del Cauca (2021), Dagua, La Victoria y Ginebra no cuentan con unidades de estructuración de proyectos, y en Roldanillo el proceso recae en contratistas temporales, lo cual genera discontinuidad técnica en la formulación de iniciativas. Esta debilidad impacta directamente en la calidad de los proyectos presentados al Banco de

Proyectos del SGR, en la capacidad para atender observaciones técnicas y en la posibilidad de ejecutar proyectos con enfoque de sostenibilidad territorial. (Departamento de Planeación del Valle del Cauca, 2021)

Esta situación se agrava en el contexto de una dinámica demográfica cambiante. Según el DANE (2025), se proyecta una disminución sostenida de la población total y un aumento del envejecimiento, lo que plantea nuevos desafíos para la gestión territorial, especialmente en municipios con menor capacidad instalada. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2025)

Además, la alta rotación de funcionarios, la inexistencia de carrera administrativa territorial y la debilidad de los procesos de empalme entre gobiernos locales generan una pérdida sistemática de capacidades instaladas, impidiendo la acumulación institucional de conocimientos y experiencias. Según la Misión de Descentralización, el 68 % de los municipios de sexta categoría no cuenta con personal de planta en áreas clave como planeación, contratación y seguimiento, lo cual representa un obstáculo directo para gestionar recursos públicos bajo esquemas técnicos como el SGR. (DNP, 2024)

El análisis territorial adquiere un valor estratégico, pues demuestra que las dificultades de acceso al SGR no son producto de decisiones aisladas o errores coyunturales, sino de estructuras institucionales históricamente débiles, sostenidas por condiciones fiscales, administrativas y territoriales desfavorables. Comprender estas realidades desde una perspectiva territorial crítica es indispensable para proponer estrategias de fortalecimiento institucional que estén realmente ancladas en el contexto local.

En los municipios objeto de estudio se identificaron debilidades reiterativas como la inexistencia de equipos técnicos permanentes en las oficinas de planeación, la alta rotación del personal, la tercerización de funciones críticas a través de contratistas temporales y la ausencia

de una unidad de proyectos estructurada. Estas condiciones afectan directamente su capacidad para formular proyectos con el nivel de complejidad y rigurosidad exigido por el SGR. Como lo advierte el informe oficial de la Gobernación del Valle del Cauca, en el que se evidenció que varios municipios no cuentan con estructura interna que les permita formular, gestionar y hacer seguimiento a proyectos de inversión. En muchos casos dependen de profesionales contratados por períodos cortos o apoyos técnicos externos (Departamento Administrativo de Planeación, 2023)

Las brechas de acceso al SGR se hacen evidentes al observar la ejecución histórica de recursos. Entre 2020 y 2022, menos del 30 % de los proyectos presentados por municipios de sexta categoría del Valle del Cauca fueron viabilizados, y una proporción aún menor llegó a ejecutarse de manera completa. (CGR, 2023)

Las razones incluyen la baja calidad en los estudios previos, insuficiencia de soportes técnicos, falta de alineación con los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y escasa capacidad de seguimiento. Aunque la normatividad técnica del SGR busca elevar los estándares de inversión pública, se convierte en una barrera para territorios con condiciones institucionales precarias. (CGR, 2023)

Este panorama contextual y territorial permite comprender cómo las condiciones geográficas, administrativas y políticas del Valle del Cauca inciden de manera directa en el objeto de estudio de esta investigación: los desafíos administrativos y financieros que enfrentan los municipios de sexta categoría para acceder al SGR en el periodo 2021–2022.

La ausencia de capacidades institucionales sólidas, sumada a un entorno normativo complejo y a un modelo de descentralización sin diferenciación, ha perpetuado la exclusión estructural de estos municipios del principal mecanismo de inversión pública del país. Como lo advierte la literatura especializada, solo una visión territorial integral y situada permitirá que

estos municipios superen las barreras estructurales que hoy limitan su desarrollo y profundizan las desigualdades regionales (Bonet-Morón et al, 2018).

Figura 1.

Contaduría General de la Nación categorías – municipios valle del cauca año 2025

 CONTADURIA GENERAL DE LA NACION HISTORIAL CATEGORIAS - MUNICIPIOS 2003 - 2024										
N	CATEGORIZA CIONES				EFECTUADA DURANTE EL 2025*					
					88	14/04/2025				
					Vigencia	2025				
	CODIGO	DIVIPOLA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CAT	Categorizado con datos	TIPO DE ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA DE ACTO ADMINISTRATIVO	NUMERO DE ACTO ADMINISTRATIVO	CATEGORIA
006	210176001	76001	VALLE DEL CAUCA	CALI	ESP	INFO CGR				
007	212076020	76020	VALLE DEL CAUCA	ALCALA	6	AUTOCAT	DECRETO	9/09/2024	115	6
008	213676036	76036	VALLE DEL CAUCA	ANDALUCIA	6	AUTOCAT	DECRETO	29/10/2024	191	6
009	214176041	76041	VALLE DEL CAUCA	ANSERMANUEVO	6	INFO CGR				
010	215476054	76054	VALLE DEL CAUCA	ARGELIA	6	AUTOCAT	DECRETO	30/10/2024	53	6
011	210076100	76100	VALLE DEL CAUCA	BOLIVAR	6	INFO CGR				
012	210976109	76109	VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	2	AUTOCAT	DECRETO	18/10/2024	0528	2
013	211176111	76111	VALLE DEL CAUCA	BUGA	2	AUTOCAT	DECRETO	15/10/2024	DAM-100-50-2024	2
014	211376113	76113	VALLE DEL CAUCA	BUGALAGRANDE	6	INFO CGR				
015	212276122	76122	VALLE DEL CAUCA	CAICEDONIA	6	INFO CGR				
016	212676126	76126	VALLE DEL CAUCA	CALIMA DEL DARIEN	6	INFO CGR				
017	213076130	76130	VALLE DEL CAUCA	CANDELARIA	3	AUTOCAT	DECRETO	11/10/2024	213	3
018	214776147	76147	VALLE DEL CAUCA	CARTAGO	3	AUTOCAT	DECRETO	7/10/2024	214	3
019	213376233	76233	VALLE DEL CAUCA	DAGUA	6	INFO CGR				
020	214376243	76243	VALLE DEL CAUCA	EL AGUILA	6	AUTOCAT	DECRETO	24/09/2024	096	6
021	214676246	76246	VALLE DEL CAUCA	EL CAIRO	6	AUTOCAT	DECRETO	22/10/2024	158	6
022	214876248	76248	VALLE DEL CAUCA	EL CERRITO	5	AUTOCAT	DECRETO	8/10/2024	159	5
023	215076250	76250	VALLE DEL CAUCA	EL DOVIO	6	INFO CGR				
024	217576275	76275	VALLE DEL CAUCA	FLORIDA	6	AUTOCAT	DECRETO	25/10/2024	057	6
025	210676306	76306	VALLE DEL CAUCA	GINEBRA	6	AUTOCAT	DECRETO	11/10/2024	064	6
026	211876318	76318	VALLE DEL CAUCA	GUACARI	6	AUTOCAT	DECRETO	30/07/2024	104	6
027	216476364	76364	VALLE DEL CAUCA	JAMUNDI	2	AUTOCAT	DECRETO	6/08/2024	277	2
028	217776377	76377	VALLE DEL CAUCA	LA CUMBRE	6	AUTOCAT	DECRETO	21/10/2024	067	6
029	210076400	76400	VALLE DEL CAUCA	LA UNION	6	INFO CGR				
030	210376403	76403	VALLE DEL CAUCA	LA VICTORIA	6	AUTOCAT	DECRETO	10/09/2024	088	6
031	219776497	76497	VALLE DEL CAUCA	OBANDO	6	AUTOCAT	DECRETO	8/10/2024	096	6
032	212076520	76520	VALLE DEL CAUCA	PALMIRA	1	AUTOCAT	DECRETO	30/08/2024	692	1
033	216376563	76563	VALLE DEL CAUCA	PRADERA	6	AUTOCAT	DECRETO	16/10/2024	193	6
034	210676606	76606	VALLE DEL CAUCA	RESTREPO	6	INFO CGR				
035	211676616	76616	VALLE DEL CAUCA	RIOFRIO	6	INFO CGR				
036	212276622	76622	VALLE DEL CAUCA	ROLDANILLO	6	AUTOCAT	DECRETO	3/10/2024	190	6
037	217076670	76670	VALLE DEL CAUCA	SAN PEDRO	6	INFO CGR				
038	213676736	76736	VALLE DEL CAUCA	SEVILLA	6	AUTOCAT	DECRETO	26/09/2024	200-30-495	6
039	212376823	76823	VALLE DEL CAUCA	TORO	6	AUTOCAT	DECRETO	13/09/2024	077	6
040	212876828	76828	VALLE DEL CAUCA	TRUJILLO	6	INFO CGR				
041	213476834	76834	VALLE DEL CAUCA	TULUA	2	AUTOCAT	DECRETO	17/10/2024	200.24.813	2
042	214576845	76845	VALLE DEL CAUCA	ULLOA	6	INFO CGR				
043	216376863	76863	VALLE DEL CAUCA	VERSALLES	6	AUTOCAT	DECRETO	30/10/2024	043	6
044	216976869	76869	VALLE DEL CAUCA	VIJES	6	AUTOCAT	DECRETO	15/08/2024	057	6
045	219076890	76890	VALLE DEL CAUCA	YOTOCO	6	AUTOCAT	DECRETO	25/10/2024	232	6
046	219276892	76892	VALLE DEL CAUCA	YUMBO	1	AUTOCAT	DECRETO	22/08/2024	150	1
047	219576895	76895	VALLE DEL CAUCA	ZARZAL	4	AUTOCAT	DECRETO	24/10/2024	180.03.03-1457	4

Nota. Categorización subsidiaria de Departamentos, distritos y municipios. Adaptada de “Contaduría General de la Nación”. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

Marco Teórico

El análisis de los retos administrativos que enfrentan los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca frente al acceso y gestión de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) requiere una fundamentación teórica sólida y coherente con las particularidades institucionales y territoriales de este grupo de entidades. Para ello, este marco teórico se organiza en torno a seis dimensiones analíticas claves: Planeación Estratégica y Territorial, Capacidad Institucional, Formulación de Proyectos, Articulación Multinivel, Ejecución de Recursos del SGR y Rendición de Cuentas y Transparencia. Estas dimensiones no solo permiten examinar los factores estructurales que afectan la gestión pública local, sino también ofrecen una lectura integral de los desafíos técnicos, normativos y políticos que condicionan el aprovechamiento efectivo del SGR en contextos de baja capacidad institucional.

Planeación Estratégica y Territorial

La planificación territorial, entendida como función estratégica del Estado, constituye un instrumento clave para orientar el desarrollo desde una perspectiva integral, articulando los objetivos de desarrollo con las decisiones de inversión pública. Sin embargo, en muchos municipios con baja capacidad técnica e institucional, esta función se ve reducida a un ejercicio normativo y fragmentado.

Según González-Murillo, en América Latina la planificación adolece de una débil conexión con los sistemas de inversión, una escasa articulación interinstitucional y una limitada capacidad de gestión, lo cual genera un vacío entre los planes formulados y su implementación efectiva.

Esta desconexión se agrava en los municipios de menor jerarquía administrativa, donde los planes de desarrollo suelen carecer de enfoque territorial, vinculación presupuestal

y mecanismos de seguimiento, lo que limita su utilidad para estructurar proyectos estratégicos. El autor insiste en que superar esta debilidad implica fortalecer las capacidades locales, modernizar los sistemas de información territorial, y establecer vínculos operativos entre planificación, presupuesto y participación ciudadana como pilares de una gestión pública más eficaz y democrática (González-Murillo, 2004).

Desde una perspectiva institucional, la planificación estratégica territorial no solo cumple una función técnico-instrumental, sino que refleja la capacidad del Estado para orientar el desarrollo en clave participativa, coherente y sostenible. Tassara señala que la planificación estratégica en América Latina debe ser entendida como una herramienta de gestión para la toma de decisiones que articula objetivos prioritarios con estrategias de largo plazo, en el marco de una gobernanza descentralizada y participativa.

El autor destaca que, en contextos de debilidad institucional subnacional, como el de los municipios de sexta categoría en Colombia, el desafío es doble: por un lado, lograr que las administraciones locales formulen planes con visión territorial y enfoque estratégico; y por otro, asegurar la continuidad de dichos planes más allá de los ciclos políticos y de la dependencia de lineamientos nacionales (Tassara, 2014).

Esta visión se complementa con los hallazgos de Gélvez-Ferreira, Miranda y Nieto (2023), quienes analizan la planificación territorial en Colombia a través del estudio de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). En su estudio, identifican que, aunque existe un esfuerzo formal por armonizar los niveles nacional y subnacional, las capacidades técnicas locales son altamente heterogéneas, lo que genera desequilibrios en la implementación de políticas públicas territoriales. Los autores destacan la importancia de transitar desde un modelo de diseño fragmentado hacia uno basado en evidencia, articulación interinstitucional y corresponsabilidad territorial, especialmente en municipios con baja

densidad institucional, donde la planeación sigue siendo un ejercicio débilmente integrado al ciclo de inversión (Gélvez-Ferreira et al.,2023).

Capacidad Institucional

La capacidad institucional constituye un atributo esencial del Estado para conducir procesos de transformación, gestionar políticas públicas y responder a las demandas sociales con eficacia, transparencia y sostenibilidad. Según Rosas, esta capacidad no puede reducirse a los recursos disponibles ni a la arquitectura normativa, sino que debe entenderse como un sistema dinámico compuesto por cuatro dimensiones interdependientes: la capacidad para dirigir políticamente, la capacidad técnico-administrativa, la capacidad relacional y la capacidad de generar legitimidad.

En el ámbito municipal, estas dimensiones se traducen en la existencia de equipos técnicos competentes, estructuras organizativas estables, marcos normativos adecuados, canales de articulación institucional y prácticas que fortalezcan la confianza ciudadana. No obstante, en territorios con baja densidad institucional, como los municipios de menor categoría, estas capacidades son frágiles o incipientes, lo que genera un círculo vicioso de ineficiencia y exclusión. Superar esta condición implica no solo fortalecer el recurso humano y los procedimientos internos, sino también consolidar una cultura institucional orientada a resultados, con visión estratégica y sostenibilidad a largo plazo (Rosas-Huerta, 2019).

Desde una perspectiva explicativa, Sonia Ospina plantea que la capacidad institucional debe abordarse desde un enfoque sistémico, que considere no solo las habilidades organizacionales internas, sino también las relaciones entre actores, la estructura del sector público y el entorno político.

En su análisis sobre América Latina, Ospina afirma que la capacidad institucional no es un estado estático, sino el resultado de procesos complejos de construcción que atraviesan

distintos niveles: micro (recurso humano), meso (organización) y macro (políticas públicas y gobernanza). La autora sostiene que las estrategias de evaluación del desempeño público han sido fundamentales para fortalecer esta capacidad, en tanto promueven aprendizajes institucionales, articulación entre niveles de gobierno y una orientación más clara hacia los resultados (Ospina, 2002).

Duque Cante (2009) argumenta que en Colombia la capacidad institucional subnacional debe ser entendida dentro del marco de una república unitaria con autonomía territorial relativa. Esta autonomía, si bien garantiza cierta libertad de gestión, también impone restricciones normativas y fiscales que limitan la actuación autónoma de los municipios más débiles. Para la autora, la capacidad institucional en municipios de categorías inferiores no puede analizarse al margen de la centralización fiscal, la debilidad estructural del sistema de carrera administrativa, la alta rotación de personal y la escasa profesionalización de la gestión pública local (Duque-Cante, 2009)

Formulación de Proyectos

La formulación de proyectos constituye una fase crítica dentro del ciclo de gestión pública, pues condiciona la viabilidad técnica, financiera y social de las inversiones que buscan apalancar el desarrollo territorial. Según Angelelli y Prats, una formulación efectiva debe partir de una lógica de intervención clara, basada en una identificación rigurosa del problema, una adecuada definición de objetivos, una secuencia lógica de actividades y un sistema de monitoreo que permita evaluar resultados y generar aprendizajes institucionales.

Este enfoque no solo mejora la asignación de recursos, sino que también aumenta las probabilidades de aprobación por parte de instancias financiadoras, al asegurar coherencia entre diagnóstico, solución propuesta e impacto esperado. Sin embargo, los gobiernos locales con baja capacidad institucional enfrentan dificultades sustantivas en este proceso, debido a la escasa formación técnica de su personal, la ausencia de metodologías estructuradas y la débil

articulación entre planeación y ejecución. Angelelli y Prats enfatizan que sin una cultura institucional orientada a la planificación por resultados y sin procesos sistemáticos de formulación, los proyectos tienden a carecer de sustento técnico y de legitimidad social, afectando negativamente su implementación y sostenibilidad (Angelelli & Prats, 2005)

Sin embargo, los gobiernos locales con baja capacidad institucional enfrentan dificultades sustantivas en este proceso, debido a la escasa formación técnica de su personal, la ausencia de metodologías estructuradas y la débil articulación entre planeación y ejecución. Toro Diaz (2007) enfatiza que uno de los mayores desafíos para las entidades territoriales es precisamente traducir los diagnósticos en proyectos estructurados con criterios de pertinencia, eficiencia y sostenibilidad, lo cual requiere procesos iterativos de análisis, diseño y evaluación técnica, económica y social. (Toro, 2007)

Desde una perspectiva participativa, Reyes y Arteaga (2021) proponen un modelo de planeación que integra la formulación de proyectos con mecanismos de participación ciudadana, resaltando que la legitimidad de los proyectos públicos depende en gran medida de la inclusión de actores sociales en las etapas de diagnóstico, diseño y evaluación. Su propuesta, basada en modelos clásicos como los de Newman, Banghart y Lambert, plantea una ruta metodológica que comienza con el diagnóstico participativo, avanza hacia la definición estratégica de objetivos y culmina en planes de acción susceptibles de seguimiento, retroalimentación y ajuste continuo

Esta visión permite que los proyectos no solo respondan a las exigencias técnicas de los bancos de proyectos, sino que también se alineen con las aspiraciones colectivas y el desarrollo local endógeno (Reyes & Arteaga-Quintero, 2021)

Articulación Multinivel

La articulación multinivel es un componente central de la gobernanza territorial, ya que permite integrar estratégicamente las decisiones de política pública entre distintos niveles de gobierno y actores sociales, reconociendo la complejidad de los procesos de desarrollo. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta articulación requiere estructuras institucionales flexibles, mecanismos formales de coordinación y marcos de cooperación que favorezcan la coherencia entre planes territoriales, sectoriales y nacionales.

En muchos contextos locales, sin embargo, persisten debilidades estructurales que impiden una verdadera interacción intergubernamental, dando lugar a procesos fragmentados, superposición de competencias o exclusión de los gobiernos municipales en la toma de decisiones estratégicas. La CEPAL subraya que superar estas limitaciones implica consolidar una gobernanza multinivel que promueva la planificación concertada, la asignación equitativa de recursos y la corresponsabilidad institucional en la ejecución de políticas, fortaleciendo así la capacidad de los territorios para incidir activamente en su desarrollo (CEPAL, 2023)

Desde una perspectiva institucionalista, Hernández-Bonivento plantea que los mecanismos de articulación intergubernamental no pueden ser comprendidos únicamente desde su diseño formal, sino también desde los valores culturales, las prácticas informales y los contextos sociopolíticos en los que se insertan. Apoyándose en el nuevo institucionalismo, el autor argumenta que en América Latina existe un dualismo institucional donde las estructuras normativas democráticas coexisten con patrones jerárquicos tradicionales, generando tensiones entre lo formal y lo informal.

Esta tensión es particularmente evidente en los niveles locales de gobierno, donde el diseño institucional está condicionado por decisiones centrales, mientras que las prácticas cotidianas siguen marcadas por lógicas clientelares, patrimoniales o de exclusión. En este sentido, la articulación multinivel no puede operar eficazmente sin una transformación paralela en los códigos de valor y las relaciones de poder en los territorios (Hernández-Bonivento, 2011)

El estudio realizado en el noreste de Uruguay por Agustina Marques, ofrece un enfoque aplicado que permite visualizar cómo las condiciones institucionales, las capacidades territoriales y las dinámicas relacionales afectan los procesos de gobernanza multinivel. El texto destaca que la articulación intergubernamental efectiva requiere tanto dispositivos formales como acuerdos marco, planes de desarrollo coordinados y espacios de codecisión como procesos de aprendizaje colectivo, diálogo político y construcción de confianza entre actores. Según los hallazgos del caso uruguayo, sin estos elementos relacionales, los arreglos institucionales tienden a funcionar como meras formalidades sin impacto real en la planificación o la inversión pública (Stuhldreher, 2019)

Ejecución de Recursos Públicos

La ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) representa una fase clave del ciclo de inversión pública, en la que se materializan las decisiones de política en bienes y servicios para el territorio. Según Bonet y Urrego (2014), esta etapa enfrenta importantes desafíos asociados a la baja capacidad operativa de los entes territoriales, la débil planeación financiera y la precariedad de los mecanismos de seguimiento y control.

En municipios con estructuras institucionales frágiles, estas limitaciones se traducen en procesos contractuales deficientes, demoras en la ejecución presupuestal, y dificultades para cumplir con las metas físicas y financieras de los proyectos.

Los autores advierten que, aunque el diseño del nuevo SGR buscaba mejorar la transparencia y trazabilidad del gasto, en la práctica persisten obstáculos relacionados con la falta de talento humano especializado, la baja adopción de plataformas de información y la escasa articulación con mecanismos de control ciudadano.

Por ello, Bonet y Urrego plantean la necesidad de fortalecer la supervisión técnica, implementar estándares mínimos de gestión contractual y consolidar sistemas integrados de información para garantizar una ejecución más eficiente y transparente de los recursos públicos (Bonet & Urrego, 2014)

Desde un enfoque de eficiencia administrativa, Soto Arévalo destaca que la ejecución efectiva de proyectos de inversión pública depende no solo del cumplimiento normativo, sino también de la existencia de herramientas estratégicas que aseguren el uso racional de los recursos disponibles. En su revisión sistemática, el autor identifica que las deficiencias acumuladas como la falta de seguimiento, la escasa planificación operativa, y la baja capacidad técnica de los funcionarios impiden la ejecución eficiente y oportuna de los proyectos, generando consecuencias directas sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Para enfrentar esta situación, se recomienda aplicar estrategias de gestión que integren una planificación detallada, guías operativas claras, liderazgo efectivo, monitoreo continuo y motivación del personal. Estas condiciones, argumenta Soto, son fundamentales para lograr una administración pública orientada a resultados (Soto Arévalo, 2021).

Por su parte, Celemín Caicedo y Barreto Moreno advierten que el problema de la ejecución ineficiente no es únicamente técnico, sino estructural. Su análisis del régimen de regalías en Colombia revela cómo los incentivos institucionales que rigen el manejo de los recursos públicos terminan promoviendo comportamientos de mínima gestión y bajo compromiso con la calidad del gasto. En particular, los autores señalan que los esquemas

especiales como el SGR han terminado generando una dependencia crónica de los entes territoriales respecto a las decisiones del nivel central, lo cual limita su autonomía y reduce sus incentivos para mejorar capacidades operativas locales. Además, la baja presión del control político y ciudadano en muchos territorios rurales y periféricos permite que la baja ejecución no tenga consecuencias visibles, perpetuando el ciclo de ineficiencia (Barreto-Moreno & Celemín Caicedo, 2024)

Rendición de Cuentas y Transparencia

La rendición de cuentas es un pilar del Sistema General de Regalías, consagrado en la Ley.

La rendición de cuentas y la transparencia constituyen condiciones fundamentales para garantizar la legitimidad de la planificación territorial y el control democrático de la gestión pública. Según Zapata-Cortés, más allá del cumplimiento formal de reportes e indicadores, la rendición de cuentas debe entenderse como un proceso relacional y dialógico, que vincula de manera efectiva a las instituciones públicas con la ciudadanía, permitiendo el escrutinio informado y la deliberación sobre el uso de los recursos públicos.

La autora sostiene que uno de los principales desafíos en los municipios colombianos es la débil articulación entre la planeación, la gestión presupuestal y los mecanismos de control ciudadano, lo que impide generar una cultura institucional orientada a la transparencia sustantiva. Esta debilidad se expresa en la limitada capacidad técnica de los entes territoriales para producir, sistematizar y divulgar información relevante y oportuna, así como en la ausencia de espacios estables de participación ciudadana. Superar estas barreras implica institucionalizar prácticas de seguimiento, evaluación y retroalimentación pública que fortalezcan la confianza en la gestión del desarrollo y garanticen la responsabilidad política de los actores gubernamentales (Zapata Cortés, 2020).

Desde una perspectiva más amplia, Páez Moreno, Ibarra Sánchez, Ríos Incio y Rodríguez Casallas (2023) argumentan que las nociones contemporáneas de transparencia y rendición de cuentas están profundamente vinculadas a procesos de reforma institucional, democratización participativa y adopción de tecnologías de gobierno abierto.

Su análisis bibliométrico de más de tres décadas revela que estas nociones han evolucionado hacia un enfoque sistémico que incluye no solo la disponibilidad de información, sino también la capacidad de respuesta, la integridad, la credibilidad institucional y el respeto por el derecho ciudadano a saber. Los autores insisten en que no puede haber transparencia sustantiva sin estructuras organizacionales sólidas, sistemas de información interoperables y canales efectivos de retroalimentación ciudadana. Esta visión apunta a la necesidad de superar los modelos tecnocráticos que reducen la rendición de cuentas a la carga de datos en plataformas, y avanzar hacia una gobernanza centrada en relaciones de confianza, legitimidad y control social activo (Páez Moreno Á. E., 2023)

Acevedo-Alonso y Ariza-Buenaventura plantean que los avances en rendición de cuentas en América Latina han sido desiguales y muchas veces formales, sin una apropiación real por parte de los gobiernos locales ni una articulación efectiva con la ciudadanía. A partir de un análisis crítico del subsector energético colombiano, los autores advierten que las políticas de transparencia promovidas por organismos multilaterales han operado como mecanismos de control funcional más que como verdaderas herramientas de empoderamiento ciudadano. Desde una perspectiva de contabilidad crítica, sostienen que las prácticas de rendición de cuentas impuestas desde el centro global no recogen las realidades del sur, y terminan reproduciendo lógicas hegemónicas que invisibilizan los intereses de las comunidades afectadas por las decisiones públicas. Por ello, proponen avanzar hacia una rendición de cuentas situada, construida desde la participación social efectiva y con criterios de justicia ambiental y territorial (Acevedo-Alonso & Ariza-Buenaventura, 2021)

Marco Conceptual

El presente estudio se fundamenta en el concepto de capacidad institucional, entendido como el conjunto de recursos humanos, normativos, organizacionales, financieros y tecnológicos que permiten a una entidad territorial cumplir con sus funciones de manera eficiente y eficaz. Esta noción se articula con los conceptos de descentralización, gestión pública, planeación territorial, y regalías, todos necesarios para comprender las barreras estructurales que enfrentan los municipios de sexta categoría en la formulación y gestión de proyectos del Sistema General de Regalías (SGR).

Descentralización

La descentralización, particularmente en su dimensión fiscal, se consolida como un proceso inherente a la reforma estatal que busca la transferencia de competencias, funciones y, primordialmente, recursos desde el gobierno central hacia las entidades territoriales subnacionales, con el fin de optimizar la gestión pública y fomentar la autonomía local (Bonet, 2004). En Colombia, este proceso cobró fuerza con la Constitución Política de 1991, que estableció un esquema normativo para la distribución de responsabilidades y consolidó mecanismos de transferencia de recursos. Posteriormente, la creación del Sistema General de Participaciones (SGP) en 2001 reforzó esta lógica redistributiva, al asignar recursos según criterios poblacionales y de necesidades básicas insatisfechas (Bonet, 2004).

No obstante, aunque en el plano formal se avanzó en el diseño institucional, en la práctica los resultados han sido desiguales. La implementación del modelo descentralizado ha coincidido con un aumento de las disparidades regionales de ingreso, derivadas en parte de una asignación de recursos excesivamente orientada a cubrir gastos corrientes, una débil capacidad redistributiva del sistema de transferencias y una notoria insuficiencia de capacidades institucionales en muchos gobiernos locales (Bonet, 2004). Esta situación afecta

especialmente a los municipios de sexta categoría, cuya baja capacidad técnica, administrativa y fiscal limita su autonomía real y reduce su eficacia para gestionar recursos públicos de manera eficiente y equitativa. En este sentido, la descentralización impone a estos entes territoriales nuevas responsabilidades, sin garantizarles simultáneamente las condiciones mínimas para ejercerlas plenamente (Bonet, 2004).

La categorización municipal, establecida en la Ley 617 de 2000, es un factor clave para comprender este desequilibrio. Esta clasificación se basa en dos criterios: la población y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). En particular, los municipios de sexta categoría son aquellos con menos de 10.000 habitantes y bajos niveles de ICLD, lo cual restringe seriamente su capacidad de operación, planificación y ejecución de políticas públicas (Contaduría General de la Nación, s.f.).

A su vez, esta fragilidad institucional se ve reflejada en su desempeño fiscal. El Índice de Desempeño Fiscal (IDF), definido en el artículo 79 de la Ley 617, mide la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales a través de variables como la generación de ingresos propios, el endeudamiento, la inversión pública y la gestión financiera. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2019), los municipios de sexta categoría obtienen sistemáticamente los puntajes más bajos en este índice, lo que evidencia su limitada capacidad de autogestión y planificación, y agrava su dependencia de las transferencias del nivel central (DNP, 2019).

Desde esta perspectiva, la descentralización en Colombia ha operado como una fórmula incompleta: otorga competencias a nivel local, pero no garantiza los medios reales para ejercerlas. Así, más que empoderar a los territorios más rezagados, ha contribuido a profundizar la brecha entre municipios con alta capacidad de gestión y aquellos que carecen de las condiciones institucionales para acceder, estructurar y ejecutar recursos como los del Sistema General de Regalías.

Capacidades Estatales

Las capacidades estatales representan la habilidad intrínseca y potencial del Estado para desempeñar tareas de manera efectiva, eficiente y sostenible. Esto abarca la implementación de políticas públicas, la prestación de servicios esenciales y el mantenimiento de una presencia institucional sólida en el territorio (Acosta-Zapata & Arias-Calderón, 2020).

Esta noción se descompone en dos dimensiones clave: por un lado, las capacidades internas, que hacen referencia a la profesionalización del aparato estatal, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento organizacional mediante criterios meritocráticos; por otro lado, las capacidades externas, entendidas como la habilidad del Estado para generar confianza ciudadana y responder de forma eficaz a las demandas sociales a través de bienes y servicios públicos, configurando así su poder infraestructural (Acosta-Zapata y Arias-Calderón, 2020).

En los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, estas capacidades se ven afectadas por limitaciones profundas, tanto estructurales como operativas. La escasez de personal cualificado, la rotación constante de funcionarios y la débil institucionalización de procesos administrativos dificultan la consolidación de una estructura estatal funcional.

En este sentido, la capacidad administrativa emerge como un componente crítico de la capacidad institucional, al referirse a la habilidad de las entidades territoriales para ejecutar funciones mediante procedimientos claros, estructuras organizacionales estables y una gestión del talento humano adecuada (Sanabria, 2019).

Sin embargo, esta capacidad se distribuye de forma desigual en el país. Los municipios más pequeños, como los de sexta categoría, tienden a exhibir una débil capacidad administrativa debido a su limitada base poblacional y económica. Esta fragilidad se ve intensificada por factores como la ausencia de un cuerpo de funcionarios de planta, la

dependencia de contratistas temporales, y la falta de información confiable sobre la planta de personal, lo cual impide una planeación adecuada de la gestión pública (Sanabria, 2019).

A ello se suma la coexistencia de carrera administrativa y contratación por prestación de servicios, lo cual genera incertidumbre institucional y dificulta el fortalecimiento sostenido del recurso humano.

En estrecha relación con lo anterior, la capacidad técnica se refiere al conocimiento especializado y a las habilidades del personal requerido para formular, estructurar, ejecutar y evaluar proyectos públicos con criterios de calidad. Su desarrollo requiere el fortalecimiento de los cuadros técnico-burocráticos, así como de los sistemas organizacionales que soportan la planeación y ejecución del gasto (Rosas-Huerta, 2008).

La eficacia de la capacidad técnica depende, por tanto, de que los recursos humanos no solo sean suficientes, sino que cuenten con competencias acordes al perfil de las funciones que desempeñan. Cuando esta capacidad está ausente o debilitada como ocurre en varios municipios de sexta categoría se compromete seriamente la calidad de los proyectos formulados, así como la posibilidad de acceso a recursos estratégicos como los del Sistema General de Regalías (Rosas Huerta, 2008).

Por último, la capacidad fiscal constituye un pilar esencial de la gestión pública, entendida como la habilidad de una entidad territorial para administrar sus recursos con eficiencia, transparencia y sostenibilidad. Esta dimensión de la capacidad institucional se relaciona con la disponibilidad de recursos materiales y humanos en proporción suficiente para responder a las demandas del territorio, así como con la habilidad de articular procesos financieros y de inversión pública dentro de una lógica de productividad organizacional (Rosas Huerta, 2008).

A pesar de ello, los municipios de menor categoría enfrentan serias restricciones fiscales, lo que limita su autonomía y condiciona su viabilidad institucional. Aunque el enfoque resalta la necesidad de mejorar la eficiencia y equidad en la administración de recursos, no aborda directamente indicadores como el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), ni la alta dependencia de estos municipios del Sistema General de Participaciones (SGP) y del SGR como principales fuentes de financiación (Rosas Huerta, 2008).

En conjunto, estas dimensiones evidencian cómo la debilidad de las capacidades internas, administrativas, técnicas y fiscales restringe la posibilidad de consolidar capacidades externas, esenciales para establecer una relación efectiva y legítima entre el Estado y la sociedad. En territorios rezagados como los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca, el fortalecimiento de estas capacidades resulta indispensable para avanzar hacia una gestión pública más eficiente, inclusiva y sostenible.

Gestión Pública:

La gestión pública, en el contexto territorial contemporáneo, se concibe como el conjunto de procesos y herramientas mediante los cuales los gobiernos subnacionales planifican, ejecutan y evalúan sus acciones para lograr un desarrollo integral, especialmente frente a las dinámicas de internacionalización y globalización (Jiménez, 2015).

Este enfoque exige una gestión profesional del desarrollo local, donde los planes de desarrollo se constituyen en documentos guía que legitiman las políticas públicas, aseguran la asignación de recursos y permiten la continuidad de acciones entre administraciones sucesivas. En ese sentido, se hace indispensable que estas estrategias estén respaldadas por un compromiso político estable, una articulación público-privada robusta y mecanismos eficaces de participación ciudadana.

Una gestión pública efectiva está directamente condicionada por la existencia de personal capacitado, así como por la disponibilidad de recursos físicos, financieros y administrativos adecuados. Aunque los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca suelen carecer de capacidades institucionales para procesos complejos como la internacionalización, pueden y deben orientarse hacia modalidades más accesibles como la cooperación internacional, adoptando enfoques de base que les permitan diversificar sus fuentes de financiamiento y reducir la dependencia del gobierno central (Jiménez, 2015).

Dentro de este marco, la planeación territorial se configura como una herramienta estratégica clave, ya que permite organizar el uso del suelo, los recursos naturales y la infraestructura en función de un modelo de desarrollo sostenible y con enfoque participativo (Posada Arrubla et al., 2020).

La planeación territorial ha evolucionado de un enfoque técnico-empresarial hacia uno más integral y deliberativo, en el cual se interviene conscientemente sobre el territorio con visión de largo plazo. Instrumentos como los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) representan canales fundamentales para orientar procesos de transformación espacial y para enfrentar retos como la desertificación, el deterioro ambiental o la desigualdad en el acceso a bienes y servicios.

La ausencia de una planeación territorial adecuada puede derivar en consecuencias graves como la pérdida de cobertura vegetal, la degradación de los suelos y la disminución hídrica, afectando directamente la productividad económica y las condiciones de vida en los municipios. Por ello, se hace indispensable adoptar una planeación gradual, con enfoque prospectivo y concertado, que integre las dinámicas sociales y ambientales del territorio (Posada Arrubla et al., 2020).

Paralela a la planeación estratégica, la rendición de cuentas constituye un eje estructural de la gestión pública moderna, al configurarse como una obligación de las entidades y servidores públicos de todos los niveles del Estado para informar, dialogar y responder ante la ciudadanía sobre su actuación y los resultados de su gestión. Este proceso incorpora mecanismos de control y supervisión ejercidos tanto por agencias estatales como por actores sociales e internacionales, orientados a fortalecer la transparencia, democratizar la gestión pública y garantizar el respeto de los derechos ciudadanos (Función Pública, s.f.).

En ese mismo sentido, la planeación participativa emerge como un componente vital para consolidar una democracia sustantiva en el nivel local. Este enfoque promueve que comunidades y organizaciones de la sociedad civil se involucren activamente en la toma de decisiones, desde la formulación hasta el seguimiento de los planes de desarrollo, asegurando que sus aspiraciones y visiones de futuro se integren en las políticas públicas (Forero Pineda et al., 1999). El modelo participativo en Colombia, consagrado en la Constitución de 1991, se expresa institucionalmente en organismos como el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación.

Sin embargo, su implementación en el nivel territorial ha sido desigual y muchas veces superficial. La participación ciudadana suele ser reducida a funciones consultivas, sin incidencia real sobre la formulación de decisiones, lo que refleja una incoherencia estructural entre el marco normativo y las dinámicas institucionales y culturales de los municipios. La efectividad de la planeación participativa, por tanto, no solo depende de normas escritas, sino de una comprensión profunda del tejido social y de las formas organizativas propias de cada territorio (Forero-Pineda et al., 1999).

En conjunto, la gestión pública en los municipios de sexta categoría debe concebirse como un proceso integral, que articule estrategias de planeación, mecanismos de control y participación efectiva, y una visión transformadora del desarrollo territorial. La superación de

las barreras estructurales y la consolidación de capacidades locales dependerán, en buena medida, de la capacidad de estos gobiernos para profesionalizar su gestión, vincular a la ciudadanía y aprovechar oportunidades externas en un entorno cada vez más exigente.

Sistema General de Regalías (SGR):

El Sistema General de Regalías (SGR) es un mecanismo creado para asegurar una distribución equitativa y un uso eficiente de los ingresos generados por la explotación de recursos naturales no renovables en Colombia. Su origen normativo se remonta al Acto Legislativo 05 de 2011, y su funcionamiento actual está regulado por la Ley 2056 de 2020, que establece los principios, objetivos y mecanismos de asignación de estos recursos en todo el territorio nacional (DNP, 2023).

Este sistema busca corregir desigualdades históricas en la distribución de la riqueza mineral y petrolera, canalizando inversiones hacia municipios y departamentos con mayores necesidades estructurales, entre ellos, los de sexta categoría.

En ese marco, uno de los instrumentos operativos clave es el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP–SGR), una plataforma de información que articula todas las fases del ciclo de inversión pública. Este sistema acompaña los proyectos desde su formulación hasta la entrega final de productos, asegurando su coherencia con los programas de gobierno y las políticas públicas vigentes (DNP, 2023)

El SUIFP-SGR se constituye así en una herramienta fundamental para la estructuración técnica y la trazabilidad de los proyectos, especialmente en territorios con capacidades institucionales limitadas, donde la sistematización de información permite mejorar la eficiencia en la toma de decisiones y en la ejecución presupuestal.

Sumado a esto, el proceso de priorización, viabilización y aprobación de los proyectos financiados con recursos del SGR está a cargo de los Órganos Colegiados de Administración

y Decisión (OCAD). Estos órganos operan bajo una estructura tripartita conformada por representantes del Gobierno Nacional, Departamental y del sector académico. En representación del Gobierno Nacional participan Colciencias, tres ministros y un delegado del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por parte de los gobiernos departamentales, actúan seis gobernadores o sus delegados, con períodos de participación anuales; y en representación de las universidades, cuatro instituciones públicas y dos privadas con participación bienal, sin posibilidad de reelección inmediata (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2025).

Las decisiones de los OCAD se adoptan mediante un sistema de votación que exige un mínimo de dos votos favorables, lo que refuerza su carácter colegiado y técnico. Esta configuración busca garantizar que los proyectos financiados con regalías respondan a criterios de pertinencia, viabilidad y sostenibilidad. Sin embargo, para los municipios de sexta categoría, esta estructura puede representar un reto considerable, debido a la complejidad técnica de los requisitos exigidos y a las limitaciones institucionales para cumplirlos de manera oportuna.

En conjunto, el SGR, junto con el SUIFP y los OCAD, conforma un ecosistema institucional diseñado para promover una inversión pública estratégica, con altos estándares de calidad y control. No obstante, la efectividad de este sistema depende en gran medida de las capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las entidades territoriales, lo que explica por qué los municipios más rezagados enfrentan mayores obstáculos en el acceso, formulación y ejecución de proyectos de inversión con estos recursos.

Marco Normativo

El régimen de regalías en Colombia tiene una evolución normativa que refleja los cambios en el modelo de desarrollo territorial, fiscal y administrativo del país. Su origen formal se remonta al Decreto 1056 de 1953, conocido como el Código de Petróleos, que estableció las regalías como contraprestación económica por la explotación de hidrocarburos, asignando al Estado la titularidad de los recursos del subsuelo y la facultad de determinar su uso. Durante varias décadas, el esquema fue altamente centralizado y discrecional, sin mecanismos redistributivos, lo que generó concentraciones de riqueza en departamentos productores (Por el cual se expide el Código de Petróleos, Decreto 1056 de 1953).

Con la Constitución Política de 1991, se introdujo un cambio estructural al modelo fiscal colombiano. El artículo 360 reconoció las regalías como ingresos nacionales, y el artículo 361 estableció el Fondo Nacional de Regalías (FNR) como instrumento para canalizar estos recursos hacia la inversión pública, incluyendo tanto a entidades productoras como no productoras. Esta norma también dispuso que las regalías deberían priorizar el desarrollo regional, la equidad territorial y el respeto por los principios de eficiencia y sostenibilidad (Constitución Política de Colombia , 1991).

El nuevo modelo fue reglamentado por la Ley 141 de 1994, la cual formalizó la creación del FNR, definió criterios de distribución porcentual de regalías directas e indirectas, estableció campos prioritarios de inversión y creó la Comisión Nacional de Regalías como entidad encargada del seguimiento y evaluación (Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones, Ley 141 de 1994).

Posteriormente, la Ley 756 de 2002 introdujo modificaciones a la Ley 141, ajustando los porcentajes de asignación según el tipo de recurso natural explotado y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización (Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones, Ley 756 de 2002).

Durante los años 2000, se expidieron varios decretos para regular la ejecución de proyectos financiados con regalías. El Decreto 2281 de 2003 reglamentó el uso de regalías directas para inversión social, introduciendo lineamientos de priorización y mecanismos de control (Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 549 de 1999 y 756 de 2002, Decreto 2281 de 2003)

A su vez, el Decreto 416 de 2007 definió el procedimiento para la presentación, evaluación y aprobación de proyectos ante el FNR (por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones, Decreto 416 de 2007).

Posteriormente, el Decreto 4192 de 2007 fortaleció los criterios técnicos y documentales para la viabilidad de proyectos, incrementando el nivel de exigencia en la planeación, ejecución y seguimiento de los recursos (Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones., Decreto 4192 de 2007).

El punto de inflexión se dio con el Acto Legislativo 05 de 2011, que derogó el modelo anterior y creó el Sistema General de Regalías (SGR) como nuevo mecanismo de redistribución nacional. Esta reforma eliminó el FNR y la Comisión Nacional de Regalías, y estableció órganos colegiados regionales los OCAD para evaluar, aprobar y priorizar proyectos con participación de los niveles nacional, departamental y municipal. Además, se crearon cuatro fondos: el de Ciencia, Tecnología e Innovación; el de Compensación Regional;

el de Desarrollo Regional; y el de Ahorro y Estabilización (Constitución Política de Colombia , 1991).

La implementación del nuevo esquema se formalizó con la Ley 1530 de 2012, que reglamentó el SGR en aspectos operativos, financieros y técnicos. Esta norma definió el ciclo de inversión de regalías, la creación del Banco de Proyectos, el uso del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), y los criterios de evaluación técnica de iniciativas territoriales. Si bien el objetivo era ampliar la cobertura y garantizar transparencia, también se introdujeron barreras técnicas que afectaron a los municipios con menor capacidad institucional (Ley derogada a partir del 1 de enero de 2021 por el artículo 211 de la Ley 2056 de 2020 con excepción de los artículos del 106 al 126 y 128 para efectos de la transitoriedad de los procedimientos administrativos a que se refieren los artículos 199 y 200 de la Ley 2056 de 2020, Ley 1530 de 2012).

La Ley 2056 de 2020, actualmente vigente, actualizó integralmente el funcionamiento del SGR. Esta norma eliminó los OCAD municipales y departamentales, centralizó la operación de los proyectos en el nivel regional y nacional, redefinió los porcentajes de distribución, e implementó lineamientos más estrictos de focalización y eficiencia (Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, Ley 2056 de 2020).

Asimismo, reglamentó el mecanismo de ejecución directa conocido como “Obras por Regalías”, cuyo marco técnico fue desarrollado por el Decreto 098 de 2020, permitiendo que las entidades territoriales ejecuten directamente proyectos con recursos asignados, sin pasar por OCAD, siempre que cumplan con los requisitos normativos (Por el cual se adicionan el Decreto 1082 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y el Decreto 1073 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, Decreto 098 de 2020)

Además de estas normas, otros marcos jurídicos complementan el régimen de regalías y afectan directamente a los municipios de sexta categoría. La Ley 617 de 2000 regula la categorización de municipios en función de sus ingresos y población, lo cual incide en su capacidad operativa y su estructura institucional (Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, Ley 617 de 2000).

Por su parte, la Ley 1551 de 2012 redefine el régimen municipal, promoviendo la autonomía, la planeación local y la asociatividad territorial (Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Ley 1551 de 2012).

A nivel de ordenamiento territorial, la Ley 1454 de 2011 y la Ley 388 de 1997 disponen que todos los municipios deben contar con Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales son requisito para acceder a recursos del SGR, especialmente para proyectos de infraestructura, servicios públicos o desarrollo urbano (Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, Ley 1454 de 2011; Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, Ley 388 de 1997)

Entre 2022 y 2025, se han consolidado herramientas digitales clave para la implementación del SGR, como el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP-SGR), el Sistema de Presupuesto y Regalías (SPGR) y los Mapas de Regalías, que permiten realizar seguimiento georreferenciado y financiero de los proyectos. Estas plataformas han mejorado la transparencia y el monitoreo, pero también han incrementado la complejidad técnica para los municipios con bajo desarrollo institucional.

El marco legal del SGR representa una evolución hacia una mayor planeación, redistribución y control técnico de los recursos del subsuelo. Sin embargo, esta arquitectura normativa exige altas capacidades de gestión y formulación, lo que ha generado brechas estructurales entre municipios con y sin capacidades técnicas, especialmente en regiones como el Valle del Cauca. Los municipios de sexta categoría enfrentan un doble desafío: cumplir con la normatividad vigente y construir capacidades para acceder equitativamente a los recursos. Esta situación demanda reformas complementarias con enfoque territorial diferencial, asistencia técnica permanente y simplificación normativa para cerrar la brecha de acceso.

Sistema jurídico colombiano establece un marco normativo complejo para la gestión de regalías. La Ley 1530 de 2012 regula el funcionamiento del SGR, estableciendo criterios de distribución, requisitos técnicos y mecanismos de control (Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, Ley 1530 de 2012).

Esta ley fue complementada por el Decreto 1082 de 2015, que define lineamientos para la estructuración de proyectos de inversión pública y detalla las exigencias de los bancos de programas y proyectos (Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional, Decreto 1082 de 2015).

La Ley 1551 de 2012 establece la categorización de los municipios y sus competencias, y es clave para entender las limitaciones legales de los municipios de sexta categoría. Asimismo, la Constitución Política de Colombia (1991) reconoce la autonomía territorial y promueve la descentralización como principio rector del Estado, lo cual fundamenta jurídicamente la exigencia de fortalecer las capacidades locales (Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Ley 1551 de 2012).

Tabla 1.
Cuadro Cronológico Marco Normativo SGR en Colombia

Año	Norma / Instrumento	Descripción / Relevancia	Objeto de la norma
1953	Decreto 1056 de 1953 – Código de Petróleos	Establece la base legal para regalías por hidrocarburos; define derechos del Estado sobre los recursos.	Por el cual se expide el Código de Petróleos
1991	Constitución Política, arts. 360 y 361	Reconoce las regalías como ingresos nacionales; crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR).	Constitución Política de Colombia se reseñan las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables.
1994	Ley 141 de 1994	Regula el FNR; fija criterios de distribución y crea la Comisión Nacional de Regalías.	Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.
2002	Ley 756 de 2002	Modifica Ley 141; redefine los porcentajes por tipo de recurso y fortalece la fiscalización.	Por la cual se modifica la Ley 141 de 199, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.
2003	Decreto 2281 de 2003	Reglamenta el uso de regalías directas para inversión social; establece lineamientos de control.	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 756 de 2002.

Tabla 1.
(Continuación)

Año	Norma / Instrumento	Descripción / Relevancia	Objeto de la norma
2007 (feb)	Decreto 416 de 2007	Establece el procedimiento para presentar y evaluar proyectos con recursos del FNR.	De los proyectos del fondo nacional de regalías, recursos del fondo de ahorro y estabilización petrolera, faep, de que trata el numeral 7 del artículo 13 de la ley 781 de 2002 y recursos de reasignación de regalías y compensaciones-escalonamiento.
2007 (nov)	Decreto 4192 de 2007	Modifica requisitos técnicos para la viabilidad de proyectos financiados con regalías; refuerza seguimiento.	Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones.
2011 (jul)	Acto Legislativo 05 de 2011	Reforma art. 361; elimina FNR y crea el Sistema General de Regalías (SGR) con criterios redistributivos.	Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-317 de 2012. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.
2012 (jun)	Ley 1530 de 2012	Reglamenta el SGR; crea los OCAD, el Banco de Proyectos y el Sistema de Monitoreo.	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Tabla 1.
(Continuación)

Año	Norma / Instrumento	Descripción / Relevancia	Objeto de la norma
2012	Ley 1551 de 2012	Reforma el régimen municipal; promueve la autonomía territorial y capacidades locales.	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
2011	Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; estructura la planificación regional.	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
1997	Ley 388 de 1997	Requiere POT como instrumento clave de planificación; condición para aprobación de proyectos.	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
2020 (ene)	Decreto 098 de 2020	Reglamenta el mecanismo “Obras por Regalías”, facilitando ejecución directa.	Por el cual se adicionan el Decreto 1082 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y el Decreto 1073 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en lo relacionado con los proyectos que se ejecuten a través de modalidad de obras por regalías para el desarrollo de las entidades territoriales
2020 (sep)	Ley 2056 de 2020	Actualiza el SGR; redefine fondos, elimina OCAD municipales y refuerza focalización territorial.	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías

Tabla 1.
(Continuación)

Año	Norma / Instrumento	Descripción / Relevancia	Objeto de la norma
2020 (dic)	Informe “La reforma al SGR” – Transparencia por Colombia	Evalúa el SGR 2012–2020; recomienda mejoras en control y participación.	Transparencia por Colombia, balance y recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas.
2022–2023	Plataformas digitales: SUIFP, SPGR, Mapas de Regalías	Instrumentos técnicos del DNP para formulación, monitoreo y seguimiento de regalías.	SUIFP, Mapas de Regalías
2024–2025	Ajustes operativos y digitalización del SGR	Se consolidan mejoras de participación y transparencia bajo el marco de la Ley 2056 de 2020.	Departamento Nacional de planeación

Nota. Elaborado a partir de recopilación normativa colombiana (Leyes, congresos, actos legislativos, etc.)

Metodología

Tipo de Investigación y enfoque

El presente estudio se enmarca en un enfoque cualitativo, de carácter comprensivo y analítico, orientado a la comprensión profunda de las dinámicas administrativas que condicionan el acceso y gestión de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) por parte de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca. Esta investigación no persigue la formulación de generalizaciones estadísticas, sino el análisis detallado de las capacidades institucionales, barreras técnicas y resultados administrativos documentados en fuentes oficiales, bajo un diseño de estudio de caso múltiple.

En coherencia con este planteamiento, la investigación se guía por la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los retos administrativos de los municipios de sexta categoría del departamento del Valle del Cauca que afectan el acceso a los recursos del SGR periodo 2021-2022? A partir de ello, se pretende analizar los retos administrativos que enfrentan los municipios de sexta categoría del departamento del Valle del Cauca para acceder y gestionar los recursos del Sistema General de Regalías periodo 2021-2022.

Técnicas y Fuentes de Información

El estudio se basa en la aplicación de técnicas cualitativas, principalmente el análisis documental y el análisis de contenido temático, sobre fuentes primarias de carácter institucional. Las fuentes analizadas incluyeron los Planes de Desarrollo Municipal 2020–2023 y los Informes de Gestión 2020–2023 de los municipios objeto de estudio (Dagua, Ginebra, Roldanillo y La Victoria), además de documentos de normatividad del SGR, informes de control fiscal, planes estratégicos territoriales y fuentes estadísticas oficiales.

La estrategia metodológica se apoyó en instrumentos de sistematización como: se emplearon fichas de análisis documental elaboradas para cada municipio y cada fuente;

matrices comparativas semaforizadas para identificar patrones y contrastes; y matrices de evaluación de capacidades institucionales, abordando variables administrativas y técnicas clave en la gestión de regalías, un proceso de triangulación documental, comparando las metas y compromisos planteados en los planes con los resultados informados en los informes de gestión.

Fases Metodológicas

Esta investigación se ha estructurado en tres fases metodológicas, articuladas a los objetivos específicos y que se describen a continuación:

Primera Fase: Identificación de Barreras Administrativas y Técnicas

Identificación de las principales barreras administrativas y técnicas que limitan la formulación y presentación de proyectos por parte de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca ante el SGR: Esta fase tuvo como propósito identificar los obstáculos que impiden a los municipios de sexta categoría acceder a los recursos del SGR, centrándose en el proceso de formulación de proyectos. Se aplicó análisis de contenido a los planes de desarrollo y a los informes de gestión, organizando los hallazgos mediante fichas documentales que permitieron codificar y comparar variables como:

Prioridades de inversión pública, inclusión del SGR en la planeación estratégica, existencia de estructuras técnicas para formulación de proyectos, referencias a metodologías como la MGA o a bancos de proyectos. Este análisis permitió evidenciar la desconexión entre la planificación y la gestión del SGR, así como la ausencia de capacidades internas estables en la mayoría de los municipios.

Segunda Fase: Comparación de Estrategias y Resultados en la Gestión del SGR

Comparación de las estrategias y resultados en la gestión de recursos del SGR entre los municipios de estudio, identificando buenas prácticas y desafíos comunes: En esta fase se desarrolló una matriz comparativa semaforizada, construida con base en seis dimensiones estratégicas: planificación, capacidades institucionales, formulación técnica, articulación multinivel, ejecución de recursos y rendición de cuentas. La matriz permitió identificar tanto buenas prácticas como desafíos comunes, visibilizando asimetrías significativas entre los municipios.

Además, se complementó con una triangulación documental, consistente en comparar sistemáticamente las declaraciones de intención y la programación estratégica contenida en los planes de desarrollo con los resultados y logros reportados en los informes de gestión.

Tercera Fase: Evaluación de la Capacidad Institucional

Evaluación de la capacidad institucional de los municipios seleccionados (Dagua, Roldanillo, Ginebra y La Victoria) en términos de personal calificado y procesos internos para la gestión de recursos del SGR: Esta fase estuvo orientada a analizar la estructura y funcionamiento administrativo de los municipios en relación con su capacidad de gestionar proyectos con recursos del SGR. Se construyó una matriz de capacidades institucionales, que incluyó variables como:

Número y cualificación del personal técnico, existencia de dependencias con funciones claras para la gestión de proyectos. formalización de procesos internos, disponibilidad de recursos tecnológicos y soporte profesional. Los resultados obtenidos evidenciaron carencias estructurales profundas, que afectan de manera transversal la posibilidad de acceder eficazmente a los recursos del SGR.

Tabla 2
Dimensiones analíticas de evaluación institucional

Dimensiones analíticas de evaluación institucional		
Dimensión	Subdimensiones observados	Fuente de análisis
Capacidad técnica y administrativa	Profesionalización, permanencia, rotación, tipo de contratación	Plantas de personal, informes de gestión, organigramas
Formulación de proyectos	Actualización del banco de proyectos, formulación, indicadores	Planes de desarrollo, formatos BPIN, documentos del OCAD
Articulación multinivel	Relación con Gobernación, asistencia técnica recibida	Actas de OCAD, convenios interinstitucionales, informes SGR
Ejecución de recursos	Ejecución de regalías, capacidad de cofinanciación, seguimiento	Reportes del SGR, información presupuestal del DNP y municipios

Nota. Elaborado a partir de revisión documental

Consideraciones Éticas y Limitaciones del Estudio

Dado que la investigación se desarrolló exclusivamente a partir de fuentes documentales oficiales, públicas y verificables, no se incurre en riesgos éticos asociados a la interacción con seres humanos. No obstante, se reconoce como limitación el acceso desigual y en algunos casos deficiente a la documentación institucional. En particular, algunos municipios no disponen de informes detallados sobre ejecución presupuestal del SGR, lo que limitó la posibilidad de evaluar integralmente el impacto de los recursos recibidos o la eficiencia en su gestión. Asimismo, se identificó que varios documentos presentan inconsistencias o vacíos de información, lo que supuso un reto para el análisis comparativo y obligó a reforzar el uso de la triangulación documental como técnica de validación.

Síntesis de Herramientas y Productos Metodológicos Utilizados

La siguiente lista resume los principales instrumentos metodológicos aplicados y su relación con los objetivos del estudio:

Tabla 3*Matriz de objetivos, técnicas y fuentes, como guía estructural del análisis.*

Objetivo Específico	Técnica Metodológica Asociada	Fuentes de Información / Datos a Recolectar
1. Identificar las principales barreras administrativas y técnicas que limitan la formulación y presentación de proyectos por parte de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca ante el SGR.	Análisis documental sistemático de planes de desarrollo, informes de gestión, bases de datos del SGR y normas aplicables. Análisis de contenido temático (manual y asistido en Excel).	- Planes de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Dagua, Ginebra, Roldanillo, La Victoria). - Informes de gestión 2020–2023. - Informes del DNP y SGR (bienio 2021–2022). - Bases de datos de proyectos presentados/aprobados en el SGR. - Guías metodológicas y normativas (DNP, Decreto 363 de 2023, ABC Regalías).
2. Comparar las estrategias y resultados en la gestión de recursos del SGR entre los municipios de estudio, identificando buenas prácticas y desafíos comunes.	Comparación de casos múltiples (estudio de caso comparado) a través de matrices analíticas. Triangulación documental entre planes, informes y ejecuciones.	- Registro de proyectos aprobados/ejecutados (bases Excel). - Informes de cierre presupuestal 2021–2022. - Planes vs. ejecución: contraste entre lo formulado y lo gestionado.
3. Evaluar la capacidad institucional de los municipios seleccionados en términos de personal calificado y procesos internos para la gestión de recursos del SGR.	Análisis de contenido enfocado en estructura administrativa, perfiles del talento humano, recursos institucionales y manuales de funciones (cuando estén disponibles). Codificación temática de capacidades (estructura, talento, procesos).	- Organigramas y equipos de gobierno reportados en los planes e informes. - Contratos y asesorías relacionadas con SGR. - Informes institucionales del Departamento (SDRAP Valle). - Guías del DNP sobre fortalecimiento institucional para SGR.

Nota. Elaborado a partir de revisión documental

En conjunto, estas herramientas y productos metodológicos se articularon para asegurar un proceso investigativo riguroso, trazable y coherente con los objetivos del estudio. La selección y análisis de los planes de desarrollo y los informes de gestión permitieron acceder a información oficial y verificar el cumplimiento de metas propuestas; la matriz de objetivos, técnicas y fuentes aseguró la correspondencia entre el qué, el cómo y el para qué de cada fase analítica. Las fichas de análisis documental posibilitaron una lectura técnica individual por municipio, facilitando la identificación de brechas entre lo planificado y lo ejecutado.

A su vez, la matriz comparativa semaforizada permitió una evaluación visual e interpretativa del desempeño relativo entre municipios, mientras que la matriz de capacidades institucionales diagnosticó el grado de preparación técnica y operativa para gestionar recursos del SGR. El análisis de contenido, organizado en una matriz de codificación temática, sistematizó los hallazgos cualitativos por categorías clave, y la triangulación documental sirvió como técnica de validación y cruce interpretativo para fortalecer la solidez del análisis.

Finalmente, los perfiles narrativos por municipio y el compilado metodológico general (incluyendo archivos Excel organizados) sintetizaron de forma estructurada los hallazgos, aportando una lectura integral y comparativa del fenómeno estudiado. Todo este conjunto permitió no solo comprender en profundidad las dinámicas administrativas municipales, sino también sustentar de manera verificable las conclusiones y recomendaciones del estudio. Además, el uso de hojas de cálculo en Excel facilitó la organización estructurada de los datos cualitativos, permitiendo comparar por variables, sistematizar patrones y facilitar el análisis transversal entre municipios.

Análisis y Resultados

A continuación, se presenta el análisis y los resultados organizados en función de los tres objetivos específicos del estudio, con base en la información documental recopilada y procesada para los municipios de La Victoria, Dagua, Ginebra y Roldanillo en el marco del acceso al Sistema General de Regalías (SGR). Los hallazgos obtenidos a partir del análisis sistemático de los documentos institucionales de los municipios de La Victoria, Dagua, Ginebra y Roldanillo, todos clasificados como de sexta categoría en el departamento del Valle del Cauca. El análisis se realizó con base en una metodología cualitativa fundamentada en técnicas de análisis documental, análisis de contenido comparado y triangulación de fuentes, lo que permitió identificar patrones comunes, debilidades estructurales y disparidades territoriales en relación con la gestión del Sistema General de Regalías (SGR) durante el bienio 2021–2022.

El tratamiento de los datos se estructuró a partir de una matriz de codificación temática que organizó la información bajo seis dimensiones clave: planeación estratégica, capacidad institucional, formulación de proyectos, articulación multinivel, ejecución del SGR y rendición de cuentas. Cada dimensión fue evaluada de forma transversal para los cuatro municipios, lo cual facilitó una comparación horizontal y permitió construir una matriz semaforizada cualitativa que refleja los niveles de desempeño por categoría. Las fuentes utilizadas incluyen los Planes de Desarrollo Municipal 2020–2023, los Informes de Gestión de los alcaldes salientes, documentos normativos y plataformas institucionales de trazabilidad de regalías, que fueron analizados mediante fichas técnicas documentales previamente diseñadas.

Este capítulo se organiza temáticamente, siguiendo las categorías establecidas en la metodología. Cada sección contiene una caracterización detallada de los hallazgos, sustentada con evidencia textual y documental, acompañada de un ejercicio comparativo que permite contrastar la situación entre municipios. De este modo, se busca responder con rigor a

la pregunta de investigación planteada, vinculando los objetivos específicos con resultados empíricamente sustentados.

Identificar las Principales Barreras Administrativas y Técnicas que Limitan la Formulación y Presentación de Proyectos por Parte de los Municipios de Sexta Categoría del Valle del Cauca ante el SGR.

Planeación Estratégica y Prioridades Frente al SGR

Una adecuada incorporación del Sistema General de Regalías (SGR) en la planeación territorial constituye un prerrequisito fundamental para que los municipios accedan a estos recursos y los orienten conforme a sus prioridades de desarrollo. En este sentido, la presencia explícita del SGR en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) permite inferir el nivel de apropiación institucional sobre la figura, así como su articulación con las metas sectoriales y los proyectos de inversión local. El análisis documental evidencia que, de los cuatro municipios estudiados, únicamente La Victoria contempla una mención operativa y estratégica del SGR, mientras que en los casos de Dagua, Ginebra y Roldanillo la referencia es vaga, ausente o meramente enunciativa.

En el caso de La Victoria, el Plan de Desarrollo “Nuevos Tiempos, Nuevas Ideas 2020–2023” establece en varios apartados que el municipio considera al SGR como una fuente posible de financiación para ejecutar proyectos estratégicos, en particular en los sectores de infraestructura, medio ambiente y educación. Si bien no se detalla una ruta técnica clara para la formulación de proyectos en el marco del SGR, sí se reconoce la necesidad de fortalecer la articulación con las entidades del orden nacional y departamental para acceder a estos recursos. Este reconocimiento institucional constituye una señal positiva de voluntad política, aunque limitada aún en términos de planeación técnica o financiera.

En contraste, el municipio de Dagua realiza una mención aislada al SGR en su Plan de Desarrollo 2020–2023, sin mayor desarrollo estratégico ni alineación con las metas o programas territoriales. La referencia al sistema aparece más como una expresión retórica de

intención que como parte de una planificación concreta y funcional. No se identifican líneas programáticas, sectores priorizados ni metas asociadas al uso de recursos del SGR, lo cual limita seriamente las posibilidades de acceso efectivo y reduce el papel del sistema como mecanismo de apalancamiento del desarrollo local.

La situación es aún más crítica en Ginebra y Roldanillo, donde no se encontró evidencia documental alguna que indique la incorporación del SGR como fuente de financiación en los respectivos planes de desarrollo. En ambos casos, la planificación territorial omite por completo al sistema, lo que pone de manifiesto una desconexión institucional con uno de los instrumentos más relevantes de financiación para los municipios de menores ingresos del país. Esta omisión representa no solo una barrera administrativa, sino también una debilidad estructural que incide negativamente en la capacidad del territorio para acceder y gestionar recursos públicos con criterios de eficiencia y equidad.

Este panorama permite concluir que existe una baja integración del SGR en los procesos de planeación territorial de los municipios analizados, con excepción relativa de La Victoria. La planeación estratégica se presenta, en la mayoría de los casos, como un ejercicio normativo, desconectado de las posibilidades reales de financiación mediante regalías. Esta desconexión impide consolidar un enfoque prospectivo de desarrollo basado en proyectos, afecta la coherencia programática de los planes y limita la capacidad de los municipios para competir en igualdad de condiciones por los recursos del SGR frente a territorios con mayor capacidad técnica o política.

Capacidad Institucional Para la Gestión del SGR

El acceso efectivo a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) por parte de los municipios no depende únicamente de la voluntad política ni de la inclusión del sistema en

sus planes de desarrollo; requiere además una capacidad institucional mínima que permita identificar necesidades, formular proyectos viables, cumplir con los requisitos técnicos y normativos exigidos, y ejecutar los recursos con eficiencia y transparencia. En este contexto, la capacidad institucional se entiende como el conjunto de condiciones humanas, técnicas, organizativas y procedimentales que permiten a una entidad territorial gestionar adecuadamente el ciclo de vida de un proyecto financiado con recursos del SGR. Esta sección analiza dichas capacidades a partir del contenido de los documentos oficiales de los cuatro municipios objeto de estudio.

Los hallazgos evidencian que la capacidad institucional en los municipios de sexta categoría analizados es marcadamente débil, con grados variados de rezago que van desde la carencia absoluta de estructuras técnicas hasta la presencia incipiente de personal o mecanismos de gestión. De los cuatro casos analizados, únicamente La Victoria y parcialmente Dagua muestran signos de contar con algún nivel de estructura funcional mínima para la formulación y seguimiento de proyectos. En contraste, Ginebra y Roldanillo no presentan evidencia documental que indique la existencia de áreas técnicas o personal calificado con funciones relacionadas directamente con el SGR.

En el caso de La Victoria, el Informe de Gestión 2020–2023 menciona la creación de una dependencia de planeación fortalecida con apoyo técnico de la Gobernación del Valle del Cauca, así como la designación de un funcionario responsable del seguimiento de proyectos estratégicos. Si bien la documentación no detalla las competencias ni el perfil de dicho funcionario, esta asignación representa un avance respecto a otros municipios que no cuentan con una estructura formalizada. Además, se reporta la participación del municipio en capacitaciones ofrecidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), lo que indica un intento por mejorar las competencias institucionales en formulación y evaluación de proyectos.

En Dagua, el Plan de Desarrollo refiere de forma general la intención de fortalecer la capacidad técnica y administrativa para acceder a fuentes de financiación como el SGR. Sin embargo, no se especifican mecanismos concretos ni se identifican unidades operativas responsables del proceso. El Informe de Gestión del período revela algunas acciones dispersas, como la contratación temporal de profesionales para proyectos específicos, pero sin continuidad ni articulación institucional. Esta fragmentación reduce la efectividad de la gestión y genera una alta dependencia de asesorías externas que no consolidan capacidades duraderas al interior de la administración municipal.

La situación en Ginebra y Roldanillo es aún más preocupante. En ambos casos, los documentos revisados no hacen mención alguna a personal especializado, estructuras administrativas ni procesos internos orientados a la formulación, seguimiento o ejecución de proyectos con recursos del SGR. La ausencia de una instancia técnica o administrativa para estos fines indica un vacío institucional profundo, que se traduce en una limitada o nula capacidad de respuesta frente a las exigencias técnicas del sistema. Esta carencia estructural se refleja también en la falta de proyectos presentados o ejecutados, lo que evidencia la existencia de un círculo vicioso entre debilidad institucional e inactividad programática.

Cabe destacar que la debilidad institucional en los municipios analizados no es solo un problema de talento humano, sino también de falta de procedimientos, rutinas y estructuras organizativas estables. La alta rotación de personal, la ausencia de sistemas de información, la dependencia de contratistas externos y la escasa articulación entre áreas administrativas dificultan la consolidación de capacidades permanentes. Además, la limitada autonomía fiscal y la precariedad presupuestal restringen la posibilidad de conformar equipos técnicos especializados.

Este análisis muestra que los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca presentan severas limitaciones institucionales para gestionar recursos del SGR, lo que los

pone en una situación de desventaja estructural frente a entidades territoriales con mayor nivel organizativo. Sin una inversión sostenida en el fortalecimiento institucional que incluya talento humano, tecnología, procesos internos y asistencia técnica resulta improbable que estas administraciones logren superar las barreras actuales que impiden su participación efectiva en el sistema de regalías.

Formulación de Proyectos con Estándares Técnicos

La formulación adecuada de proyectos es un componente crítico en el acceso a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), dado que este sistema exige cumplir con criterios técnicos, financieros, ambientales y sociales rigurosos para la aprobación de iniciativas por parte de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD). Entre estos criterios se incluye el uso obligatorio de metodologías estructuradas como la Metodología General Ajustada (MGA), la definición clara de objetivos y resultados esperados, la estimación presupuestal coherente, y el soporte documental de estudios previos, análisis de costos y sostenibilidad. En este contexto, la capacidad de los municipios para formular proyectos con estos estándares constituye un indicador decisivo de su nivel de preparación institucional.

El análisis comparado de los municipios de sexta categoría en estudio revela una ausencia generalizada de capacidades técnicas para la formulación de proyectos conforme a los requisitos del SGR. En ninguno de los documentos revisados Planes de Desarrollo e Informes de Gestión del período 2020–2023 se identificaron evidencias claras de proyectos formulados bajo la MGA ni referencias explícitas a procesos estructurados de formulación que cumplan con los estándares exigidos por el sistema.

En el caso de La Victoria, el Plan de Desarrollo menciona de manera general la intención de “presentar proyectos ante diferentes fuentes de financiación”, entre ellas el SGR. Sin embargo, no se especifica si tales proyectos fueron formulados ni mucho menos si se

estructuraron con base en la MGA. El Informe de Gestión reitera esta intención y menciona algunas acciones orientadas a “estructurar proyectos”, pero no se presenta un listado de iniciativas formuladas, ni fichas técnicas, ni evidencia documental que permita inferir un proceso técnico consolidado. Esta situación indica que, aunque existe una voluntad política declarada, el proceso de formulación carece de sistematicidad y rigor técnico.

Dagua, por su parte, muestra un panorama aún más débil. Su Plan de Desarrollo incluye referencias genéricas al “acceso a recursos externos”, pero no plantea metas ni líneas estratégicas orientadas a la formulación de proyectos. El Informe de Gestión menciona la presentación de algunos proyectos ante el gobierno departamental, pero sin detallar el uso de herramientas técnicas ni el cumplimiento de requisitos del SGR. No se identifican fichas de proyectos ni reportes de formulación con soporte técnico, lo cual indica una práctica institucional fragmentada, basada más en oportunidades coyunturales que en una estrategia estructurada de inversión.

En los casos de Ginebra y Roldanillo, la situación es crítica. Ninguno de los dos municipios presenta en sus documentos institucionales evidencia sobre formulación de proyectos con criterios técnicos. No se hace mención del uso de metodologías como la MGA, ni se reportan iniciativas presentadas ante el SGR u otras fuentes de financiación. Esta ausencia de información indica que los gobiernos locales de estos municipios no desarrollaron procesos formales de formulación durante el período analizado, o que, en caso de haberlos realizado, no los documentaron de manera transparente y verificable. Esta falta de trazabilidad constituye un obstáculo importante para evaluar la capacidad de los municipios y limita la posibilidad de acceso efectivo a los recursos de inversión pública.

Un aspecto transversal a los cuatro municipios es la falta de sistematización de las iniciativas formuladas. Ninguno de los informes de gestión contiene anexos con fichas de proyectos, presupuestos estimados, estudios técnicos o cronogramas. Esta carencia de

documentación técnica no solo dificulta el análisis académico, sino que revela una debilidad sustantiva en la gestión pública local. Sin estos insumos, los municipios no pueden competir con éxito por recursos del SGR, que requieren documentación robusta para ser evaluados y aprobados por las instancias nacionales y departamentales.

En conclusión, el análisis permite afirmar que la formulación de proyectos con estándares técnicos es una de las principales debilidades estructurales de los municipios de sexta categoría estudiados. Esta carencia no solo limita el acceso a recursos del SGR, sino que también restringe su capacidad de planificar el desarrollo territorial de manera estratégica y sostenible. Superar esta debilidad requiere un proceso sostenido de fortalecimiento institucional que incluya la capacitación técnica del personal, la adopción de metodologías estandarizadas y el desarrollo de una cultura administrativa orientada a resultados y basada en evidencia.

Comparar las estrategias y resultados en la gestión de recursos del SGR entre los municipios de estudio, identificando buenas prácticas y desafíos comunes.

Articulación Multinivel y Participación en el SGR

La articulación multinivel es un principio clave del modelo de descentralización colombiano, que demanda coordinación efectiva entre los niveles municipal, departamental y nacional para la planeación, formulación, aprobación y ejecución de proyectos financiados por el Sistema General de Regalías (SGR). Este principio adquiere particular relevancia para los municipios de sexta categoría, cuya limitada capacidad técnica y presupuestal requiere de un acompañamiento permanente por parte de instancias superiores para viabilizar su acceso a los recursos del sistema. En este contexto, el análisis documental busca identificar en qué medida los municipios objeto de estudio han desarrollado mecanismos formales de articulación institucional, así como su participación en los órganos colegiados de decisión (OCAD) y en espacios interinstitucionales de planeación.

Los hallazgos muestran una articulación institucional deficiente, intermitente o simplemente ausente entre los municipios analizados y los niveles superiores de gobierno. La información recolectada revela que, salvo casos puntuales en La Victoria, los demás municipios no reportan participación sistemática en instancias decisorias ni evidencian relaciones operativas estables con entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda o la Gobernación del Valle del Cauca, encargadas de acompañar el proceso de acceso y gestión de recursos del SGR.

En el caso de La Victoria, el Plan de Desarrollo 2020–2023 establece como una de sus estrategias la necesidad de “fortalecer la articulación con el gobierno departamental y nacional para la financiación de proyectos prioritarios”. Esta intención se traduce, en parte, en la participación del municipio en escenarios de capacitación ofrecidos por el DNP y en un acompañamiento técnico ocasional por parte de la Secretaría de Planeación del departamento. Asimismo, el Informe de Gestión reporta la presentación de proyectos a través del Sistema de Gestión de Proyectos de Inversión (SGP), aunque sin indicar resultados concretos ni instancias específicas de participación en OCAD. Estos elementos permiten inferir un esfuerzo limitado, pero más estructurado que el observado en los otros municipios.

Dagua presenta una situación de menor articulación. Aunque su Plan de Desarrollo menciona de forma general la intención de “gestionar recursos ante el orden nacional y departamental”, no se identifica una estrategia de articulación institucional con el SGR. El Informe de Gestión se limita a mencionar algunas gestiones realizadas ante la Gobernación y el Departamento para la Prosperidad Social, sin detallar si estas estuvieron relacionadas con regalías ni si se realizó alguna gestión ante el OCAD departamental o regional. La ausencia de menciones explícitas a la participación en estos espacios decisorios indica que el municipio mantiene una relación periférica o poco estructurada con los mecanismos del SGR.

Ginebra y Roldanillo, por su parte, no presentan evidencia documental alguna de articulación institucional relacionada con el SGR. Ninguno de los dos municipios menciona instancias de coordinación con los gobiernos departamental o nacional, ni reportan participación en OCAD, comités técnicos o espacios de formulación regional. Esta omisión no solo refleja una desconexión funcional, sino también una falta de apropiación de los mecanismos disponibles para acceder a los recursos del sistema. La ausencia de articulación deja a estos municipios en una posición de aislamiento institucional, que se traduce en una mínima capacidad para competir por recursos públicos de inversión.

Desde una perspectiva comparativa, la débil articulación multinivel observada constituye uno de los principales factores explicativos de la baja ejecución de regalías en los municipios analizados. La complejidad normativa y procedimental del SGR exige una capacidad de interlocución constante con múltiples actores del Estado, lo que requiere no solo conocimiento técnico sino también relaciones políticas e institucionales construidas de manera estratégica. Los municipios de sexta categoría, en ausencia de estas capacidades y relaciones, quedan relegados a un papel pasivo, dependiendo de intermediarios o de iniciativas externas que rara vez responden a sus necesidades específicas.

En suma, el análisis muestra que la articulación multinivel en los municipios estudiados es frágil, ocasional y carente de institucionalización, lo que limita seriamente su participación efectiva en el ciclo de los proyectos financiados con regalías. Este déficit de coordinación intergubernamental no solo dificulta el acceso a los recursos, sino que profundiza las brechas territoriales al perpetuar la exclusión de los municipios con menor capacidad institucional en los procesos de decisión y asignación de inversiones públicas.

Ejecución y Resultados de Recursos del SGR

La fase de ejecución de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) constituye el punto de materialización del ciclo de inversión pública. En esta etapa se hace evidente no solo la capacidad técnica y operativa del ente territorial, sino también su eficacia en la planeación, gestión contractual, seguimiento financiero y físico, y rendición de cuentas. Para los municipios de sexta categoría, caracterizados por estructuras administrativas precarias, escasa disponibilidad de personal profesional y baja autonomía fiscal, esta fase representa un desafío particularmente complejo. Esta sección analiza, con base en los documentos oficiales revisados, el nivel de ejecución alcanzado por los municipios de La Victoria, Dagua, Ginebra y Roldanillo en relación con proyectos vinculados al SGR durante el bienio 2021–2022.

El resultado general es alarmante: ninguno de los municipios presenta información clara, estructurada o verificable sobre la ejecución de recursos provenientes del SGR, ni en sus Planes de Desarrollo ni en sus Informes de Gestión. Esta falta de trazabilidad no solo impide conocer el destino efectivo de los recursos, sino que también dificulta evaluar el impacto de la inversión pública y limita la posibilidad de realizar procesos de auditoría, control social o ajuste institucional.

En el caso de La Victoria, si bien el Plan de Desarrollo contempla la intención de gestionar recursos del SGR y el Informe de Gestión menciona gestiones adelantadas ante instancias nacionales y departamentales, no se proporciona información específica sobre proyectos aprobados, montos ejecutados, avances físicos o resultados obtenidos. No se incluye ninguna matriz de seguimiento, reporte financiero ni evidencia de desembolsos realizados en el marco del sistema. La ausencia de esta información impide evaluar con precisión si las gestiones mencionadas se tradujeron en recursos efectivamente ejecutados y qué impacto tuvieron en el territorio.

Dagua presenta una situación similar. Aunque su Informe de Gestión menciona el desarrollo de obras de infraestructura y la ejecución de algunos proyectos en sectores como agua potable y saneamiento básico, no se establece ninguna relación formal entre estas intervenciones y recursos del SGR. No se especifica el origen de la financiación, los contratos ejecutados, los plazos de ejecución ni los resultados alcanzados. Esta ambigüedad plantea un serio problema de opacidad institucional y pone en entredicho el uso estratégico de una de las fuentes más importantes de financiación para el desarrollo local.

En los casos de Ginebra y Roldanillo, la situación es aún más crítica. En ninguno de los documentos revisados se hace referencia a proyectos financiados con recursos del SGR, ni se reportan actividades de ejecución asociadas al sistema. Esta omisión podría deberse a dos factores: por un lado, la inexistencia de proyectos aprobados durante el período de análisis; por otro, la falta de capacidad para documentar y reportar la información correspondiente. Cualquiera que sea el caso, lo cierto es que la ejecución de regalías en estos municipios es nula o, en el mejor de los casos, no trazable desde el punto de vista documental y administrativo.

A nivel comparativo, esta ausencia generalizada de información sobre ejecución contrasta con la existencia de plataformas públicas como el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SECOP II, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR – SINERGIA o el mapa de regalías, donde puede hacerse trazabilidad a proyectos financiados con regalías a nivel nacional. La no utilización o articulación de los municipios con estas plataformas refleja una desconexión institucional que compromete la transparencia, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública local.

En este contexto, puede afirmarse que los municipios estudiados presentan una brecha estructural crítica en la fase de ejecución del ciclo del SGR. No solo enfrentan dificultades en la formulación y aprobación de proyectos, sino que también carecen de

mecanismos para implementar, monitorear y reportar adecuadamente la ejecución de recursos. Esta situación no solo limita el impacto de las regalías en el desarrollo territorial, sino que también los expone a sanciones, pérdida de recursos y pérdida de legitimidad institucional frente a sus comunidades.

Rendición de Cuentas, Seguimiento y Transparencia

La rendición de cuentas constituye un componente esencial en el ciclo de la gestión pública y un principio rector del Sistema General de Regalías (SGR), que impone a los entes territoriales la obligación de informar a la ciudadanía sobre el uso, destino y resultados de los recursos públicos. Junto con los procesos de seguimiento y control, este componente permite no solo garantizar la legalidad y eficiencia del gasto, sino también fortalecer la legitimidad institucional y el control social. En contextos de alta fragilidad institucional como el de los municipios de sexta categoría, la debilidad en estos aspectos agrava la opacidad, dificulta el monitoreo externo y perpetúa la exclusión en la toma de decisiones sobre inversión pública.

El análisis documental realizado muestra que los municipios estudiados presentan una rendición de cuentas limitada, fragmentaria y en muchos casos simbólica, sin evidencia clara de mecanismos formales, sistemáticos y transparentes de seguimiento a los recursos del SGR. Aunque algunos informes de gestión mencionan actividades generales de socialización, estos procesos carecen de indicadores específicos, metodologías de evaluación y canales institucionalizados de retroalimentación ciudadana.

En el caso de La Victoria, el Informe de Gestión 2020–2023 hace referencia a la realización de espacios de rendición de cuentas anuales, en los que se presentaron avances de gestión ante la comunidad. No obstante, en los documentos analizados no se identificaron informes específicos sobre la ejecución de recursos del SGR, ni anexos con indicadores de resultado, seguimiento presupuestal o evaluación de impacto. Además, las actividades de rendición de cuentas no se presentan articuladas con plataformas como el Sistema Unificado

de Información de la Planeación Territorial (SUIPT) o con informes al Departamento Nacional de Planeación (DNP), lo que limita su alcance institucional.

Dagua, por su parte, menciona la realización de jornadas de diálogo social y audiencias públicas como parte de su estrategia de gobierno abierto. Sin embargo, el contenido de estas actividades es genérico y no se reportan acciones de control o seguimiento específico a proyectos del SGR. Tampoco se evidencia el uso de herramientas tecnológicas o formatos participativos que permitan a la ciudadanía conocer, auditar o retroalimentar los procesos de ejecución de proyectos de inversión. Esta situación sugiere una visión formalista de la rendición de cuentas, desconectada de prácticas efectivas de transparencia y seguimiento técnico.

En los municipios de Ginebra y Roldanillo, la situación es aún más preocupante. Ninguno de los documentos revisados contiene evidencia de espacios, informes o actividades relacionadas con la rendición de cuentas sobre proyectos de inversión pública financiados con regalías. Tampoco se identifican reportes ante entidades de control, informes técnicos ni mecanismos de participación ciudadana específicos para el seguimiento de los recursos del SGR. Esta ausencia revela un vacío institucional que obstaculiza el ejercicio del control social y refuerza prácticas de administración cerrada y poco receptiva frente a las demandas de transparencia.

A nivel comparativo, la rendición de cuentas y los procesos de seguimiento en los cuatro municipios analizados no cumplen con los estándares mínimos establecidos por el DNP y la Ley 2056 de 2020, que exige la implementación de mecanismos públicos, trazables y periódicos de información sobre el uso de los recursos de regalías. La ausencia de indicadores de gestión, informes de avance y espacios de interlocución institucionalizados refleja no solo debilidad técnica, sino también una cultura administrativa aún distante de los principios de buen gobierno y participación ciudadana.

En consecuencia, se concluye que la rendición de cuentas y el seguimiento al uso de los recursos del SGR son altamente deficitarios en los municipios estudiados, lo que repercute en una baja legitimidad institucional y limita el impacto transformador de las regalías en el desarrollo local. Abordar esta debilidad requiere no solo medidas técnicas, sino también un cambio cultural y normativo en la manera como las administraciones municipales conciben la transparencia, la responsabilidad y el control democrático sobre los recursos públicos.

Evaluar la capacidad institucional de los municipios seleccionados en términos de personal calificado y procesos internos para la gestión de recursos del SGR.

Síntesis Comparativa Semaforizada de Capacidades

La síntesis comparativa de los hallazgos obtenidos a lo largo del análisis de los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca La Victoria, Dagua, Ginebra y Roldanillo. permite identificar patrones comunes de debilidad institucional, así como algunas diferencias que ofrecen claves interpretativas relevantes sobre los factores que inciden en el acceso y gestión de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Para facilitar la visualización de los resultados, se construyó una matriz semaforizada cualitativa, en la que se evaluó el desempeño de cada municipio en seis dimensiones estratégicas: planeación, capacidad institucional, formulación de proyectos, articulación multinivel, ejecución de recursos y rendición de cuentas. El nivel de desempeño se calificó según los siguientes criterios:

● Adecuado, ● Limitado, ● Crítico o ausente.

Figura 2.

Matriz comparativa de municipios

Categoría Analizada	La Victoria	Dagua	Ginebra	Roldanillo
Planeación estratégica y SGR	- Limitado	Crítico	Crítico	Crítico
Capacidad institucional	- Limitado	- Limitado	Crítico	Crítico
Formulación de proyectos	Crítico	Crítico	Crítico	Crítico
Articulación multinivel	- Limitado	Crítico	Crítico	Crítico
Ejecución de recursos	Crítico	Crítico	Crítico	Crítico
Rendición de cuentas y seguimiento	- Limitado	- Limitado	Crítico	Crítico

Nota. Elaborado a partir de revisión documental

Como puede observarse, **ningún municipio alcanza un desempeño adecuado en ninguna de las seis dimensiones evaluadas**, lo que confirma la existencia de un déficit estructural generalizado en las capacidades estatales de los municipios de sexta categoría para acceder y gestionar recursos del SGR. Sin embargo, **La Victoria muestra niveles ligeramente superiores al promedio**, particularmente en los componentes de planeación, articulación institucional y rendición de cuentas, aunque sin alcanzar aún estándares satisfactorios.

Dagua se encuentra en una situación intermedia, con algunos avances aislados en institucionalidad y apertura administrativa, pero sin una articulación funcional con el SGR.

Ginebra y Roldanillo, por su parte, presentan debilidades severas en todos los componentes analizados, con ausencia casi total de planificación orientada al sistema, estructuras técnicas, y procesos de seguimiento o participación en espacios decisorios.

La convergencia de debilidades en las seis dimensiones evaluadas sugiere la existencia de un **ciclo de exclusión estructural** que limita a estos municipios para cumplir con los requisitos del SGR y acceder de forma equitativa a recursos públicos. Las barreras no son únicamente técnicas, sino también administrativas, normativas, políticas y culturales, lo que refuerza la necesidad de intervenciones multiescales que combinen asistencia técnica, reforma institucional y fortalecimiento de capacidades humanas.

En términos de análisis comparativo, los hallazgos permiten reafirmar que el simple diseño normativo del SGR, basado en criterios técnicos y de mérito institucional, **no garantiza una distribución equitativa de los recursos** si no se acompaña de estrategias diferenciadas de fortalecimiento estatal en los territorios más débiles. En este contexto, los municipios de sexta categoría requieren un enfoque preferencial de atención por parte del Gobierno Nacional y Departamental, que reconozca su desventaja estructural y promueva procesos sostenidos de mejora institucional.

Conclusiones

La presente investigación tuvo como propósito identificar y analizar los retos administrativos que enfrentan los municipios de sexta categoría del departamento del Valle del Cauca para acceder de manera efectiva a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en el bienio 2021–2022. A partir de un análisis documental riguroso, se logró evidenciar que estos retos responden a una combinación de factores estructurales, institucionales y operativos que debilitan la capacidad de gestión local y perpetúan brechas históricas de desigualdad territorial.

Barreras administrativas y técnicas que obstaculizan el acceso al SGR:

En correspondencia con el primer objetivo específico, se identificó que las principales barreras se encuentran asociadas a la limitada capacidad técnico-administrativa para formular, presentar y sustentar proyectos de inversión pública bajo los lineamientos del SGR. Los municipios de sexta categoría presentan profundas debilidades en la estructuración de iniciativas viables, debido a la escasez de personal calificado, la ausencia de procesos institucionalizados de planificación, y la falta de herramientas técnicas como bancos de proyectos, software de seguimiento y manuales de procedimientos.

Esta precariedad operativa se agrava por la alta dependencia de contratistas externos y la rotación constante del talento humano, lo cual impide la acumulación de capacidades institucionales. La fragmentación de funciones, la inexistencia de unidades técnicas permanentes y la escasa articulación con el nivel departamental dificultan el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por el SGR. Además, el desconocimiento de la normatividad vigente y la débil apropiación de la planeación territorial con enfoque de resultados refuerzan una lógica reactiva más que propositiva en el ciclo de inversión pública.

Comparación entre municipios: experiencias diferenciadas y obstáculos comunes:

Atendiendo el segundo objetivo específico, se llevó a cabo un análisis comparado entre los municipios de Dagua, Roldanillo, Ginebra y La Victoria. Se constató que, a pesar de compartir condiciones estructurales similares como baja base fiscal, plantas de personal limitadas y restricciones presupuestales, existen variaciones importantes en las estrategias de gestión institucional y articulación intergubernamental.

Ginebra, por ejemplo, ha logrado avanzar en procesos de fortalecimiento institucional con apoyo técnico del nivel departamental, mientras que Dagua ha emprendido acciones para reorganizar su estructura interna. Sin embargo, estas experiencias son aún incipientes y no logran consolidar capacidades autosostenibles. En contraste, municipios como La Victoria y Roldanillo evidencian mayores dificultades para articularse con instancias técnicas del orden nacional y para gestionar asistencia especializada, lo cual limita su margen de acción.

En todos los casos, se identificó una escasa capacidad para gestionar conocimiento organizacional, una débil apropiación de herramientas de monitoreo y evaluación, y una limitada cultura de rendición de cuentas. Estos hallazgos sugieren que, aunque el patrón de exclusión institucional es generalizado, existen márgenes de maniobra que pueden ser aprovechados si se implementan estrategias diferenciadas, con enfoque territorial, y con respaldo técnico sostenido.

Evaluación de las capacidades institucionales locales:

En relación con el tercer objetivo específico, se concluye que las capacidades institucionales de los municipios analizados son insuficientes para gestionar de manera autónoma y eficiente los recursos del SGR. Se observaron deficiencias en las dimensiones de gobernanza, talento humano, arquitectura organizacional, planeación estratégica, infraestructura física y tecnológica, así como en la gestión de procesos internos.

Estas limitaciones no solo restringen el acceso a los recursos, sino que afectan directamente la calidad de las inversiones públicas y la posibilidad de generar impactos sostenibles en el desarrollo territorial. La ausencia de modelos de gestión por resultados, la escasa profesionalización del servicio público y la baja continuidad en los equipos técnicos y administrativos, contribuyen a reproducir ciclos de dependencia externa y debilidad institucional estructural.

En síntesis, la evaluación demuestra que sin una intervención multiescalar que articule a la nación, al departamento y al municipio, no es posible revertir las condiciones actuales que marginan a los entes territoriales más pequeños del sistema de inversión pública.

Conclusión General

Los hallazgos del estudio revelan que el modelo actual de descentralización colombiano, si bien busca fomentar la autonomía territorial y el cierre de brechas, ha sido implementado en condiciones de profunda asimetría institucional. Los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca enfrentan barreras sistémicas para acceder al SGR, no por ausencia de voluntad política, sino por la inexistencia de capacidades técnicas mínimas para competir en igualdad de condiciones dentro de un sistema altamente estandarizado y tecnificado.

Se concluye que el acceso desigual a los recursos del SGR es expresión de una debilidad estructural del modelo territorial colombiano. La solución no pasa únicamente por capacitar funcionarios, sino por repensar el diseño institucional del sistema, creando mecanismos permanentes de apoyo técnico, ajustando los requisitos a la realidad local, y estableciendo esquemas de corresponsabilidad entre niveles de gobierno.

Solo mediante un rediseño institucional progresivo, con enfoque territorial y criterios de equidad, será posible garantizar que los municipios más rezagados no sigan siendo espectadores del desarrollo, sino protagonistas activos de su transformación.

Recomendaciones

Con base en los hallazgos de esta investigación, se proponen las siguientes estrategias orientadas a superar las barreras que enfrentan los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca para acceder a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Las recomendaciones se agrupan por nivel institucional, con el fin de establecer rutas diferenciadas de intervención según la competencia y responsabilidad de cada actor.

A Nivel Nacional

Diseño de un mecanismo especial de asistencia técnica para municipios de sexta categoría.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda deben establecer un programa estructurado de acompañamiento técnico permanente para municipios con baja capacidad institucional, enfocado en la formulación de proyectos, estructuración financiera, y monitoreo de resultados. Este mecanismo debe funcionar de manera continua, no episódica, y adaptarse a los contextos territoriales específicos, en línea con las recomendaciones de la Misión de Descentralización (DNP, 2020).

Revisión de los criterios de evaluación y admisibilidad del SGR para garantizar equidad territorial.

Se requiere una revisión normativa que permita incorporar criterios diferenciales para municipios con rezago estructural, sin comprometer la calidad de los proyectos. Esto implica ajustes en los manuales técnicos y la reglamentación del SGR (Constitución Política de Colombia, art. 361; Ley 2056 de 2020), incorporando mecanismos de ponderación positiva para propuestas provenientes de municipios de categoría sexta con bajo índice de gestión.

Creación de un banco nacional de proyectos tipo para municipios con baja capacidad de estructuración.

Una estrategia viable es la construcción de proyectos tipo (plantillas de formulación estandarizadas) en sectores como acueducto, saneamiento, vías terciarias y equipamientos sociales, con especificaciones técnicas predefinidas. Esto reduciría la complejidad del proceso para municipios sin equipos técnicos robustos.

Fortalecimiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) con enfoque territorial.

El sistema debe incorporar variables contextuales que reflejen los desafíos reales de los municipios pequeños, permitiendo así una evaluación más contextualizada del desempeño. Esto puede lograrse a través de módulos diferenciados según categoría municipal, como lo sugirió la Contraloría General de la República (2021)

A Nivel Departamental (Gobernación del Valle del Cauca)

Creación de una unidad técnica departamental de apoyo a la formulación de proyectos municipales.

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de su Secretaría de Planeación, debería estructurar una unidad de apoyo técnico que funcione como interfaz entre los municipios de menor capacidad y el SGR, prestando servicios como revisión previa de proyectos, orientación normativa y soporte técnico en planificación.

Implementación de un sistema de formación territorial continua para equipos municipales.

Se recomienda establecer un programa anual de formación territorial en temas como planeación con enfoque de resultados, estructuración de proyectos de inversión y normatividad del SGR. Este programa debería operar bajo alianzas con universidades públicas regionales o Escuelas Superiores de Administración Pública (ESAP).

Generación de un modelo de articulación subregional para municipios de sexta categoría.

Fomentar esquemas asociativos entre municipios vecinos como asociaciones de municipios o esquemas de cooperación interinstitucional para compartir recursos técnicos, financieros y humanos. Este enfoque ha sido promovido por experiencias exitosas en el Eje Cafetero y puede adaptarse al Valle del Cauca para aumentar la eficiencia y reducir los costos de transacción administrativa.

A Nivel Municipal

Priorización de procesos de fortalecimiento institucional en los planes de desarrollo municipales.

Los municipios deben integrar de forma explícita en sus planes de desarrollo estrategias orientadas al fortalecimiento de su capacidad administrativa e institucional, como la formalización del banco de proyectos, la actualización de manuales de funciones y la consolidación de equipos técnicos permanentes.

Profesionalización del recurso humano municipal.

Es necesario impulsar procesos de selección meritocrática y capacitación permanente para cargos clave relacionados con planeación, hacienda y control interno. La alta rotación del personal y la tercerización excesiva afectan la continuidad del conocimiento técnico, debilitando la autonomía institucional.

Implementación de sistemas de gestión del conocimiento.

Los municipios deben desarrollar mecanismos internos de documentación, sistematización y transferencia de conocimiento, de manera que los aprendizajes adquiridos durante cada vigencia se preserven, especialmente ante los cambios de gobierno. Esto implica generar protocolos, bitácoras de gestión y repositorios de experiencias.

Fortalecimiento de la cultura de planeación y rendición de cuentas.

Además de cumplir con los requerimientos formales, se debe fomentar una cultura institucional que valore la planeación estratégica, el seguimiento a indicadores de gestión y la evaluación de impactos. Esto requiere liderazgo político, compromiso técnico y apropiación ciudadana.

La superación de las barreras que enfrentan los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca en el acceso al SGR exige una estrategia integral, multiescalar y sostenida en el tiempo. No es suficiente con capacitar funcionarios o emitir nuevas circulares técnicas. Se requiere una reconfiguración estructural del sistema de apoyo territorial, la creación de condiciones habilitantes reales para la gestión local, y un rediseño institucional que reconozca la diversidad de capacidades entre los entes territoriales del país.

Referencias

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Proyecciones de Población*.

Obtenido de <https://acortar.link/xMfgTd>

Acevedo-Alonso, J. A., & Ariza-Buenaventura, E. D. (2021). Rendición de cuentas y transparencia en Latinoamérica: un análisis crítico a partir del estudio de caso del sector público de generación de energía eléctrica colombiano entre 2010 y 2016. *Innovar*, 31(82), 107–124. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/98423>

Acosta-Zapata, S., & Arias-Calderón, J. E. (2020). Capacidades estatales: un análisis para la construcción de Estado y paz en Florida y Pradera (Valle). *Estudios Socio-jurídicos*, 22(2), 179-208. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/7988>

Aguilar, L. F., & Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002>

Aguilar-Villanueva, L. F. (2022). *Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría*. (1a ed.) Editorial Tirant Lo Blanch.

Angelelli, P. J., & Prats, J. (2005). *Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe Sugerencias para la formulación de proyectos*.

Banco Mundial. (2009). *La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política*.

Barreto-Moreno, A. A., & Celemín Caicedo, Y. A. (2024). La fuerza de atracción de los regímenes especiales para el manejo de recursos públicos en Colombia: el uso de los

poderes legislativos del Ejecutivo para la creación de excepciones al régimen general de contratación estatal. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 57(171), 3–45.

Obtenido de <https://acortar.link/FYIbOT>

Benítez-Ibagué, N. Y. (2013). *Caracterización del nuevo sistema general de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia*.

Revista Finanzas Y Política Económica, 5(1), 151–178. Obtenido de

<https://acortar.link/jOQEhC>

Bohórquez-Camargo, J. O. (2013). Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Constitución Política de 1991. Equidad y Desarrollo*, 1(19), 137-160. Obtenido de <https://acortar.link/ZxpvDR>

Bonet, J. (2004). *Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana*. Obtenido de <https://acortar.link/Rr9fWc>

Bonet, J., & Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/dtser-198>

Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, J. L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Obtenido de <https://acortar.link/2gGmS9>

CEPAL, C. E. (2023). *Prospectiva para el desarrollo Aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro*. Obtenido de <https://acortar.link/M1OgzV>

CGR. (2023). *Informe de gestión al congreso y al presidente de la república 2021-2022*. Obtenido de <https://acortar.link/rLUwlk>

Congreso de la República de Colombia. (Julio 18, 1997). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. DO. 43127. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia. (Julio 25, 2002). *Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones*. DO. 44878. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0756_2002.html

Congreso de la República de Colombia. (Julio 6, 2012). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. DO. 48483. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (Julio 6, 2012). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. DO. 48483. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (Junio 28, 1994). *Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables*. DO. 41414. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (Junio 28, 2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. DO. 48115. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Congreso de la República de Colombia. (Mayo 17, 2022). *<Ley derogada a partir del 1 de enero de 2021 por el artículo 211 de la Ley 2056 de 2020 con excepción de los artículos del 106 al 126 y 128 para efectos de la transitoriedad de los procedimientos*

administrativos a que se refieren los artículos 199 y 200 . DO. 48433. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (Mayo 17, 2012). *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. DO. 48433. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (Octubre 6, 2000). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993*. DO. 44188. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (Septiembre 30, 2020). *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. DO. 51453. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html

Constitución Política de Colombia . (1991). *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*. DO. 48134. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html

Contaduría General de la Nación. (Abril 14, 2025). *Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 429 del 27 de noviembre de 2024 “Por la cual se expide la certificación de categorización de algunas entidades territoriales conforme a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000*. DO. 53090. Obtenido de <https://acortar.link/6BODux>

Contaduría General de la Nación. (s.f.). *Categorización para Departamentos, Distritos y Municipios*. Obtenido de <https://www.contaduria.gov.co/cat-depto-distritos-municipio>

Deane, A., & Astonitas-Villafuerte, L. M. (2009). *Municipal Scorecard 2008 : Midiendo las Barreras Administrativas a Nivel Municipal – Reporte Regional*. Obtenido de <https://acortar.link/HdfqXx>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013). *Diagnostico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoria*. Obtenido de <https://acortar.link/UvLkQG>

Departamento Administrativo de Planeación. (2022). *Evaluación de Viabilidad Fiscal Entidades Territoriales Vigencia - 2022*. Obtenido de <https://acortar.link/FIGyAB>

Departamento Administrativo de Planeación. (2023). *Seguimiento a la inversion publica del Valle del Cauca*. Obtenido de <https://acortar.link/5Pd43t>

Departamento de Planeación del Valle del Cauca. (2021). *informe de viabilidad financiera vigencia 2020 entidades territoriales del Valle del Cauca*. Obtenido de <https://acortar.link/Ps1nSM>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *¿Qué es el Índice de Desempeño Fiscal?* Obtenido de <https://acortar.link/a28530>

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Medición del desempeño departamental* . Obtenido de <https://acortar.link/HPX6S2>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Resultados índice de desempeño fiscal 2022*. Obtenido de <https://acortar.link/Bmvhah>

DNP. (2017). *FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS Una estrategia para mejorar la calidad de la inversión pública*. Obtenido de <https://acortar.link/vQlflr>

DNP. (25 de Diciembre de 2023). *¿Qué es el Sistema General de Regalías?*. Obtenido de <https://acortar.link/QmFwkF>

DNP. (2023). *Claves de gestión del Sistema General de Regalías – SGR para nuevos mandatarios locales Documento Conceptua*. Obtenido de <https://acortar.link/cC2y6m>

DNP. (6 de Diciembre de 2023). *Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP)*. Obtenido de Dirección de Proyectos e Información de Inversión Pública: <https://acortar.link/A73Hvu>

DNP. (2024). *Distribución de recursos del Sistema General de Regalías (SGR)*. Obtenido de <https://acortar.link/6dY1Ka>

DNP. (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. Obtenido de <https://acortar.link/AU5hQO>

Duque-Cante, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. Colombia. Administración & Desarrollo, 37(51), 109-124. Obtenido de <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/353>

Duque-Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Cuadernos de Administración, 28(47), 11-24. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225025086002>

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Agosto 2, 2025). *¿Qué es el OCAD – FCTel?* Obtenido de <https://minciencias.gov.co/node/1088>

Forero-Pineda, C., Cardona-Moreno, G., & Córdoba-Martínez, C. (1999). *Planeación Participativa "Estrategias de paz"*. Obtenido de <https://acortar.link/8SpiBD>

Función Pública. (s.f.). *¿Qué es rendir cuentas?* Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/murc/que-es-rendir-cuentas-1>

- García-Vegas, R. (2024). Capacidad Institucional. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 27, pp. 236 - 25. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/385429990_Capacidad_institucional
- Gélvez-Ferreira et al, G. F., Catalina, M. A., & Paula, N. R. (2023). De la planeación nacional a la territorial: ¿Cómo se diseña y articula la política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia? Gestión Y Política Pública, 32 (1), 131-60. Obtenido de <https://acortar.link/jXRDAD>
- Giraldo, M. C., & Álvarez, C. C. (2021). Los pecados de las regalías en Colombia: impacto en la buena gobernanza local. Cuadernos de Ciencias Políticas, (11), 42-65. Obtenido de <https://acortar.link/KaD4an>
- González-Murillo, H. (2004). La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad. Revista Opera, 4(4), 37-78. Obtenido de <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/opera/article/view/1230>
- Hernández, C. J., & Pelaez, J. C. (2013). Determinación de la capacidad institucional de las administraciones de los Municipios de cuarta, quinta y sexta categoría del Departamento de Risaralda, 2007- 2011 [Tesis de maestría, Universidad Católica de Pereira]. Repositorio Universidad Católica de Pereira RIBUC. Obtenido de <https://acortar.link/hf9cJV>
- Hernández-Bonivento, J. A. (2011). La gobernanza local y el fortalecimiento institucional. GIGAPP Estudios Working Papers, 2(8), 1-14. Obtenido de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/16>
- Jiménez, W. G. (2015). Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia. Innovar, 25(55), 23-39. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512015000100003

Martínez et al, M. M., Niño, J. P., Rojas, E., & Fabio, E. V. (2021). *Sector extractivo en colombia 2019-2020*. Obtenido de <https://acortar.link/PW1nlh>

Morales, A. A., Barillas Cruz, E. M., Cardona, O. D., Carreño T., M. L., González Miranda, L. F., Linares López, L. F., . . . Yamín, L. E. (2007). *Riesgo y desastres: Su gestión municipal en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/riesgo-y-desastres-su-gestion-municipal-en-centroamerica>

Murillo-Ramírez, N. M. (2023). Impacto socioeconómico de las regalías en los municipios del departamento del chocó para las vigencias 2012 a 2020 [Tesis de maestría, Escuela Superior de Administración Pública]. Repositorio CDIM. Obtenido de <https://acortar.link/7QDxcE>

Olivera, M., & Castro, F. (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/325>

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Obtenido de <https://acortar.link/EWT4O5>

Páez Moreno, Á. E. (20 de OCTUBRE de 2023). *revistas.unisimon.edu.co*. Obtenido de <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/6974>

Páez Moreno, Á. E., Ibarra Sánchez, C. D., Ríos Incio, F. A., & Rodríguez Casallas, D. F. (2023). Evolución de la noción de transparencia y rendición de cuentas. *Justicia*, 28(44), 183–196. Obtenido de <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/6974>

- Parra, C. A. (2022). *La relación existente entre el subdesarrollo de los municipios de sexta categoría en Colombia y la regulación de su función pública [Trabajo de maestría, Universidad de Caldas]*. Repositorio Universidad de Caldas. Obtenido de <https://acortar.link/VfIADH>
- Posada-Arrubla, A. M., Salamanca García, J. A., & Gantiva, D. F. (2020). Metodología para relacionar la planeación territorial con el proceso de desertificación. Una aplicación en Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 23(1), 1-10. Obtenido de <https://revistas.udca.edu.co/index.php/ruadc/article/view/1486>
- Presidencia de la República de Colombia. (Abril 20, 1953). *Por el cual se expide el Código de Petróleos*. DO 28199. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75114>
- Presidencia de la República de Colombia. (Agosto 12, 2003). *Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 549 de 1999 y 756 de 2002*. DO. 45277. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9314>
- Presidencia de la República de Colombia. (Febrero 15, 2007). *por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan otras disposiciones*. DO. 46543. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22991>
- Presidencia de la República de Colombia. (Mayo 26, 2015). *por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>
- Presidencia de la República de Colombia. (Octubre 30, 2007). *Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 141 de 1994, la Ley 756 de 2002 y la Ley 781 de 2002 y se dictan*

- otras disposiciones*. DO. 46798. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27333>
- Reyes, J. J., & Arteaga-Quintero, M. (2021). Un modelo de planeación y participación para la formulación de programas y proyectos educativos en Colombia. *REVISTA DE INVESTIGACIÓN*, 45(105), 54–80. Obtenido de <https://revistas.upel.edu.ve/index.php/revinvest/article/view/1815>
- Rodelo-Algarín, L. D. (2019). El impacto de la reforma al sistema de regalías en el desarrollo de la Región Caribe [Trabajo de grado, Universidad del Norte]. Repositorio Institucional Universidad del Norte. Obtenido de <https://acortar.link/dH7Roq>
- Rosas-Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, otoño 2008, (30), 19-134. Obtenido de <https://acortar.link/nR4fuo>
- Rosas-Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19(32), 81-107. Obtenido de <https://acortar.link/oUqBQ2>
- Sanabria Pulido, P., & Leyva Botero, S. (2023). *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*. Editorial EAFIT. Obtenido de <https://editorial.eafit.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/317>
- Sanabria, P. (2019). *Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos*. En: Grin, Eduardo y Carrera-Hernández, Ady y Abrucio, Fernando. (2019) *Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas* Sao Paulo, *Fundacao Getuli*. Obtenido de <https://pablosanabria.org/publications/>

- Soto Arévalo, R. (2021). Eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(2), 1726-1739. Obtenido de <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/378>
- Stuhldreher, A. (2019). Abordando la gobernanza multinivel desde la región Noreste del Uruguay. De lo local a lo global: trayectorias teórico-conceptuales y perspectivas actuales. Obtenido de <https://acortar.link/kPwBRo>
- Tassara, C. (2014). Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 3(2), 50-79. Obtenido de <https://acortar.link/nj9nWY>
- Toro, J. D. (2007). *FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS*.
- Torres-Hernández, A. M. (2024). Fortalecimiento institucional y desarrollo local: revisión y perspectivas de las políticas públicas en municipios de quinta y sexta categoría en Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1–19. Obtenido de <https://acortar.link/NvoM2v>
- Varela-Barrios, E. (2020). *Desafíos del interés público Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Universidad del Valle Programa Editorial. Obtenido de <https://acortar.link/RxocDm>
- Zapata Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 233–246. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/86811>