

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.41
15 octubre, 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LA INVERSION PUBLICA EN COLOMBIA Y EL BANCO DE
PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL ***

Francisco J. Mejía **

DIRECCION DE PROYECTOS Y ASESORIA

Distr.
LIMITADA

LC/IP/L.41
15 octubre, 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LA INVERSION PUBLICA EN COLOMBIA Y EL BANCO DE
PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL ***

Francisco J. Mejía **

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Coordinador del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia, Convenio DNP/BID//ILPES.

Las expresiones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

Página

1.	INTRODUCCION	1
2.	EL DIAGNOSTICO DE LA FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION EN COLOMBIA	3
2.1	ANTECEDENTES.....	3
2.2	LOS PROBLEMAS DEL PRESUPUESTO DE INVERSION	3
2.3	BANCO DE PROYECTOS Y PRESUPUESTO DE INVERSION	11
2.4	DIAGNOSTICO DE LA INVERSION A NIVEL NACIONAL	14
2.5	DIAGNOSTICO DE LA INVERSION A NIVEL TERRITORIAL ..	15
2.6	CONCLUSIONES GENERALES	17
3.	DISEÑO CONCEPTUAL Y DISEÑO LOGICO DEL BPIN	18
3.1	INTRODUCCION	18
3.2	DISEÑO CONCEPTUAL	19
3.3	DISEÑO LOGICO DEL BPIN	48
4.	EL BANCO DE PROYECTOS Y LA DESCENTRALIZACION	61

PROLOGO

La puesta en marcha, en forma integral, del Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Gobierno de Colombia, ha sido posible gracias a la cooperación brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante el convenio DNP/BID/ILPES (AT/JF-3342-CO). Por tratarse de una experiencia relevante para el resto de países de América Latina y el Caribe, el mencionado trabajo fue presentado en el segundo seminario regional sobre "Descentralización Fiscal y Banco de Proyectos", patrocinado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y el ILPES, el cual se realizó en Santiago de Chile, entre el 2 y el 5 de octubre de 1990.

Además de ofrecer una amplia descripción del proceso presupuestal y de la gestión de la inversión pública en Colombia, el documento presenta en forma detallada el diseño conceptual y lógico del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

Al divulgar este trabajo, el ILPES espera contribuir al fortalecimiento de la cooperación y el intercambio de experiencias entre los países de la región. Su autor, es el señor Francisco Mejía, coordinador del proyecto desde un comienzo.

Edgar Ortegón
Director
Dirección de Proyectos y Asesoría

1. INTRODUCCION

En la década de los ochenta, las economías de los países latinoamericanos se vieron fuertemente afectadas por la crisis de la deuda externa, la cual redujo significativamente los recursos disponibles para inversión por parte del sector público. Ello ha obligado a buscar el mejoramiento, la eficiencia del gasto y la inversión pública, como una manera de mitigar el efecto de la crisis.

Uno de los instrumentos desarrollados con el objetivo de racionalizar el proceso de inversión pública fueron los bancos de proyectos. Estos son básicamente sistemas de información orientados a proveer información sobre proyectos y programas a lo largo de su ciclo de vida. Es decir, el Banco de Proyectos sigue cada proyecto desde que nace como una idea hasta que entra en operación.

Para que el sistema cuente con información confiable y oportuna, es necesario desarrollar metodologías de formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, así como un programa de capacitación en su aplicación. Igualmente, debe darse al sistema solidez institucional, para garantizar la continuidad de su operación.

Aún cuando este instrumento ha sido implantado en forma exitosa en algunos países de la región, no es posible trasplantar directamente el sistema de un país a otro. En efecto, un Banco de Proyectos debe adaptarse a las particularidades de cada país, tales como su sistema de manejo presupuestal, su estructura institucional, su nivel de descentralización, el nivel medio de preparación de los funcionarios del sector público, el rol del estado en la economía, etc.

En consecuencia, para poder planificar adecuadamente el desarrollo e implantación de un banco de proyectos, es necesario conocer a fondo la situación real del país en lo referente a gestión de la inversión pública. En Colombia, es particularmente importante investigar la capacidad de las instancias del nivel territorial en identificación, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, dado el proceso de regionalización y de transferencia de recursos a los municipios que se está llevando a cabo.

Con este objetivo, el equipo del Banco de Proyectos, desarrolló un catastro a nivel nacional a fin de conocer la situación en el sector público en lo que a sistematización del ciclo de proyectos y aplicación de metodologías se refiere. Dicho catastro se adelantó utilizando encuestas enviadas a las distintas entidades, complementando la información recopilada con el trabajo de investigación que sectorialistas de las distintas unidades de DNP desarrollaron en instituciones seleccionadas.

El segundo capítulo presenta en primer término, Sección 2.2, un diagnóstico del proceso presupuestal en Colombia enfatizando las dificultades que tiene la estructura actual del Presupuesto de Inversión. A continuación (Sección 2.4) se presentan los resultados del diagnóstico del proceso de inversión en las instituciones del nivel nacional. En este nivel, el catastro cubrió un total de 36 entidades. Igualmente, se detallan los resultados del análisis de la situación en el nivel territorial (Sección 2.5). En este nivel el catastro cubrió un total de 49 instituciones, las cuales se agruparon según su ordenamiento administrativo (Consejos Regionales de Planeación [CORPES], Departamentos, Intendencias y Comisarias, Municipios).

Cabe destacar la alta cobertura alcanzada por el catastro en términos del presupuesto del gobierno central. En efecto, las instituciones encuestadas representan el 63% de la inversión de acuerdo al presupuesto definitivo de 1988, cifra que aumenta significativamente si se descuenta del Presupuesto Nacional aquellas apropiaciones correspondientes a pago de deuda. Si se considera además el número de instituciones encuestadas en los niveles nacional y territorial, es posible afirmar que el presente diagnóstico refleja en forma confiable la situación actual del sector público colombiano, en lo que a administración del proceso de inversión pública se refiere.

En el Capítulo 3 se presenta el diseño conceptual y lógico del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). En el Capítulo 4, finalmente, se presenta la relación del Banco de Proyectos con el proceso de descentralización en curso en Colombia.

Debe destacarse que el diseño y montaje de un Banco de Proyectos de Inversión en Colombia ha sido un proceso que se encuentra en marcha gracias al compromiso asumido por el gobierno de Colombia. En este contexto, es de enfatizar la expedición de la normativa legal que sustenta el Banco, la reestructuración de múltiples entidades sectoriales (empezando por el mismo DNP) y territoriales para acomodarse a la realidad institucional del Banco de Proyectos y la utilización de la cooperación técnica internacional mediante la contratación del ILPES como entidad ejecutora de un convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo.

2. EL DIAGNOSTICO DE LA FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION EN COLOMBIA

2.1 ANTECEDENTES

El objetivo central de un banco de proyectos es el de concretar las mejores opciones de inversión desde el punto de vista económico-social, según los lineamientos del gobierno. Para concretar de estas opciones es fundamental organizar la información propia del Banco alrededor del ciclo de los proyectos. Este ciclo (preinversión, inversión y operación) se refiere a los estados que, idealmente, deben cumplir los proyectos de inversión en su evolución.

Sin entrar a detallar todo el proceso por el cual debería pasar cada proyecto, es fundamental tener presente que uno de los elementos básicos de un banco de proyectos es la consideración del proyecto como unidad central del sistema. Esto condiciona su diseño y operación, ya que se requiere individualizar cada proyecto de inversión pública durante todo su ciclo de vida. Por lo tanto, el diseño de un banco de proyectos lleva implícito la integración entre el proceso de inversión pública (selección y ejecución de proyectos) y el proceso de asignación presupuestal. Esta articulación debe realizarse alrededor del proyecto.

La estructura y contenido actual del Presupuesto General de la Nación, en particular del Presupuesto de Gastos de Inversión, presenta serias dificultades para ser entendido como un presupuesto de proyectos de inversión; estas dificultades se presentan en la sección 2.2. La sección 2.3 analiza las consecuencias de estos problemas para la implantación de un banco de proyectos.

Igualmente, el adecuado funcionamiento de un banco de proyectos depende de la articulación del proceso de formulación y evaluación de proyectos con el proceso de presupuestación. El uso y difusión de criterios técnico-económicos para la selección de proyectos y la utilización de mecanismos de seguimiento para su control es un componente central del banco de proyectos. Por estos motivos, el estudio y análisis de la capacidad institucional de adaptación a un esquema de esta naturaleza es esencial si se desea que su implantación y puesta en marcha real sea exitosa. Este diagnóstico se presenta en las secciones 2.4 y 2.5.

2.2 LOS PROBLEMAS DEL PRESUPUESTO DE INVERSION

Son múltiples los problemas que presenta el actual presupuesto de inversión para poder ser compatible con la existencia de un banco de proyectos. Antes de presentar las dificultades concretas asociados al presupuesto de inversión es importante observar la "distribución" de las apropiaciones que resulta de la articulación

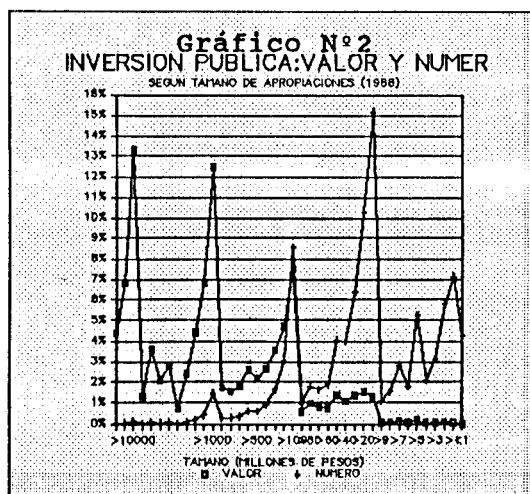
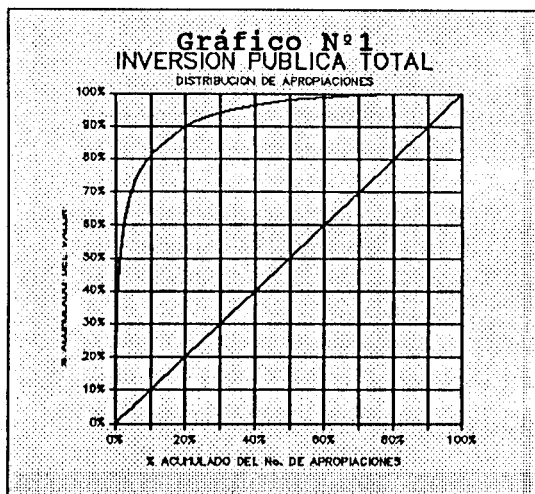
de estos problemas. A continuación se realiza un análisis general para la totalidad del Presupuesto de 1988.

En términos globales, si la inversión pública se presupuesta con base en proyectos de inversión, debe esperarse que si bien unos pocos proyectos pueden absorber una porción importante de los recursos, este sesgo no sea demasiado pronunciado en la medida que se cuente con un número considerable de ellos. Así, por ejemplo, si el presupuesto es de 1,000 millones, la probabilidad de que un sólo proyecto se adjudique el 50% (por ejemplo) del valor total del presupuesto es mayor que si el presupuesto es de 100,000 millones.

En el caso del Presupuesto General de la Nación de 1988, el valor total de las apropiaciones de inversión fue de aproximadamente 700,000 millones de pesos para un número total aproximado de 4,600 apropiaciones.

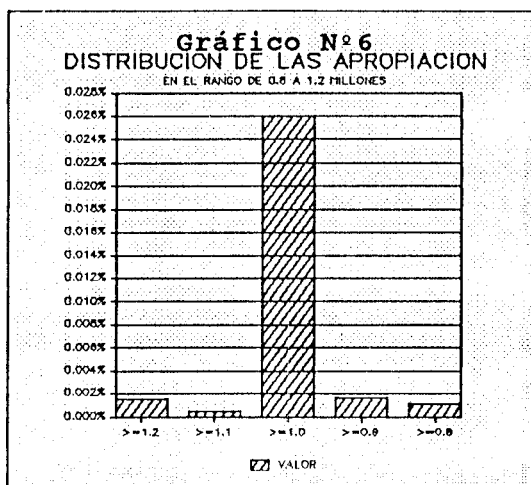
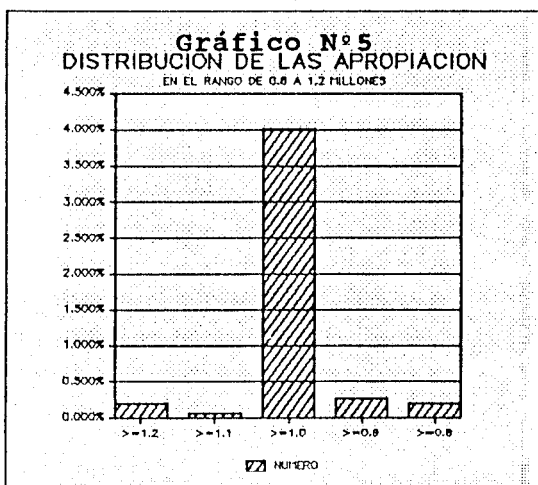
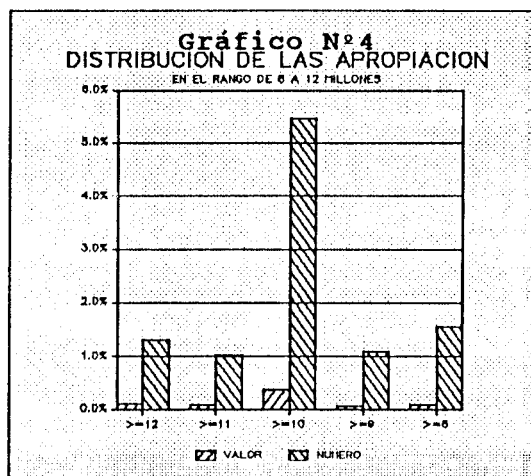
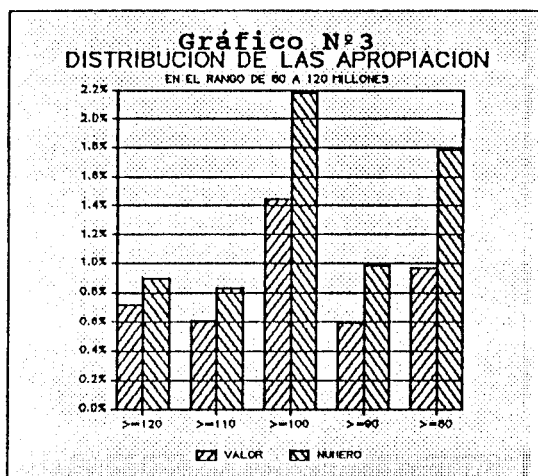
La línea diagonal del Gráfico 1 indica que, por ejemplo, al 20% del número total de las apropiaciones le corresponde el 20% del valor. Si la gráfica se encuentra cercana a esta diagonal puede decirse que la distribución de las apropiaciones es uniforme. Mientras más alejada está de la línea de la diagonal, más sesgado es el presupuesto en unas pocas grandes apropiaciones. Puede observarse que al 20% de las apropiaciones (aproximadamente 920) corresponde el 90% del valor total del presupuesto de inversión y que el 50% del número de las apropiaciones absorben más del 95% del presupuesto.

Este resultado claramente es reflejo, como más adelante se verá, de la forma en que se adjudican las apropiaciones presupuestales a las entidades ejecutoras. Sin embargo, sin entrar en el detalle de las apropiaciones sectorizadas, esta distribución sesgada expresa que una parte de las apropiaciones no corresponden a "proyectos" propiamente dichos. En efecto, en el Gráfico 2 se



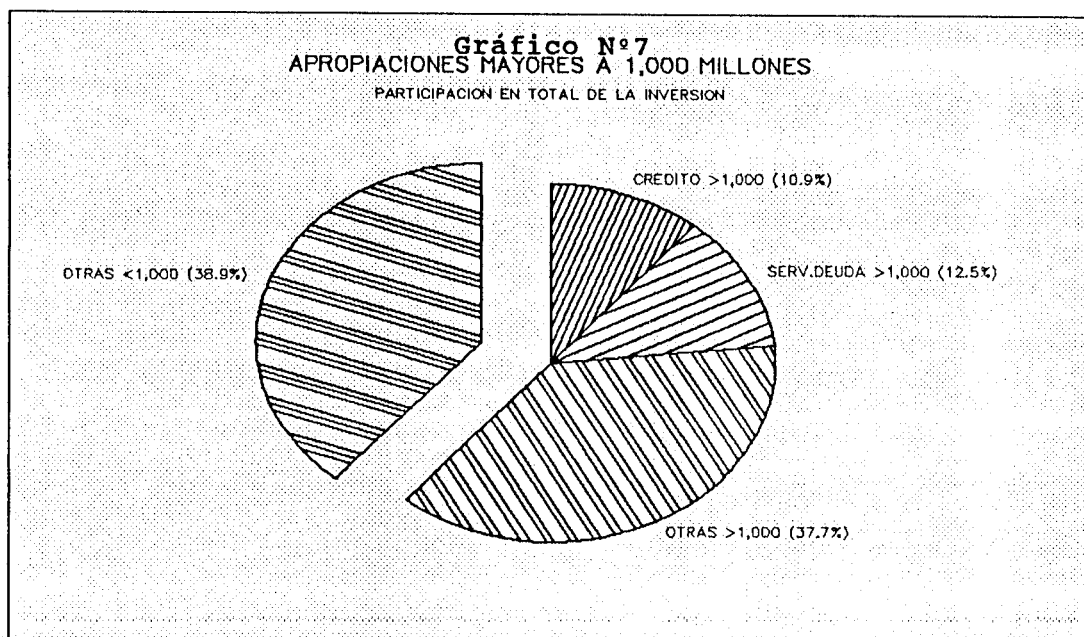
presenta la función de distribución de la inversión pública según tamaño de apropiaciones. Como puede observarse, se presentan picos de participación, tanto en valor como en número, en las apropiaciones de 10,000, 1,000, 100, 10 y 1 millón de pesos.

Parte de esta acumulación de proyectos en valor y número en estos rangos puede deberse a un problema de agregación al cambiarse el intervalo en ese momento, pero de todas maneras se observa una concentración de proyectos en los múltiplos de 100, 10 y un millón. Por ejemplo, en el rango de 80 a 120 millones, la participación del valor de las apropiaciones de 100 millones es dos veces la participación de los rangos adyacentes (Gráfico 3). Esta proporción es de 5 en el caso de las apropiaciones de 10 millones (Gráfico 4) y de más de 10 veces en el rango de las apropiaciones de 1 millón (Gráficos 5 y 6). Dado que no existen razones ni económicas ni técnicas que justifiquen este comportamiento, es razonable suponer que éste se genera debido a la falta de estudios técnico-económicos que respaldan los proyectos, por lo que al formularse el presupuesto, las instituciones tienden a aproximar los costos a montos que son potencias de 10.



El problema de la acumulación del presupuesto en unas pocas apropiaciones está íntimamente ligado al tipo de apropiaciones que se "ejecutan". Es claro que en un presupuesto de inversión van a existir apropiaciones asociadas a proyectos grandes (hidroeléctricas, proyectos de transporte, grandes proyectos estratégicos, etc.); sin embargo, en el caso colombiano, las grandes apropiaciones no corresponden necesariamente a grandes proyectos o a fondos comunes para ejecución de proyectos de emergencia (mecanismo recientemente creado con el Fondo Interministerial). En Colombia, las grandes apropiaciones corresponden a "proyectos" que no son tales y que por lo tanto no deberían estar incluidos en un presupuesto de inversión, o a conjuntos de proyectos que se agrupan en una apropiación por la incapacidad de programar con la suficiente antelación cada proyecto.

En el presupuesto de inversión, como ya se anotó, se presenta una fuerte concentración en unas pocas apropiaciones, las cuales no pueden necesariamente asociarse a proyectos de inversión. El 23.4% del total del presupuesto de inversión, en apropiaciones superiores a los 1,000 millones de pesos, corresponde a "proyectos" de pago de deuda, crédito y recursos para capitalización de empresas en apropiaciones en este tipo de proyectos (Gráfico 7). Si se incluye la totalidad del presupuesto, la participación del crédito y el servicio de la deuda se acerca al 30%. Por el otro lado, éstas corresponden sólo al 0.54% (25) del número de las apropiaciones mayores a 1,000 millones. Es claro, entonces, que la concentración en unas pocas apropiaciones se debe en parte a la utilización del presupuesto de inversión como mecanismo del pago de la deuda de los organismos que la asumieron con garantía de la nación y fueron incapaces de asumir su servicio y además, a que estas apropiaciones son de un tamaño significativamente superior al promedio.



El otro componente de las apropiaciones superiores a 1,000 millones corresponde a partidas que realmente son agrupaciones de proyectos que en el marco de un banco de proyectos pueden y deben ser desagregadas con antelación a su incorporación al presupuesto. Así, por ejemplo, se encuentran "proyectos" tales como "Rehabilitación y Complementación de Distritos de Riego". Sin embargo, es importante insistir que muchas de estas apropiaciones globales se requieren no solamente para el manejo de situaciones imprevistas sino también para el manejo adecuado de conjuntos de proyectos que se enmarcan en programas tales como el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) o el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

El otro lado de la moneda se encuentra las apropiaciones muy pequeñas que en conjunto absorben un monto reducido del presupuesto, a pesar de que su número es considerable. Así, por ejemplo, las apropiaciones menores o iguales a 20 millones son más de la mitad de los "proyectos" presupuestales pero apenas el 2% del valor del presupuesto. Evidentemente, una parte importante de estas apropiaciones corresponde a lo que en un banco de proyectos son proyectos de inversión, pero es igualmente claro que la fragmentación y atomización de las apropiaciones puede conducir a la pérdida de su significado como proyectos.

La apropiación promedio para la totalidad del presupuesto es de 154 millones de pesos. Las apropiaciones menores a 5 millones, casi el 21% de las apropiaciones, tienen un tamaño promedio de 2.4 millones y el 66% (aproximadamente) de estas apropiaciones se encuentran en el rango de 0.9 a 4 millones de pesos. Igualmente, las apropiaciones menores a 1 millón de pesos (más del 4% del total de apropiaciones) tienen un valor promedio de 0.8 millones. Todos estos datos indican claramente una gran atomización de los recursos presupuestales en partidas pequeñas cuya definición como proyecto es dudosa.

La situación anteriormente descrita, acumulación del valor de las apropiaciones en pocos "proyectos" y su concentración en ciertos rangos, así como la dispersión de un gran número en pequeñas apropiaciones, es reflejo de la forma en que se prepara el presupuesto. Las apropiaciones corresponden, en muchos casos, a "proyectos" globales de inversión; o la asignación puede ser demasiado específica como para ser considerada "proyecto".

En el contexto de un banco de proyectos es necesario que el nombre del proyecto refleje adecuadamente el objeto del gasto. En muchas ocasiones no es el caso: por ejemplo, existen "proyectos" tales como "El Señorial" (sic), o como "Fondo de Desarrollo Comunal para obras de infraestructura, públicas, educativas, de salud, desarrollo regional, comunales, vivienda, fomento eléctrico, educativo, divulgación cultural, becas y subsidios, compra maquinaria, terrenos, sedes y vehículos" (sic) con una apropiación

de 1 millón de pesos. En este tipo de casos es evidente que no es posible ni el análisis previo ni el control ex-post.

Asimismo, se encontró que existen nombres que se repiten en montos disímiles; por ejemplo, el nombre "Convenio ICBF-ICT" se repite al menos 24 veces en el presupuesto del ICT en apropiaciones que van de 7 a 140 millones de pesos para un total de 807 millones de pesos. Es claro que del nombre de estos "proyectos" no puede identificarse el objeto del gasto y menos aún si éstos vienen discriminados en partidas separadas con el mismo nombre.

Otro problema, que se refleja en la dispersión de los proyectos es el de la doble contabilidad de los mismos. El proyecto puede aparecer tanto en la entidad ejecutora como en la entidad financiera contándose dos veces la misma apropiación. Tal es el caso de muchos proyectos de programas de gobierno como el DRI o el PNR.

Finalmente, la concentración de valor, paralela con la dispersión del número de proyectos, refleja también dos de los problemas antes anotados. Primero, se presentan grandes apropiaciones de inversión a gastos que corresponden realmente al presupuesto de funcionamiento o de servicio de la deuda y segundo, se apropian partidas globales a actividades que si bien pueden ser acumulación de capital, en su conjunto no pueden evaluarse ni seguirse al no contar con la información detallada de su distribución.

En síntesis, el presupuesto de inversión presenta múltiples problemas para su adecuación a un banco de proyectos. La peculiar distribución de las apropiaciones refleja el hecho que la asignación es, en muchos casos, demasiado global o demasiado desagregada lo que a su vez se expresa en que la definición del "proyecto" es difusa y vaga por un lado, o extremadamente específica por el otro.

La situación antes descrita, dispersión de proyectos y acumulación de valor, es común a todos los sectores económicos en los que se distribuye el gasto en inversión pública (Ver Gráfico 8). En los Gráficos 9 a 14, se presenta la distribución, a manera de ilustración, para la inversión en los sectores de infraestructura, agrícola y salud y trabajo.

Gráfico N° 8
PRESUPUESTO DE 1988: DISTRIBUCION DE
LAS APROPIACIONES POR SECTORES

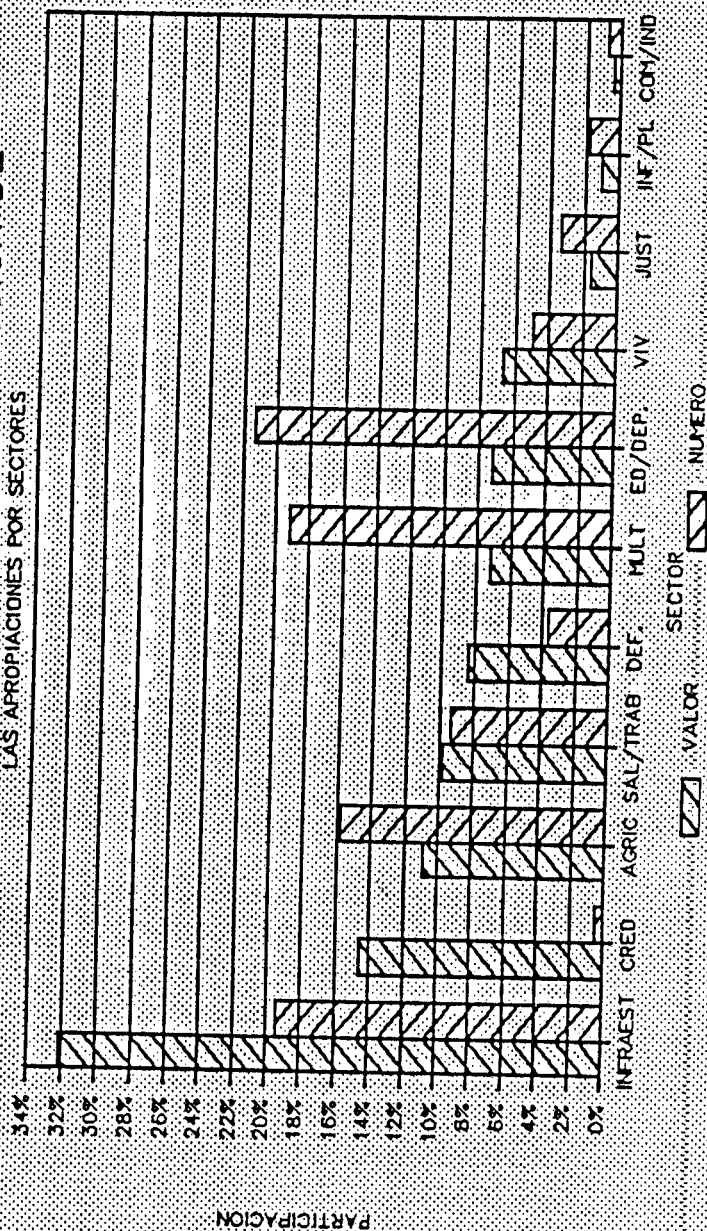


Gráfico N°9
SECTOR INFRAESTRUCTURA
DISTRIBUCION APROPIACIONES

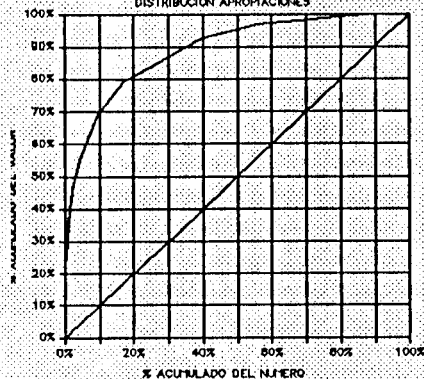


Gráfico N°10
INFRAESTRUCTURA: VALOR Y NUMERO
SEGUN TAMAÑO DE APROPIACIONES

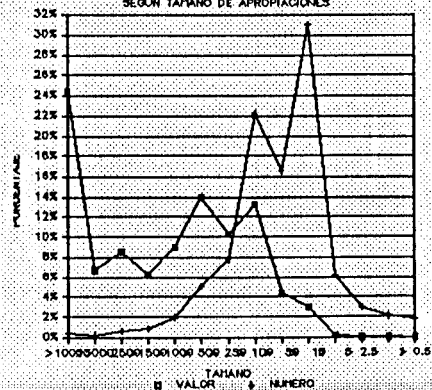


Gráfico N°11
SECTOR SALUD Y TRABAJO
DISTRIBUCION APROPIACIONES

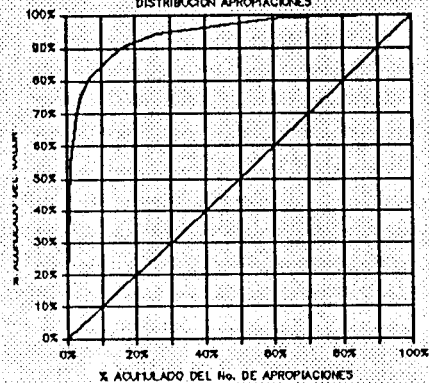


Gráfico N°12
SALUD Y TRABAJO: VALOR Y NUMERO
SEGUN TAMAÑO DE APROPIACIONES

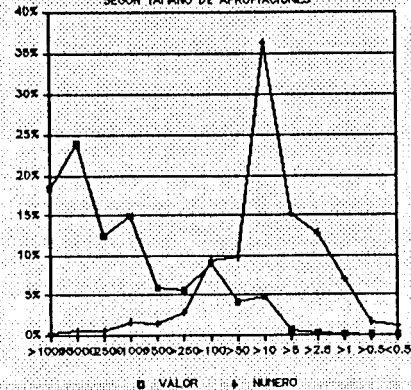


Gráfico N°13
SECTOR AGRICOLA: DISTRIBUCION D
APROPIACIONES

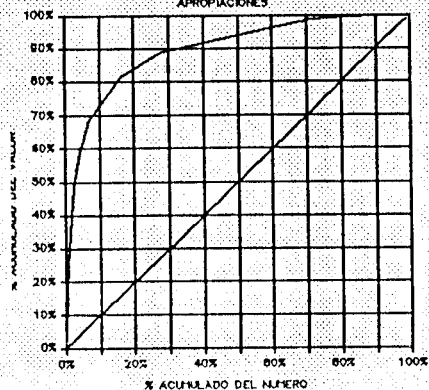
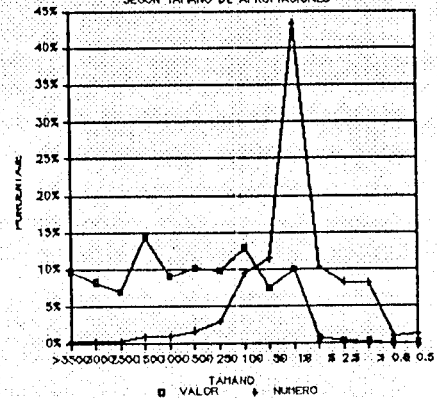


Gráfico N°14
AGRICULTURA: VALOR Y NUMERO
SEGUN TAMAÑO DE APROPIACIONES



2.3 BANCO DE PROYECTOS Y PRESUPUESTO DE INVERSION

En la sección anterior se analizaron los principales problemas que presenta el actual Presupuesto de Inversión en su estructura y contenido. En síntesis, el conjunto de las apropiaciones se manifiesta en una distribución extremadamente sesgada en donde un número pequeño de ellas absorbe una porción importante de los fondos disponibles y el resto, la gran mayoría de los rubros, por sus montos reducidos recibe una proporción considerablemente menor. Asimismo, las apropiaciones tienden a concentrarse en ciertos rangos de valor correspondientes a potencias de diez.

Esta distribución pone de manifiesto el problema central del presupuesto de inversión: el "proyecto" que conduce, directa o indirectamente, a la acumulación de capital físico, social o humano no es su eje central, su hilo conductor. Por inercia presupuestal o por dificultades de diferente índole, se incluyen en este presupuesto "proyectos" (apropiaciones presupuestales) que realmente corresponden al presupuesto de funcionamiento o de servicio de la deuda. Dado el tamaño de estas necesidades (pagos al Fondo de Monedas Extranjeras (FODEX), por ejemplo) su inclusión en el presupuesto de inversión sesga la distribución antes señalada. Por el otro lado, el presupuesto de inversión incluye un número considerable de pequeñas apropiaciones que tampoco son realmente "proyectos" como tales. Esta gran desagregación fortalece el sesgo descrito.

Estos elementos de juicio sobre los principales rasgos del presupuesto de inversión dificultan la adecuación del presupuesto al diseño lógico de un banco de proyectos. Es claro que debe buscarse lo que podría denominarse la "proyectización" de las apropiaciones presupuestales. En otras palabras, debe buscarse el diseño de una estrategia general para abordar el problema en el corto plazo y en el largo plazo. Esta estrategia deberá estar articulada directamente al tratamiento de los diferentes tipos de partidas presupuestales incluidas en 1, e indirectamente a algunas de las acciones paralelas asociadas con el montaje del conjunto del Banco de Proyectos. Esta estrategia se presenta en el Capítulo 3. Las conclusiones del presupuesto de inversión se presentan a continuación.

Una condición necesaria para el buen funcionamiento de un Banco de Proyectos es la de articular el sistema presupuestal alrededor del concepto económico de "proyecto", condición que, hoy en día, no se cumple cabalmente. Esta es condición necesaria por el hecho que la estructura lógica de un banco de proyectos está montada alrededor del denominado "Ciclo de los Proyectos" (Preinversión-Inversión-Operación). En el corto plazo, esta condición es imposible de cumplir totalmente, dado que no se puede obligar a las entidades a cambiar radicalmente su forma de presupuestar; es necesario poner en marcha gradualmente la

transformación del presupuesto de inversión en un verdadero presupuesto de proyectos de inversión.

Claramente, el problema de conciliar la apropiación presupuestal con el proyecto real no es un problema de agregación o desagregación. Ya se anota que una partida presupuestal grande puede no ser un proyecto, como tampoco lo es necesariamente una pequeña partida presupuestal como las descritas anteriormente.

La estrategia en lo que se refiere a lo que realmente son proyectos de inversión, pero que en la actualidad se agrupan en grandes partidas, se limita a intentar desagregar los proyectos propiamente dichos en la medida que la información lo permita. Así, por ejemplo, tradicionalmente las apropiaciones asociadas a la construcción de carreteras en Antioquia se expresan con una partida (en el presupuesto de Caminos Vecinales) denominada "Antioquia". Claramente, si la información existe, es indispensable su desagregación en proyectos autocontenidos a los cuales se les puedan asociar costos y beneficios.

Un segundo caso claro se refiere a los proyectos complementarios que tradicionalmente se han agrupado en una partida. Este es el caso, por ejemplo, de algunas corporaciones regionales que tienen proyectos asociados al manejo integral de una cuenca hidrográfica. En este caso todas las inversiones asociadas al manejo de la cuenca (descontaminación del río Bogotá, por ejemplo) pueden agruparse en un solo proyecto, desagregado en subproyectos, siempre que no se pierda la identidad del mismo.

Un tercer caso se refiere a las apropiaciones globales que, si bien corresponden en última instancia a conjuntos de proyectos, la conformación de los mismos no puede saberse de antemano, ya que atienden necesidades de emergencia e imprevistas; en este caso, es posible que se requiera una apropiación global cuya distribución se haga previo concepto del DNP.

En cuarto lugar, se encuentran las apropiaciones globales para ejecutar proyectos en el marco de los programas especiales de algunas entidades como el PNR. En este caso, la discriminación debe intentarse, si bien pueda resultar, para 1991, muy difícil. En síntesis, el esfuerzo debe dirigirse hacia la "proyectización" del presupuesto.

Por último, se encuentran los "proyectos" de servicio de la deuda y de asignación de crédito. Es claro que en el corto plazo su eliminación del presupuesto de inversión no es posible al no contar con un mecanismo alternativo. Lo que se propone, entonces, es registrar estas apropiaciones en el Banco pero en forma independiente de los proyectos propiamente dichos.

2.4 DIAGNOSTICO DE LA INVERSION A NIVEL NACIONAL

2.4.1 Cubrimiento del catastro en el nivel nacional

Uno de los aspectos centrales en el diseño de un banco de proyectos es el diagnóstico del manejo de la información sobre inversión en el sector público. Para este propósito, se realizó un "catastro" con el objetivo de conocer como identifican, formulan, evalúan y controlan el avance de los proyectos las entidades del nivel nacional. Este se realizó en dos etapas. En la primera, se efectuó una encuesta en 37 entidades del nivel nacional pero los resultados fueron demasiado generales y sólo dieron una perspectiva global de los aspectos de identificación, evaluación y seguimiento de proyectos en las diferentes entidades encuestadas.

Para un análisis más profundo, se realizó una segunda encuesta, por intermedio de los técnicos del DNP, en la que se recogió la información detallada de los procesos y metodologías existentes en el sector público en el nivel nacional.

Las entidades fueron seleccionadas conjuntamente con los jefes de las unidades técnicas del departamento con el propósito que se cubriera todo el espectro de la inversión pública. Las instituciones encuestadas representan el 63% de la inversión de acuerdo al presupuesto definitivo de 1988 (incluyendo presupuesto básico y recursos propios). Cuando se excluyen las apropiaciones mayores a 20,000 millones de pesos el cubrimiento asciende al 71%. Si la comparación se realiza contra las apropiaciones menores a 20,000 millones este cubrimiento se incrementa al 82% para un total de 4215 apropiaciones. Debe anotarse que, como se indicó en el capítulo anterior, las apropiaciones mayores a 10,000 millones corresponden, por lo general, al pago de la deuda externa a través del FODEX, de la deuda interna y a crédito como el del Instituto de Fomento Industria (IFI) y Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO). En síntesis, el cubrimiento alcanzó casi las dos terceras partes de la inversión pública del sector central y descentralizado que recibe presupuesto nacional.

2.4.2 Sectores, entidades y aspectos cubiertos por el catastro

El catastro cubrió a 39 entidades que se clasificaron en los siguientes sectores (1) administrativo y económico (DANE, ONADE, SIP), (2) agrícola (Fondo DRI, ICA, HIMAT, INCORA, IDEMA e INDERENA), (3) comunicaciones (Mincomunicaciones, Adpostal, Inravisión y Telecom), (4) educación y recreación (Mineducación, ESAP, Colciencias, Coldeportes, Prosocial y SENA), (5) minas y energía (Minminas, Ingeominas e ISA), (6) salud (Minsalud, Cajanal, FNH, ICBF, ISS y INS), (7) transporte (FAN, Cavecinales, FVN y COLPUERTOS), (8) vivienda (ICT) y (9) entidades multisectoriales (CAR, CVC, CDMB, CNT, DAINCO e IGAC).

Las principales conclusiones de este catastro a nivel nacional fueron:

- (1) A nivel de las entidades no existe claridad acerca de lo que constituye un proyecto de inversión. Esto dificulta el desarrollo e implantación de metodologías de identificación, formulación, evaluación y seguimiento. Se refleja en que no existe homogeneidad conceptual en la apropiación presupuestal a nivel de proyecto. Por lo tanto, se requiere definir estos conceptos para estandarizar el lenguaje utilizado en el sector público.
- (2) En general, las actividades de preinversión en el sector público son débiles, por lo que el proyecto debe concentrarse en el desarrollo de metodologías. En particular, son especialmente débiles los sectores sociales y las entidades que se dedican a proyectos de investigación, capacitación y difusión.
- (3) De acuerdo con la información presentada en la sección anterior, la gran mayoría de los proyectos son pequeños, por lo que las metodologías de preinversión y de seguimiento que se desarrollen deberán ser apropiadas a proyectos de esas características.
- (4) Al interior de algunos sectores, existen instituciones que presentan niveles muy diferentes en lo que respecta a metodologías de análisis de proyectos. Esto ocurre aún en el caso de entidades que desarrollan proyectos muy similares y que por lo tanto podrían incorporar en sus procesos los conocimientos de aquellas más desarrolladas. Esto significa que una de las labores prioritarias debe ser el fomento de intercambios de experiencia entre instituciones en el programa de capacitación del Banco de Proyectos y el rescate de las metodologías ya existentes. Tal es el caso, por ejemplo, del sector salud.
- (5) En aquellas instituciones en que sí se utilizan metodologías de preinversión, éstas no se aplican, por lo general, para la selección de los proyectos a ejecutar. En muchas de las entidades, éstos se seleccionan a nivel de idea y con posterioridad se les elaboran estudios adicionales que justifiquen la decisión tomada. Para mejorar la eficiencia en la inversión pública es necesario revertir este proceso, con el fin de asegurar la calidad de los proyectos que se registren en el Banco.
- (6) En aquellas instituciones que realizan seguimiento físico de los proyectos, éste no se efectúa con el mismo nivel de desagregación. Mientras en algunas se maneja a nivel de apropiación, en otras se llega a nivel de contrato o de actividad. Esto obliga al Banco de Proyectos a definir un

nivel de desagregación mínimo para efectos del seguimiento físico en el conjunto del sistema.

- (7) En seguimiento físico existen en algunas instituciones buenas metodologías, las cuales pueden servir de base para el desarrollo de este aspecto del Banco. Tal es el caso, por ejemplo, del IGAC, FNCV y FNH.
- (8) Muy pocas instituciones cuentan con costos estándar que faciliten la evaluación y seguimiento de los proyectos. Por lo tanto, es necesario desarrollar este tipo de parámetros.
- (9) Del análisis del catastro se desprende que las instituciones confunden la ejecución financiera de los proyectos con el seguimiento presupuestal a nivel de la entidad. A pesar de que la mayor parte de éstas manifestó realizar el seguimiento por fuentes de financiación, el análisis demostró que no se realiza a nivel de proyecto.
- (10) Como ya se anotó, dado que se observa una mayor debilidad institucional en procedimientos y metodologías de preinversión que en seguimiento físico y financiero, el programa de capacitación deberá enfatizar los aspectos de identificación, formulación y evaluación de proyectos.
- (11) Se detectó que en muchas de las entidades analizadas las tareas de identificación, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos son responsabilidad de distintas instancias. Por ejemplo, las actividades de preinversión suelen residir en las oficinas de planeación, las actividades de seguimiento financiero en las instancias administrativas y las de seguimiento físico en los grupos técnicos. Esta situación puede dificultar la implantación del Banco de Proyectos ya que éste requerirá información consolidada, lo que es difícil de conseguir bajo estas circunstancias.
- (12) Existe interés en gran parte de las instituciones analizadas por mejorar las metodologías y los sistemas de información de los proyectos. Esto se refleja en que muchas de las entidades están elaborando estudios tendientes a mejorar su capacidad de gestión y, además, han manifestado interés en recibir apoyo del Banco de Proyectos en esta área. En el cumplimiento de esta tarea de apoyo los técnicos del DNP deben jugar un papel central.

2.5 DIAGNOSTICO DE LA INVERSION A NIVEL TERRITORIAL

En forma complementaria al análisis del nivel nacional se desarrolló un catastro de la situación con respecto a la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos en instituciones de orden territorial. El objetivo de éste fue dimensionar, a nivel

territorial, la capacidad institucional de participación y administración de los sistemas y procedimientos para el manejo de la información de proyectos de inversión y los aportes metodológicos y operativos de aplicación generalizada.

Dadas las limitaciones de plazo y considerando el gran número de entidades territoriales, se acordó realizar el catastro en los CORPES, las Oficinas de Planeación Departamental, Intendencial y Comisarial y dos Oficinas Municipales de cada sección administrativa, que serían seleccionadas de común acuerdo con los CORPES.

Para tal efecto, se preparó un documento en el cual se enfatizaron aspectos conceptuales y metodológicos relacionados con el montaje del Banco de Proyectos de Inversión y se establecieron los términos de referencia para desarrollar el catastro en los organismos de planeación de la muestra escogida. En forma complementaria, se solicitó la participación de los profesionales de las Unidades Técnicas de los CORPES para recolectar la información en cada una de las divisiones administrativas de su jurisdicción.

Las principales conclusiones del catastro a nivel territorial fueron:

- (1) La participación del nivel territorial en el Banco de Proyectos será más lenta y gradual que la esperada a nivel de las entidades nacionales debido a: (a) la gran heterogeneidad en la experiencia acumulada en el territorio; (b) el grado de adecuación y de organización administrativa para asimilar las metodologías y procedimientos del sistema y (c) la poca experiencia de las instancias territoriales en el manejo de la inversión dado que el proceso de descentralización y transferencia de recursos a instituciones de ese nivel es muy reciente.
- (2) Se ratifican las conclusiones del catastro a nivel nacional con respecto a: (a) falta de una homogeneidad conceptual; (b) debilidad de las actividades de preinversión y seguimiento físico-financiero; (c) interés por asimilar los sistemas y metodologías del Banco de Proyectos y (d) posibilidad de hacer intercambios de metodologías y experiencias entre secciones del país.
- (3) Es necesario estudiar con detenimiento los aportes metodológicos y operativos de las Oficinas de Planeación Departamental del Valle, Antioquia, Cundinamarca y de las Areas Metropolitanas del Valle de Aburrá y de Bucaramanga.
- (4) La escasa capacidad técnica de la mayoría de los organismos regionales exige, en las fases iniciales, el diseño de aplicaciones de fácil manejo para el usuario, de bajo costo en

el mantenimiento y de óptima potencialidad. Es necesario también, diseñar sistemas sencillos y de manejo manual para el registro y evaluación de proyectos. Estos métodos deberían ser difundidos en los municipios pequeños y con incapacidad física y financiera de asimilar los sistemas computarizados.

- (5) Los CORPES y las Oficinas de Planeación Departamental, Intendencial y Comisarial deben ser considerados como los primeros beneficiarios para la difusión del sistema BNP por:
(a) su papel de interlocutor tanto con las instancias del orden nacional como las municipales y (b) el efecto multiplicador que ello implica.
- (6) Los CORPES deben intensificar sus programas de fortalecimiento a las Oficinas de Planeación Departamental y de reorganización administrativa de los Departamentos, para que éstos puedan cumplir a cabalidad la función de coordinación con los municipios y las entidades sectoriales del orden nacional.
- (7) Los programas de capacitación no sólo deben enfocarse en los temas de la gestión de proyectos, sino también en temas complementarios: planeación, aspectos jurídicos, manejo de información y participación comunitaria.
- (8) La polifuncionalidad de las oficinas de planeación municipal exige la reestructuración administrativa y/o la creación de un grupo de trabajo interinstitucional responsable de la administración del Banco de Proyectos.
- (9) Deben encontrarse los mecanismos para garantizar una mayor concertación de proyectos entre las instancias territoriales y las regionales de las entidades del orden nacional. Es necesario procurar una mayor capacidad decisoria de los directores de las oficinas regionales y promover la coincidencia entre el área de influencia de la regional y los límites geográficos de la sección administrativa.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES

A continuación se presentan las principales conclusiones obtenidas a partir del análisis del presupuesto de 1988 y de los catastros efectuados a nivel nacional y a nivel regional.

En primer lugar, es necesario destacar que existe experiencia en el desarrollo y aplicación de metodologías de evaluación y seguimiento de proyectos en unas pocas instituciones del nivel nacional y del nivel territorial. Además, en ambos niveles existen instituciones que han desarrollado sistemas informatizados para el control del ciclo de proyectos.

Este hecho facilita y a la vez dificulta la implantación del Banco de Proyectos. La facilita ya que refleja conciencia institucional acerca de la importancia de manejar en forma eficiente la inversión, por lo que no es necesario convencer a las instituciones de ello. La dificulta, ya que será necesario un gran esfuerzo a fin de lograr que las instituciones que ya cuentan con sistemas en plena operación se adapten a la normativa del Banco de Proyectos. Para superar este problema, será necesario estudiar en detalle las metodologías y sistemas existentes a fin de que la implantación del Banco de Proyectos no represente un cambio drástico, sino más bien una evolución de los actuales sistemas a uno más completo pero a la vez más sencillo de emplear. Ello permitirá aprovechar la experiencia acumulada y el personal capacitado y minimizar la resistencia al cambio.

Otro aspecto que merece especial atención es el que las apropiaciones presupuestales no corresponden necesariamente a proyectos. Tal como se señaló, existen apropiaciones que corresponden a pago de deudas o a paquetes de proyectos, e incluso a gastos de operación de entidades. La adecuada operación de un sistema de un Banco de Proyectos no se compadece con esta situación, por lo que es necesario desarrollar un gran esfuerzo para "proyectizar" el presupuesto nacional. Dicha tarea ya se inició en el proceso de formulación del presupuesto para 1991, al pedírsela a las instituciones que regionalizarán sus presupuestos y los desagregarán en proyectos. Sin embargo, dada su magnitud y complejidad, esta tarea puede tomar varios años, por lo que debe realizarse en forma pragmática y perseverante.

3. DISEÑO CONCEPTUAL Y DISEÑO LOGICO DEL BPIN

3.1 INTRODUCCION

Con la publicación del Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 38 de 1989), se dio inicio a un proceso de largo alcance cuyo objetivo es ir mejorando gradualmente la eficiencia en la administración de la inversión pública en Colombia. Una pieza fundamental en este proceso es el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), reglamentado por el Decreto 841 de 1990.

Para el desarrollo e implantación del Banco de Proyectos, el Gobierno de Colombia suscribió un convenio de cooperación técnica (ATN/JF-3342-CO) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A su vez, el Gobierno, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), suscribió un convenio con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, según el cual éste actuará como entidad ejecutora del proyecto.

La Sección 3.2 de este capítulo contiene el diseño conceptual del sistema. Está orientada a aquellas personas que no poseen un conocimiento general de la estructura y características de los bancos de proyectos. Sin embargo, sirve también para asegurar que todas las instituciones y personas involucradas en el desarrollo del BPIN tengan la misma apreciación acerca de las características y potencialidades del banco. Incluye, asimismo, las propuestas para el programa de capacitación y la estrategia de implantación.

La sección 3.3 del capítulo detalla el diseño lógico del sistema. Este ha servido de base para el diseño físico del BPIN y para el desarrollo de su Manual de Operación y Metodologías.

3.2 DISEÑO CONCEPTUAL

3.2.1 Características generales de un banco de proyectos

3.2.1.1 Antecedentes

La tasa de crecimiento de un país o una región depende, entre otros factores, de la tasa de inversión. Sin embargo, de nada sirve una mayor inversión si ella se orienta a malos proyectos, es decir proyectos cuyo aporte al crecimiento o al bienestar social no justifique sus costos. Por lo tanto, en un contexto de recursos limitados, es necesario buscar métodos e instrumentos que apoyen la selección de buenos proyectos y aseguren que los recursos asignados a ellos se utilicen en forma eficiente. Un importante instrumento de apoyo a esta tarea, desarrollado en la década pasada es el banco de proyectos.

3.2.1.2 Objetivos

Los bancos de proyectos son sistemas de información sobre inversión pública cuyo principal objetivo es aumentar la eficiencia de su manejo. Este objetivo general puede desagregarse en el caso del BPIN en los siguientes objetivos específicos inmediatos y de mediano y largo plazo:

Específicos (corto plazo)

- Facilitar a cualquier entidad del sector público información sobre los proyectos de inversión propuestos o en ejecución.
- Servir como instrumento de seguimiento y control de los proyectos de inversión pública.
- Apoyar la toma de decisiones de inversión, principalmente en las entidades sectoriales y territoriales con menor capacidad de gestión y niveles más bajos de desarrollo.

- Facilitar la integración de los presupuestos de inversión y de funcionamiento.

Generales (mediano y largo plazo)

- Servir de instrumento para la asignación de los recursos de inversión pública.
- Servir como herramienta de apoyo al proceso de descentralización.
- Permitir una mayor integración de los procesos de planificación y de asignación de recursos.
- Permitir el dimensionamiento de las demandas potenciales y efectivas de recursos para inversión en los diferentes niveles y sectores.
- Coordinar los presupuestos de inversión de las entidades del orden sectoral con la inversión de los entes territoriales.
- Facilitar una adecuada integración de aspectos microeconómicos y macroeconómicos en el manejo de la inversión pública.

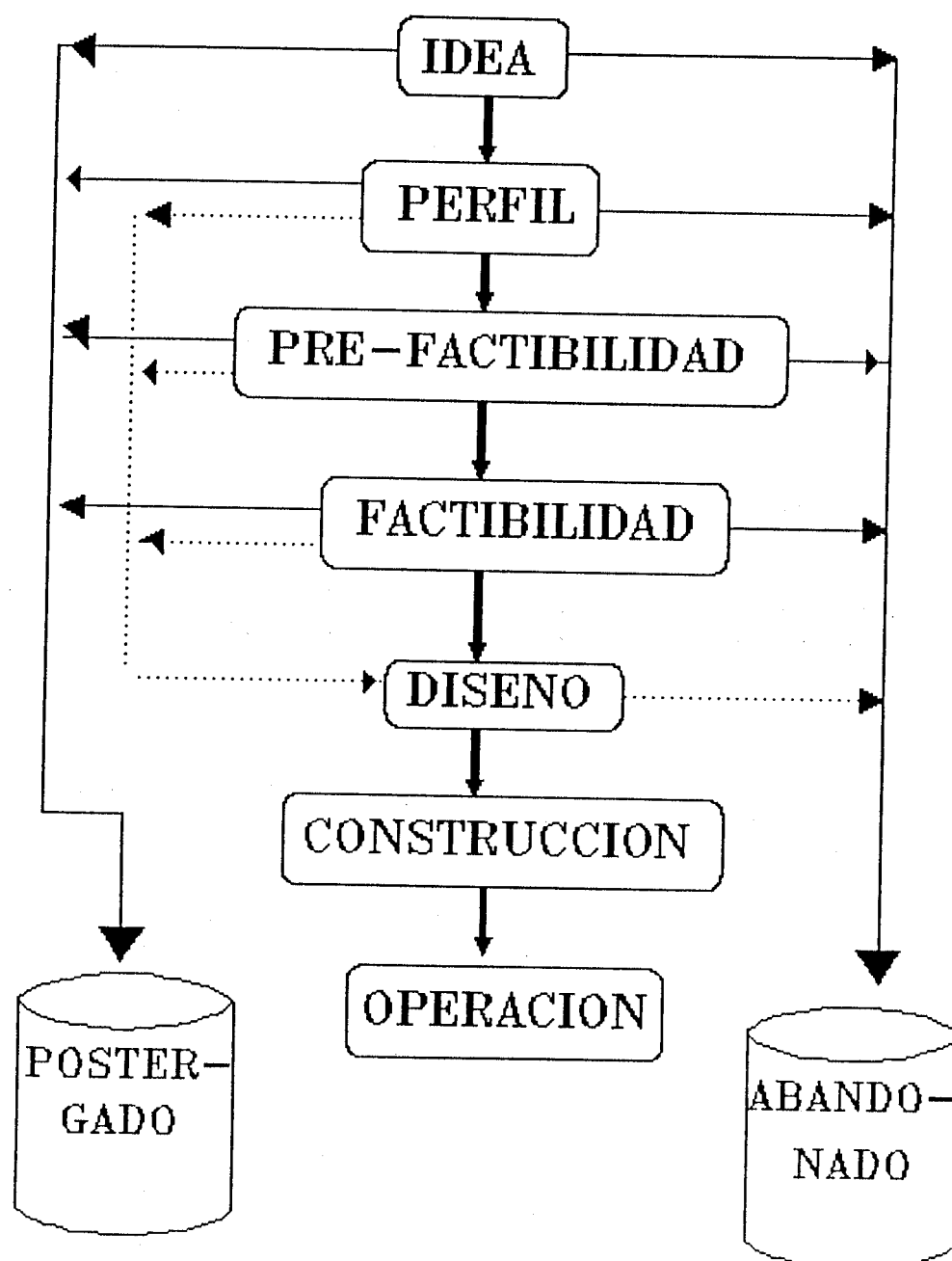
3.2.1.3 Estructura y componentes

Para alcanzar los objetivos anteriores los bancos de proyectos se estructuran alrededor del ciclo de vida de los proyectos. Dicho ciclo puede dividirse en fases (preinversión, inversión, operación) y éstas a su vez en etapas (idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad, diseño, ejecución, puesta en marcha y operación plena) según se indica en el Gráfico 15.

A medida que el proyecto avanza a lo largo de su ciclo de vida, el Banco de Proyectos va registrando en forma sistematizada toda la información relevante para la toma de decisiones. Para ello se dispone de fichas orientadas a capturar la información generada en la fase de preinversión y la de inversión.

Sin embargo, la adecuada operación de un Banco de Proyectos requiere mucho más que fichas y computadores. Para garantizar el logro de los objetivos antes señalados es necesario considerar varios componentes adicionales.

GRAFICO 15
CICLO DE LOS PROYECTOS



El Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto (NEOP) señala en su artículo 31 que en el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) no se podrán incluir proyectos que no estén registrados en el Banco de Proyectos (BPIN). Para estos efectos define a éste como (artículo 32): "un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente y registradas y sistematizadas en el DNP".

Esta definición, simple en apariencia, implica la necesidad de que el Banco de Proyectos cuente con varios componentes adicionales, fundamentales en un sistema de este tipo. En primer lugar, el hecho de hablar de un "conjunto de actividades seleccionadas como viables" implica la existencia de herramientas, criterios, normas y procedimientos para decidir cuales actividades pueden considerarse "viables". Ello requiere a su vez, de la existencia de una institución responsable de generar dichas herramientas, criterios, normas y procedimientos.

Señala luego el artículo 32 que dichas actividades deberán estar "previamente evaluadas social, técnica y económicamente". Ello implica que deberán existir procedimientos para la formulación técnica de los proyectos y metodologías para su evaluación social y económica. Obviamente dichas metodologías no son autosuficientes, requiriéndose la presencia en todos los niveles de personal capacitado en su aplicación.

Por último, el artículo 32 establece que dichas actividades deberán estar "registradas y sistematizadas en el DNP". Ello requiere la existencia de un sistema de información que no sólo "registre y sistematice" la información, sino que garantice, en primer lugar, que dicha información llegue al DNP. Por lo tanto, el sistema de información debe cubrir todas las instituciones de los niveles central y territorial que participan en el proceso de inversión con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Así pues, el NEOP sugiere en una sola frase todos los componentes del BPIN:

- Componente institucional.
- Componente de procedimientos.
- Componente metodológico.
- Componente de capacitación.
- Componente de sistemas e informática.

El componente institucional comprende la especificación de la estructura institucional en la cual se inserta el BPIN. Es decir, deben definirse las instituciones que serán las encargadas de la administración del sistema, cuales serán usuarios directos y cuales serán usuarios indirectos. Usuarios indirectos serán aquellas instituciones que, sin tener acceso directo a las bases de datos, suministrarán información a éstas a través de los formularios del sistema o emplearán información del BPIN en forma de listado o

informes. Usuarios directos serán aquellas instituciones que tendrán acceso directo a las bases de datos del sistema. Por último, las instituciones administradoras del BPIN serán aquellas que establezcan los procedimientos del sistema, especifiquen las metodologías y parámetros a emplear y desarrollen programas de capacitación relacionados con el BPIN. Esta función fue asignada por la ley 38 de 1989 al DNP y al FONADE (Artículo 32).

El componente de procedimientos se refiere al diseño de los flujos de información que aseguren que los datos registrados en el BPIN están debidamente actualizados y cubran todo el campo de la inversión pública en Colombia. Dicho diseño debe especificar quien debe enviar información, que información, a quien y con que periodicidad o en que fechas.

El componente metodológico se refiere al desarrollo de metodologías que garanticen la generación, calidad y homogeneidad de la información que registrar el BPIN. Por lo tanto es necesario contar con metodologías de identificación, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos para toda la tipología de proyectos que aborda el sector público.

El componente de sistemas comprende los computadores, las bases de datos, los programas y los manuales de operación; elementos que hacen factible un manejo ágil del gran volumen de información que registra y procesa el Banco de Proyectos. El objetivo de desarrollar este componente es liberar a los organismos que cumplen funciones de planificación de la tediosa tarea de manejar información, permitiéndoles en cambio un ágil empleo de dicha información en apoyo a las tareas que les son propias.

El componente de capacitación es probablemente el más importante dentro de la instalación de un Banco de Proyectos. Ello ya que toda la operación del sistema se basa en funcionarios que generarán, registrarán, procesarán e interpretarán la información, utilizando para ello los elementos metodológicos y de sistemas antes detallados. Por lo tanto, la capacitación debe abarcar los temas de preinversión, administración de proyectos e informática.

3.2.2 Cobertura institucional del BPIN

Dado que el objetivo del BPIN es apoyar una mejor asignación y utilización de los recursos de inversión pública, alcanzar a todas las instituciones que reciben financiamiento o cofinanciamiento del Presupuesto General de la Nación. El rol de cada una de ellas dependerá de su función y su nivel territorial.

Los niveles territoriales son: nivel nacional, nivel regional, nivel departamental y nivel municipal. Además, las funciones de las instituciones pueden clasificarse en términos generales en función de gobierno, función de planificación, función de financiación y función de ejecución. Desde el punto de vista del BPIN, cumplirán

funciones de gobierno todas aquellas instituciones o personas con capacidad de decidir la ejecución, postergación o abandono de proyectos. Asimismo, cumplirán la función de ejecutoras aquellas instituciones que tengan la responsabilidad de administrar la ejecución de proyectos. Funciones de planificación cumplirán aquellas entidades que asesoren a las instituciones de gobierno en la toma de decisiones acerca de proyectos de inversión. Funciones de financiación cumplirán aquellas entidades que tengan la capacidad para financiar o cofinanciar proyectos. Indudablemente, una misma entidad podrá cumplir más de una función (por ejemplo, un municipio planifica, decide y ejecuta).

Es indudable que entre las instituciones que desempeñen funciones ejecutoras habrá diferencias en cuanto a la existencia y grado de desarrollo de delegaciones en los niveles territoriales indicados. A pesar de ello, es posible señalar, basándose en dicho esquema, que serán usuarios indirectos del Banco de Proyectos las instituciones o personas que en relación a la inversión pública desempeñen funciones de gobierno o de ejecución, así como aquellas oficinas de planeación municipal que no dispongan de capacidad técnica suficiente como para ser usuarios directos. Las instituciones o personas que desempeñan la función de gobierno recibirán listado e informes generados por el sistema. Por su parte las instituciones ejecutoras suministrarán información al BPIN, especialmente en relación a proyectos en ejecución.

Los usuarios directos serán los organismos que desempeñen funciones de planificación, incluyendo municipios, departamentos, CORPES, ministerios y departamentos administrativos.

La administración del sistema recaerá en el DNP. Para el desarrollo de esta tarea se crearon, al interior de la Unidad de Inversiones Públicas, dos divisiones cuyo objetivo es la operación y normatización del Banco de Proyectos. La División de Operación y Sistemas es la encargada de garantizar el adecuado funcionamiento del Banco de Proyectos y de generar los informes y listado que requieran los usuarios indirectos del nivel nacional, adicionalmente es la encargada de organizar y administrar el componente de capacitación del Banco. La División de Metodologías tendrá por objeto desarrollar y actualizar las metodologías de evaluación de proyectos que se incluirán anualmente en el Manual de Operación y Metodologías del BPIN.

Dado el papel central del DNP, sus unidades técnicas cuentan cada una con un delegado del Banco de Proyectos, quien está encargado de las actividades del banco en su unidad. A nivel sectorial, el manejo del Banco de Proyectos recae en las oficinas de planeación de los ministerios y departamentos administrativos; en la actualidad ya algunas oficinas cuentan con delegados del BPIN y se espera que en diciembre del presente año, todas cuenten con un delegado. A nivel territorial, cada uno de los CORPES cuentan ya con personal dedicado exclusivamente a los procesos asociados con

el montaje del banco de proyectos. Igualmente, los CORPES, como agencias de planificación territorial, han promovido la creación de equipos de bancos de proyectos en los departamentos y municipios. En esta primera fase, este trabajo se ha concentrado en los departamentos y municipios escogidos en la estrategia de implantación.

3.2.3 Información que registrará el BPIN y flujos

Como ya fue señalado, el Banco de Proyectos va acumulando la información que se produce a lo largo de la vida de un proyecto, con excepción de la fase de operación. Sin embargo no toda la información generada requiere ser registrada. Sólo interesa aquella información relevante para la toma de decisiones acerca del paso de un proyecto de una etapa a otra y para un adecuado control del desarrollo de cada etapa.

En términos generales, dicha información comprende:

a) En el estado de preinversión: Identificación del proyecto, localización, clasificación sectoral, características principales, instituciones relacionadas, estimaciones de costos y plazos, financiamiento propuesto e indicadores de rentabilidad socioeconómica. Esta información se va haciendo más precisa, detallada y confiable a medida que el proyecto pasa de una etapa de preinversión a la siguiente. Cuando se ha alcanzado un nivel de confiabilidad adecuado al tamaño y características del proyecto, éste podrá pasar al estado de inversión, sin necesidad de completar todas las etapas de la fase de preinversión. Sin embargo, todos los proyectos deberán haber completado al menos la etapa de perfil antes de pasar a la fase de ejecución. Este conjunto de información se refleja en la Ficha de Registro de Proyectos (Ver Gráfico 16).

BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL
FICHA DE REGISTRO

ACTUALIZACION

REGISTRO

1. IDENTIFICACION

CODIGO		BPIN:		ENTIDAD RESPONSABLE:	
NOMBRE DEL PROYECTO:					

2. CLASIFICACION

PROGRAMA		SECTOR		TIPO DE PROYECTO	
SUBPROGRAMA		SUBSECTOR		ETAPA ACTUAL	
PLAN DE GOBIERNO:					

3. LOCALIZACION

REGION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	LOCALIDAD

4. DESCRIPCION

[illegible]

5. JUSTIFICACION

[illegible]

CIFRAS EN MILES DE PESOS DE

--	--	--	--

 MAAA DURACION DEL PROYECTO

--	--	--

 MESES

7. COSTOS E INGRESOS ANUALES DE OPERACION DEL PROYECTO

[illegible]

8. IMPACTO DEL PROYECTO

[illegible]

9. ESTUDIOS QUE RESPALDAN EL PROYECTO

[illegible]

10. DILIGENCIAMIENTO

FUNCIONARIO RESPONSABLE: _____
CARGO: _____ **INSTITUCION:** _____
TELEFONO: _____ **FECHA:** _____ **CIUDAD:** _____

11. OBSERVACIONES

[illegible]

12. CONCEPTO FILTRO TECNICO

[illegible]

13. CONCEPTO Y REGISTRO DNP

[illegible]

b) En el estado de inversión: Programación de la ejecución del proyecto incluyendo metas y plazos, financiamiento asignado por fuente, gastos efectuados y resultados alcanzados. Esta información facilita el control de los recursos invertidos desde el punto de vista de la eficiencia en el logro de las metas del proyecto. Asimismo, permite aprovechar la experiencia acumulada a fin de mejorar las estimaciones de costos y plazos en nuevos proyectos, lo que redunda en evaluaciones más confiables y programaciones más realistas, evitando repetir errores. Este conjunto de información se recoge en las fichas de programación y seguimiento (Ver Gráficos 17 y 18)

BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL

FICHA DE PROGRAMACION DE LA EJECUCION

A. IDENTIFICACION

CODIGO BPIN		VIGENCIA PRESUPUESTAL	
NOMBRE _____			
ENTIDAD RESPONSABLE _____			
PROGRAMACION	☐	REPROGRAMACION	☐

B. SITUACION DEL PROYECTO

PRESUPUESTAL	FORMA DE EJECUCION	COSTO PROYECTO	
			(MILES DE \$)
NUEVO ☐	EJECUCION DIRECTA ☐	APLICADO HASTA LA VIGENCIA ANTERIOR	
		PRESUPUESTADO PARA LA VIGENCIA	
ARRASTRE ☐	CONTRATO ☐	PREVISTO VIGENCIAS SIGUIENTES	
		COSTO TOTAL DE LA INVERSION	

C. ACTIVIDADES DEL PROYECTO

CODIGO	DENOMINACION	UNIDAD MEDIDA	CANTIDAD	VALOR (EN MILES \$)	INICIO		TERMINO	
					MES	ANO	MES	ANO
0 1								
0 2								
0 3								
0 4								
0 5								
0 6								
0 7								
0 8								
0 9								
1 0								

D. CRONOGRAMA FISICO-FINANCIERO ACUMULADO EN EL PERIODO PRESUPUESTARIO

ACTIVIDAD		INICIO		TERMINO		PRIMER TRIMESTRE		SEGUNDO TRIMESTRE		TERCER TRIMESTRE		CUARTO TRIMESTRE	
CODIGO		DD	MM	DD	MM	CANT.	VALOR (MILES \$)	CANT.	VALOR (MILES \$)	CANT.	VALOR (MILES \$)	CANT.	VALOR (MILES \$)
0	1												
0	2												
0	3												
0	4												
0	5												
0	6												
0	7												
0	8												
0	9												
1	0												
						SUBTOT		SUBTOT		SUBTOT		SUBTOT	

E. OBSERVACIONES

F. RESPONSABLE ENTIDAD

FUNCIONARIO RESPONSABLE _____

CARGO _____ INSTITUCION _____

TELEFONO _____ FECHA _____ CIUDAD _____

G. RESPONSABLE DNP

FUNCIONARIO RESPONSABLE _____

CARGO _____ UNIDAD _____

TELEFONO _____ FECHA _____ DIVISION _____

BANCO DE PROYECTOS DE INVERSION NACIONAL FICHA DE SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE LA EJECUCION

A. IDENTIFICACION

CODIGO BPIN		VIGENCIA PRESUPUESTAL	
TRIMESTRE		Nro. DE REPORTE	
ENTIDAD			
NOMBRE			

B. SITUACION DEL PROYECTO

TRIMESTRE ANTERIOR			TRIMESTRE ACTUAL			
EN EJECUCION	PARALIZADO	NO INICIADO	EN EJECUCION	PARALIZADO	CONCLUIDO	NO INICIADO
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

C. SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DE LAS ACTIVIDADES (VALORES ACUMULADOS)

FECHA DE CORTE DE LA INFORMACION: _____

CODIGO		INICIO EFE.		TERMINO EFE.		UNIDAD MEDIDA	CANTIDAD ACUMULADA TRIMESTRALMENTE	VALOR ACUMULADO TRIMESTRAL (MILES DE \$)
		DIA	MES	DIA	MES			
0	1							
0	2							
0	3							
0	4							
0	5							
0	6							
0	7							
0	8							
0	9							
1	0							

D. EVOLUCION EN EL TRIMESTRE

EVALUACION FISICA			PRECIOS UNITARIOS		
NORMAL	ADELANTADO	ATRAZADO	+ ALTOS	+ BAJOS	IGUALES

CAUSAS DE DESVIOS EN LA EJECUCION FISICA		
ACTIVIDAD	CODIGO	DENOMINACION DE LA CAUSA

CAUSAS DE DESVIOS EN LA EJECUCION FINANCIERA		
ACTIVIDAD	CODIGO	DENOMINACION DE LA CAUSA

E. OBSERVACIONES

F. RESPONSABLE ENTIDAD

FUNCIONARIO RESPONSABLE _____		
CARGO _____	INSTITUCION _____	
TELEFONO _____	FECHA _____	CIUDAD _____

G. RESPONSABLE DNP

FUNCIONARIO RESPONSABLE _____		
CARGO _____	UNIDAD _____	
TELEFONO _____	FECHA _____	DIVISION _____

La información recogida en las fichas reseñadas seguirán, someramente, los siguientes flujos:

En primer lugar, cabe señalar que pueden existir flujos sectoriales y territoriales de la información. En el ámbito sectorial, los ministerios y departamentos administrativos manejarán información sobre proyectos de inversión propuestos y en ejecución, generada en cualquiera de las entidades adscritas a dichos organismos. Cada organismo deberá enviar al DNP información específica en fechas preestablecidas o con una cierta periodicidad. Además, las instituciones del nivel nacional podrán consultar el BPIN en DNP para obtener información acerca de las iniciativas de inversión de organismos territoriales.

En el ámbito territorial, el municipio, como receptor de las inquietudes de la comunidad, registra y evalúa a nivel de perfil ideas de proyectos. Esta información, así como la de seguimiento físico y financiero de proyectos cuya ejecución administre el municipio, es enviada periódicamente al nivel departamental. A su vez el municipio puede obtener del departamento información acerca de las iniciativas de inversión impulsadas por instituciones del nivel departamental, regional o nacional que afecten al municipio.

A nivel departamental, serán las Oficinas de Planeación Departamental (OPD) las encargadas de revisar y registrar la información proveniente de los municipios, la de proyectos de carácter e interés departamental y la de seguimiento físico y financiero de proyectos cuya ejecución se administre en ese nivel. Dicha información se enviará periódicamente a los CORPES. Asimismo, la OPD podrá obtener desde el CORPES información acerca de proyectos impulsados por organismos regionales o nacionales que afecten al departamento.

A nivel regional serán los CORPES los encargados de revisar y registrar la información proveniente de los departamentos, la de proyectos de carácter e interés regional y la de seguimiento físico y financiero de proyectos cuya ejecución administre el CORPES u otro organismo regional. Parte de dicha información se enviará periódicamente al DNP, para ser registrada en el BPIN. Asimismo, el CORPES podrá obtener desde el BPIN en el DNP información acerca de proyectos impulsados por organismos nacionales que afecten a la región.

Este conjunto de flujos se presentan resumidos en los Gráficos 19 a 22.

GRAFICO No.19 **INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN** **PROYECTOS DEL NIVEL MUNICIPAL**

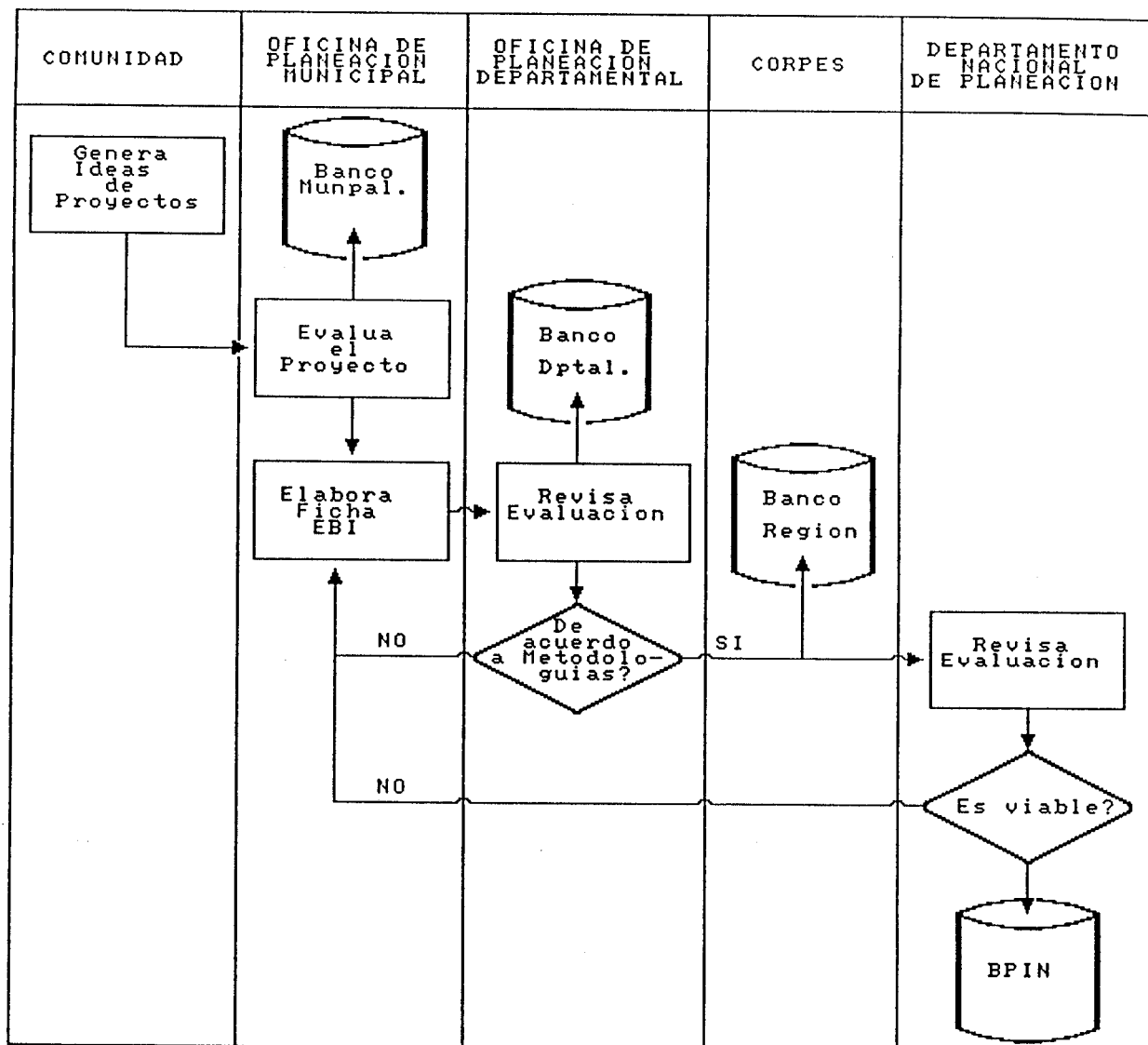


GRAFICO No. 20 **INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN** **PROYECTOS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL**

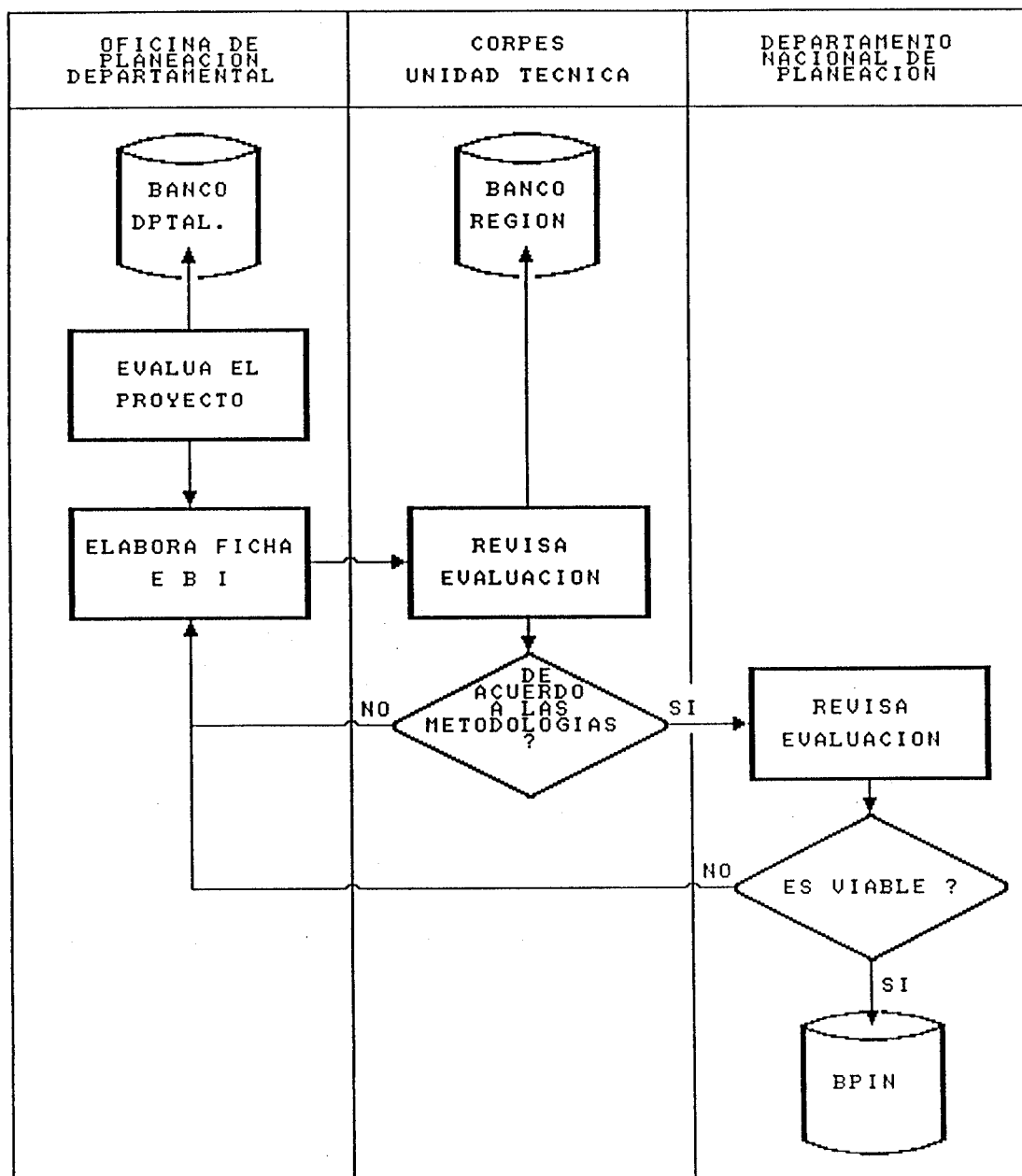


GRAFICO No.21
INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN
PROYECTOS DEL NIVEL REGIONAL

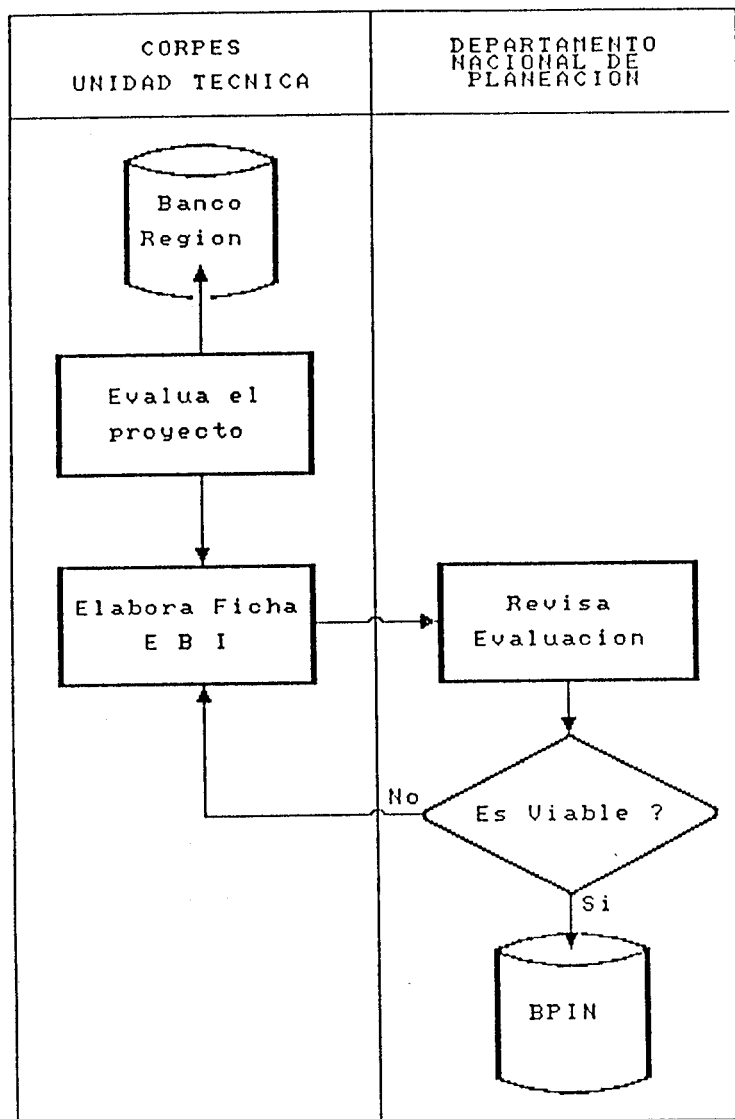
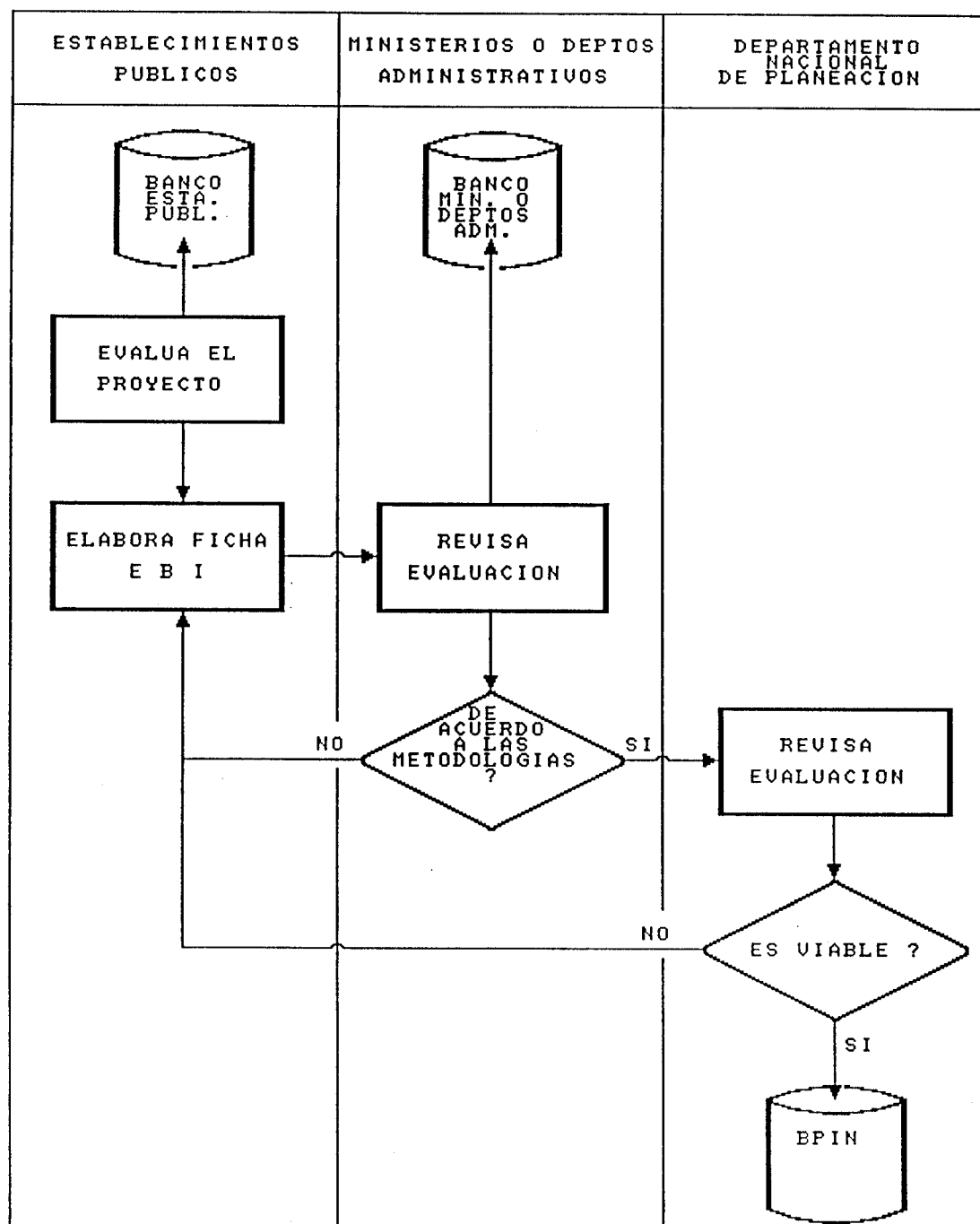


GRAFICO No. 22 **INSCRIPCION DE PROYECTOS EN EL BPIN** **PROYECTOS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS**



3.2.4 Aspectos metodológicos

La calidad de la información que el Banco de Proyectos suministra a las distintas instituciones dependerá fundamentalmente de la calidad de la información que se registre en él. Por lo tanto, a fin de garantizar que la información que fluya al banco sea confiable, es necesario desarrollar manuales y metodologías que guíen y faciliten la formulación y evaluación de los proyectos. Dichos manuales deberán indicar que tipo de soluciones alternativas deben estudiarse, como dimensionar las alternativas y como estimar sus costos de inversión y de operación.

Las metodologías de evaluación de proyectos tienen por objetivo permitir la estimación, a nivel de perfil, de los costos y beneficios de los proyectos y la selección de aquellos que cumplan con ciertas condiciones mínimas. Dada la estrecha relación entre la formulación de proyectos y la evaluación de ellos, es recomendable desarrollar ambos tipos de metodologías conjuntamente. En esta tarea es conveniente involucrar a las instituciones sectoriales dado el conocimiento técnico que ellas poseen. Es indispensable que dichas metodologías sean ampliamente difundidas y que sean únicas para cada tipo de proyecto. Sólo así se garantizará la homogeneidad de los indicadores registrados en el BPIN, condición fundamental para una asignación de recursos más racional.

Deberán desarrollarse metodologías para proyectos de sectores sociales (ej. salud, educación, justicia, vivienda), de sectores productivos (ej. agricultura, turismo, plazas de mercado) y de infraestructura urbana (ej. acueductos, alcantarillados, mataderos, caminos, puertos, aeropuertos, comunicaciones). En cada metodología se indicará la tipología de proyectos a que es aplicable, los pasos para la formulación del proyecto, los procedimientos para generar y analizar alternativas, el método para la estimación de costos y beneficios y los indicadores a calcular.

Hasta el momento, se encuentran en desarrollo metodologías de formulación y evaluación de proyectos en salud, educación, justicia, carreteras vecinales, carreteras nacionales, distritos de riego, edificios públicos y centros de acopio; así como una metodología general. Este conjunto de metodologías han sido realizadas en conjunto con las entidades y se encuentran en proceso de edición y publicación en el Manual de Operación y Metodologías del BPIN.

3.2.5 Arquitectura computacional

Desde el punto de vista de la arquitectura computacional los bancos de proyectos pueden estructurarse como sistemas centralizados o distribuidos. Considerando el proceso de descentralización al que se encuentra abocado el Gobierno Colombiano y la mayor capacidad de crecimiento, menor complejidad

de los equipos y menor costo de inversión y operación de un sistema distribuido, se ha seleccionado esta arquitectura para el BPIN.

Bajo este esquema, cada institución integrada al BPIN contará con su propia base de datos en la cual estarán registrados los proyectos que son de su competencia. Todas estas bases podrán intercambiar información por medio de disquetes o vía modem. Aquellas instituciones en que no sea factible o justificable la instalación de un computador, accederán al BPIN por intermedio de la institución de la cual dependan administrativamente.

Los computadores se requieren a fin de manejar en ellos las bases de datos. Por lo tanto su dimensionamiento dependerá fundamentalmente del volumen de información a registrar. En consecuencia, y de acuerdo al flujo de información planteado, el tamaño de los equipos crecerá al ascender en los niveles territoriales. Sin embargo, y con la debida consideración de tamaños, es conveniente mantener el mayor grado de estandarización posible. Se facilita así el traspaso de información, el desarrollo de programas y las tareas de capacitación.

El manejo de las bases de datos debe realizarse mediante programas que faciliten el ingreso de información, la obtención de listados e informes, y el traspaso de información entre bases. Dichos programas deben ser desarrollados en lenguajes de alto nivel y de amplia difusión, a fin de permitir que las instituciones usuarias directas puedan agregar programas que manejen la información adicional que deseen registrar. Además, deben ser sencillos de emplear, con el objeto de reducir los requerimientos de capacitación. Por último, deben ser capaces de velar por la integridad de la información, tanto frente a daños fortuito como intencionales.

El desarrollo del sistema debe incluir, además, manuales de referencia técnica y manuales del usuario. Los primeros permiten a personal especializado conocer la estructura de las bases de datos y programas y por ende mantener las aplicaciones existentes y desarrollar otras nuevas. El segundo tipo de manual se orienta a servir como elemento de capacitación de los operadores del sistema y, posteriormente, como elemento de consulta.

En la actualidad (septiembre de 1990), se encuentra en diseño la red de computación del DNP y la estructura computacional y de comunicaciones con las entidades sectoriales y territoriales.

3.2.6 Programa de capacitación

Como ya fue señalado, los bancos de proyectos son sistemas de información sobre inversión pública cuyo objetivo es hacer más eficiente la programación y administración de ésta. Sin embargo, como en cualquier sistema de información, los resultados obtenidos

no pueden ser mejores que la calidad de la información suministrada.

Debido a ello, uno de los componentes más importantes en el desarrollo de un Banco de Proyectos es el de capacitación. Sólo una amplia y bien orientada capacitación puede garantizar que el sistema reciba en forma oportuna y confiable la información sobre proyectos y estudios del sector público en desarrollo o propuestos. Más aún, el programa de capacitación se debe diseñar de forma tal que garantice la fluida operación del sistema y continuidad en su desarrollo.

También es importante velar porque la capacitación en los temas más adelante detallados sea permanente. En efecto, la alta rotación que suele existir entre los funcionarios del sector público, hace necesario buscar los mecanismos que permitan dar continuidad a la capacitación. En especial, es necesario garantizar la continuidad de los cursos de nivel básico en preinversión y en administración de proyectos. Para ello es recomendable buscar una activa participación de universidades, la ESAP y el SENA, y explorar posibles fuentes de financiamiento interno o externo.

En cuanto a la capacitación en la operación del Banco de Proyectos, su continuidad queda garantizada al existir en el DNP un equipo encargado de la operación del Banco. Este dicta seminarios sobre el tema a requerimiento de cada institución, y entrena operadores del sistema a través de prácticas en dicha división.

El componente de capacitación debe cubrir todos los temas relacionados con la operación de un Banco de Proyectos. Dado que estos manejan información relativas a proyectos en estado de preinversión y en ejecución, los temas básicos de la capacitación son:

- Capacitación en identificación, formulación y evaluación de proyectos, es decir en preinversión.
- Capacitación en control y seguimiento físico-financiero de proyectos y estudios, es decir en administración de proyectos.
- Capacitación en la operación del Banco de Proyectos, incluyendo el uso y mantenimiento básico de los equipos y programas de computación.

En cada uno de estos temas debe existir personal capacitado a nivel básico, a nivel intermedio y a nivel avanzado. El objetivo y cobertura de la capacitación en cada nivel es el siguiente:

- Capacitación a nivel básico: Esta debe alcanzar al mayor número posible de funcionarios relacionados con el proceso de inversión pública, entregándoles herramientas básicas que les

permitan participar eficientemente en tareas de preinversión, administración de la inversión y operación del Banco de Proyectos. Se logra generar así la capacidad de operar el sistema eficientemente.

- Capacitación a nivel intermedio: Con ella se persigue formar un nutrido grupo de funcionarios del sector público con conocimientos suficientes sobre alguno de los temas antes identificados como para servir de monitores o puntos focales en sus respectivas instituciones. Deberán ser capaces de solucionar problemas menores que se presenten en la aplicación de metodologías o en la operación del sistema. Con este nivel de capacitación se persigue generar un efecto multiplicador.
- Capacitación a nivel avanzado: El objetivo de esta capacitación es formar un selecto grupo de profesionales capaz de abordar en profundidad cualquier tópico relacionado con los temas antes detallados. El personal formado a este nivel garantiza la existencia de capacidad local de continuar desarrollando el Banco de Proyectos.

Los tres temas antes detallados y los tres niveles de capacitación indicados dan origen a nueve posibles cursos. Sin embargo, para efectos del proyecto no todos ellos son necesarios, ya que existen programas universitarios que entregan los conocimientos requeridos.

El éxito de un sistema como el BPIN depende del equipo humano que lo administre y ejecute; por este motivo se le ha dado al programa de capacitación una importancia central. Hasta Septiembre de 1990, se han realizado seminarios de corta duración, con el concurso de la OEA, a los que han asistido aproximadamente 300 funcionarios. Para la capacitación del nivel avanzado, se ha firmado un convenio con la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, para utilizar su "Especialización en Evaluación Social de Proyectos" con el propósito de enviar 40 funcionarios anualmente.

3.2.7. Relación con otros sistemas

El Banco de Proyectos no debe ser un sistema aislado. En efecto, los proyectos que registra el BPIN incluyen con frecuencia componentes que los relacionan con otros sistemas de información del sector público. Por ejemplo, el seguimiento de la ejecución financiera de todos los proyectos que reciben financiamiento del Presupuesto General de la Nación es realizado mediante el sistema de seguimiento presupuestal del Ministerio de Hacienda. El Sistema Seguimiento de Créditos de la División de Crédito Externo e Interno de DNP controla el uso de recursos de créditos externos e internos en proyectos de inversión. Asimismo, la División de Cooperación Técnica Internacional del DNP cuenta con un sistema de registro y seguimiento de actividades de cooperación técnica internacional,

las cuales con frecuencia están relacionados con proyectos en desarrollo o dan origen a nuevos proyectos.

En consecuencia, en el diseño físico del BPIN se ha dado debida consideración a la posibilidad de intercambiar información con estos u otros sistemas. En particular, el diseño físico ha contemplado la posibilidad de efectuar los intercambios de información que se detallan a continuación.

En primer lugar, el BPIN obtiene desde el sistema del Ministerio de Hacienda la información necesaria para que el módulo de seguimiento físico financiero pueda generar reportes acerca de la agilidad de las instituciones en el manejo de los fondos recibidos de la nación y su aplicación a los proyectos. Asimismo, el BPIN debe poder obtener desde el sistema de seguimiento de la División de Crédito Externo e Interno, información acerca de los créditos con los que se financia un determinado proyecto. También debe poder suministrar al citado sistema información de seguimiento de los proyectos financiados con determinados créditos y listados de proyectos candidatos a ser incorporados en programas de crédito. Por otra parte, el BPIN debe poder intercambiar información con el sistema de seguimiento de proyectos de cooperación técnica. Suministrar a dicho sistema información acerca del avance de los proyectos que cuenten con apoyo a través de proyectos de cooperación técnica. Asimismo, podrá suministrar a la División de Cooperación Técnica Internacional listados de los estudios o proyectos que podrían requerir cooperación técnica.

Por último, se ha estudiado la factibilidad y conveniencia de integrar el BPIN a la red de intercambio de datos COLDAPAC. Ello facilitará el intercambio de información entre las distintas bases integradas al BPIN y disminuir los costos de conexión.

3.2.8. Estrategia de implantación

3.2.8.1. Antecedentes

En el marco del desarrollo del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) se han realizado varias actividades que permiten planificar en mejor forma las tareas requeridas para contar en breve plazo con un sistema operando en forma satisfactoria. Especial mención cabe hacer de las pautas contenidas en los documentos "Diagnóstico del Presupuesto de Inversión y Catastro de la Información sobre Proyectos a Nivel Sectoral y Regional" y "Capacidad de las secciones administrativas del país para asumir las responsabilidades del Banco (primer informe de avance)".

El primero de estos permite apreciar que el camino por recorrer es largo, ya que la mayor parte de las instituciones encuestadas no cuentan con sistemas de información y metodologías para la identificación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión. El segundo documento muestra que el camino es además

difícil, dado el gran número de instituciones en el nivel territorial y la debilidad institucional de la mayor parte de ellas.

Dada la gran complejidad del sector público colombiano y el alto número de municipios pequeños, es imposible que el proyecto atienda directamente a todas las instituciones involucradas en el proceso de inversión pública. Por ello se ha definido una estrategia de implantación gradual y selectiva del BPIN que priorice las acciones a desarrollar.

3.2.8.2. Estrategia propuesta

La estrategia de implantación se basa en tres aspectos básicos, los cuales son: efecto multiplicador, efecto de demostración y apoyo permanente. Además, para su diseño es necesario analizar aspectos territoriales, sectoriales, de sistemas, de capacitación, de procedimientos y metodológicos.

El primer postulado de la estrategia es recurrir a un efecto multiplicador a fin de maximizar la cobertura del programa en un plazo breve. Para ello deben jugar un rol fundamental las distintas unidades técnicas del DNP y los CORPES. El equipo del Banco de Proyectos realizará los desarrollos metodológicos y de sistemas, pero la implantación de éstos y la capacitación en su operación deberá hacerse, necesariamente, con el concurso de las unidades citadas. Estas unidades capacitarán y apoyarán a funcionarios de otras instituciones en la instalación y operación del sistema y en difundir su uso al interior de cada institución sectorial o a otros niveles territoriales. Por ejemplo, los CORPES apoyarán a los departamentos y éstos a su vez a los municipios.

Asimismo, jugarán un rol importante las instituciones del nivel central que trabajan directamente con los municipios. Tal es el caso del plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Fondo Financiero de Desarrollo Territorial (FINDETER), que participan directamente en el equipo del BPIN, y de otras instituciones y programas tales como el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias (DAINCO) y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). A través de éstas será posible llegar directamente a un gran número de municipios. Ello es muy importante si se considera que muchas oficinas de planeación departamentales no cuentan con la capacidad para atender adecuadamente a todos los municipios del departamento, especialmente en aquellos casos en que el número de municipios es elevado (cinco departamentos tienen más de cincuenta municipios cada uno).

El segundo punto básico de la estrategia propuesta, el efecto de demostración, tiene por objetivo facilitar la adopción del BPIN por parte de las distintas instituciones que participarán en su operación. Ello permitirá mostrar a otras instituciones nacionales y territoriales el sistema en operación y los beneficios que de él

se derivan. En la selección de las instituciones nacionales o territoriales que participan en el proyecto piloto, se han considerado los siguientes aspectos:

- Instituciones nacionales o territoriales con adecuada capacidad institucional y técnica y de tamaño regular o pequeño, a fin de agilizar la obtención de resultados.
- Instituciones que manejen un número considerable de proyectos, ojalá de diferentes características, de modo que la experiencia piloto permita mostrar adecuadamente las bondades del sistema.

El último punto de la estrategia consiste en estructurar un programa de apoyo permanente a las instituciones integradas al sistema. Ello facilitará la pronta solución de los problemas y dificultades que se presenten. Se evitarán así frustraciones y demoras y se mejorará la calidad de la información que se reciba. Dicho apoyo debe ser intensivo durante la instalación del sistema y reducirse paulatinamente durante la operación de éste.

Idealmente, tras la instalación del sistema en una institución, un técnico con amplio conocimiento del sistema debería trabajar en conjunto con los funcionarios de dicha institución por dos o tres días. Posteriormente, y por tiempo limitado, dicho técnico solucionará los problemas de la institución por vía telefónica o a través de visitas, tras lo cual todas las consultas deberían ser realizadas a DNP. Para ello sería necesario que a un integrante del equipo del BPIN se le asigne como función principal el resolver vía telefónica los problemas que enfrenten las instituciones integradas al BPIN en relación a su operación.

La estrategia antes definida en términos generales ha sido adaptada a las características de cada componente del proyecto (capacitación, metodologías, procedimientos, sistemas). Sin embargo, sin detallar la estrategia a seguir para cada componente, es conveniente especificar claramente las metas a alcanzar por el proyecto en cada una de las áreas antes señaladas.

En lo referente a informática, indudablemente no es posible pretender que todas las instituciones que participan en el proceso de inversión pública cuenten al término del proyecto con sistemas de información computarizados. Si cabe esperar que todas ellas (o al menos la mayor parte) empleen procedimientos estandarizados para el registro de información sobre proyectos en estado de preinversión y para el seguimiento físico y financiero de aquellos en ejecución. Asimismo, al término del proyecto la mayor parte de las instituciones que participan en el proceso de inversión pública deberán contar con al menos un funcionario capacitado a nivel básico en los procedimientos del BPIN.

Respecto al componente de procedimientos, para lograr cubrir a todas las instituciones nacionales y territoriales que participan en el proceso de inversión pública se ha elaborado un documento (Manual de Operación y Metodologías) que detalla y da ejemplos de los procedimientos del sistema para todas las instituciones participantes, cualesquiera sean las fuentes de financiamiento propuestas para el proyecto. Este documento incluye, además, las fichas que emplear el sistema de información con instructivos sencillos y prácticos para su diligenciamiento. El documento será distribuido a todas las instituciones que reciben financiamiento o cofinanciamiento del Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, en lo que a sistemas computarizados se refiere, es imposible y poco práctico pretender que todas las instituciones que participan en el proceso de inversión pública cuenten con equipos computacionales. En efecto, en muchos municipios no existe la infraestructura para la instalación de computadores, por ejemplo, en muchas localidades no existe un adecuado suministro eléctrico.

Por lo tanto, sólo a nivel nacional podrá el proyecto alcanzar a instalar sistemas computarizados en las instituciones que participan en el proceso de inversión pública. Para lograr este objetivo ha sido fundamental contar con la activa participación de las unidades del DNP. En cada una de éstas se ha designado una persona como encargada principal de todos los aspectos relacionados con el Banco de Proyectos.

Tanto la difusión del manual con los procedimientos y las fichas del sistema como la implantación de los sistemas computacionales deberán ir coordinadas con el programa de capacitación. En este sentido, se están abordando áreas geográficas y sectores específicos en forma secuencial, procediendo a la instalación de los sistemas en paralelo con el desarrollo de los cursos de capacitación. De este modo, al regresar a sus oficinas los funcionarios capacitados, comenzarán a aplicar de inmediato todo lo aprendido.

3.2.9. Beneficios esperados del BPIN

El desarrollo e implantación del BPIN será con seguridad un proceso largo y de elevado costo. El costo directo del proyecto es superior a dos millones de dólares y la duración del proyecto para su desarrollo e implantación es de dos años. Sin embargo, alcanzar la operación plena del sistema puede requerir tres o cuatro años y una inversión aún mayor. Adicionalmente, los beneficios que el BPIN puede generar justifican plenamente dicho costo y el tiempo y esfuerzo requerido por parte de todas las instituciones involucradas. Entre los beneficios esperados conviene destacar los siguientes:

- a) El desarrollo de metodologías de evaluación de proyectos y la capacitación de numerosos funcionarios del sector público centralizado y descentralizado en su aplicación, asegurar que los proyectos que se financien total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación tengan una rentabilidad socioeconómica positiva. Si por este efecto se consigue aumentar la rentabilidad media de los recursos invertidos en proyectos de costo inferior a 500 millones en sólo un 1%, el país dispondrá de casi tres millones de dólares adicionales al año.
- b) Contar con información actualizada de proyectos propuestos por instituciones de los niveles nacional y territorial permitirá mejorar sustancialmente la coordinación interinstitucional. Se evitará así que se ejecuten en forma paralela proyectos alternativos o que no se ejecuten con la debida coordinación proyectos complementarios.
- c) El llevar un permanente seguimiento físico-financiero de la ejecución de los proyectos facilitará la adopción a tiempo de medidas tendientes a asegurar que cada proyecto alcance las metas propuestas. Asimismo, esta información permitirá adoptar medidas que eviten el empozamiento de recursos en instituciones con poca capacidad de ejecución de proyectos, lo que reportará importantes ahorros en costos financieros.
- d) La disponibilidad en el BPIN de un conjunto de proyectos bien formulados y evaluados facilitará la negociación de empréstitos internacionales para el cofinanciamiento de proyectos de los sectores centralizado y descentralizado.
- e) El BPIN permitirá a las instituciones del nivel nacional conocer en forma inmediata las necesidades de regiones, departamentos y municipios. Asimismo, permitirá a municipios, departamentos y regiones conocer con tiempo los proyectos que en sus respectivas áreas geográficas desarrollarán las instituciones del nivel nacional y formulará su opinión respecto a ellos. En este aspecto, el Banco de Proyectos se constituye en un importante instrumento de apoyo al proceso de descentralización.

3.3. DISEÑO LOGICO DEL BPIN

Un banco de proyectos de inversión requiere no sólo desarrollar sus distintos componentes, sino de articularse con el proceso de presupuestación. La Ley 38 de 1989 estableció al Banco de Proyectos como parte integral de este proceso. Por este motivo, el diseño lógico del BPIN se ha ligado con el proceso de formulación presupuestal, este vínculo se presenta en la sección 3.3.1. En la sección 3.3.2, se presenta el proceso de registros de proyectos en el BPIN.

3.3.1 Formulación presupuestal

El objetivo de la presente sección es describir y explicar las diferentes etapas del proceso de formulación presupuestal y los flujos a que son sujetos los proyectos de inversión que han de ser eventualmente financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

En la sección 3.3.1.1 se presenta un esquema general de las diferentes etapas del proceso presupuestal de la inversión de acuerdo con lo establecido en el Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 38 de 1989). En la sección 3.3.1.2 se describen las etapas del proceso de formulación presupuestal y en la sección 3.3.1.3 las etapas de ejecución presupuestal.

3.3.1.1 El proceso presupuestal de la inversión

El proceso presupuestal de la inversión está dividido en dos grandes etapas: la etapa de programación presupuestal y la de ejecución. A continuación se definen cada una de las etapas mencionadas y sus diferentes componentes.

3.3.1.2 Etapa de programación presupuestal

El proceso de programación presupuestal contiene los siguientes componentes: Inscripción de Proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversión y Presupuesto General de la Nación.

El Banco de Proyectos de Inversión Nacional es un sistema de información que registra un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente, y sistematizadas por el Departamento Nacional de Planeación. Todo proyecto que vaya a ser eventualmente financiado o cofinanciado con recursos del Presupuesto General de la Nación (Presupuesto Nacional o recursos propios de los establecimientos públicos) deberá estar registrado en el BPIN y por lo tanto estará sujeto a los procedimientos de funcionamiento del mismo que se explican en el punto 3.3.2.

El Plan Financiero es un componente del sistema presupuestal que sirve como instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo. Tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Con base en lo establecido en el Plan Financiero el DNP determina las cuotas preliminares de inversión para cada una de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación. Por otra parte el Plan determina el volumen de pagos que es posible efectuar durante la vigencia y estima el rezago presupuestal que resultará del ejercicio fiscal.

El Plan Operativo Anual de Inversión es un componente del Sistema Presupuestal que indica la inversión directa e indirecta y los proyectos a ejecutar, clasificados por sectores, organismos, entidades, programas y regiones. Adicionalmente, define por proyecto las vigencias comprometidas especificando su valor y teniendo en cuenta el origen de las fuentes de financiación y el destino de los recursos (presupuesto nacional y recursos propios).

Con base en las proyecciones determinadas en el Plan Financiero, y teniendo en cuenta los resultados arrojados por el seguimiento presupuestal y el seguimiento físico de la inversión, el Departamento Nacional de Planeación determina las cuotas preliminares de inversión que comunica a los organismos y entidades indicando las fuentes de financiación. De este procedimiento deberá tener conocimiento el correspondiente Consejo Regional de Planificación.

Con base en los proyectos registrados en el Banco de Proyectos de Inversión y las cuotas de inversión comunicadas por el DNP, los organismos y entidades elaboran un proyecto de Plan Operativo Anual de Inversión que someten a los Comités Funcionales de Presupuesto para su consideración. En este comité, conformado por el Departamento Nacional de Planeación, los CORPES, las oficinas de planeación de los ministerios y departamentos administrativos y el delegado de la Dirección General de Presupuesto se establecen prioridades de inversión sectorizadas y regionalizadas con el fin de determinar el Plan. Tomando en cuenta las prioridades establecidas elaboran una jerarquización de los proyectos de inversión a realizar en la vigencia. El Departamento Nacional de Planeación, con base en las cuotas de inversión establecidas y montos de pago determinados en el Plan Financiero y tomando en cuenta las determinaciones de los Comités y los informes de seguimiento presupuestal que realice el Banco de Proyectos de Inversión consolidará el Plan Operativo Anual de Inversión.

Una vez elaborado el Plan, el Departamento Nacional de Planeación lo presenta a consideración del CONPES para su aprobación y posterior inclusión en el Presupuesto General de la Nación. La información contenida en el Plan Operativo Anual de Inversión deberá registrarse en el Departamento Nacional de Planeación y en el Ministerio de Hacienda.

Una vez elaborado el Anteproyecto de Presupuesto de Inversión, el DNP lo remite al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación que es sometido al Congreso de la República para su aprobación.

3.3.1.3 Ejecución presupuestal

El proceso de ejecución presupuestal contiene los siguientes componentes: Programa Anual de Caja, Compromisos, Acuerdo de Gastos, Pagos de la Nación y Pagos de las Entidades.

El Programa Anual de Caja determina los flujos de pago que se proyectan para la vigencia fiscal tomando como base los estimativos fijados en el Plan Financiero. Por otra parte, regula la ejecución de las apropiaciones presupuestales. En consecuencia, los organismos y entidades no podrán asumir compromisos en exceso de las cuantías fijadas en el Programa Anual de Caja por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Este programa comprende la totalidad de los ingresos y gastos autorizados en la Ley de Presupuesto. Determina el monto de compromisos que los organismos y entidades pueden asumir con cargo a las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia y el volumen de pagos que es posible realizar mensualmente en el transcurso de la vigencia fiscal. El programa se presenta por entidades, desagregado en funcionamiento, deuda e inversión. En el caso de la inversión discrimina si los pagos se dirigen a servicios personales y gastos generales, servicio de deuda o formación bruta de capital.

Con base en las apropiaciones presupuestales y en los montos establecidos en el Programa Anual de Caja, las entidades, con aprobación de sus juntas directivas, asumen compromisos contractuales. Si los compromisos involucran más de una vigencia fiscal se deberá tener aprobación explícita del Departamento Nacional de Planeación. Estos compromisos se registran en el Ministerio de Hacienda (tanto aquellos asumidos con cargo a recursos del Presupuesto Nacional, como con recursos propios).

La ejecución del Presupuesto General de la Nación, en lo que se refiere a gastos, se lleva a cabo sobre la aprobación del Acuerdo de Gastos Mensual por parte del CONFIS en el caso de los recursos del Presupuesto Nacional y de la aprobación de Acuerdo de Gastos Interno por parte de las juntas directivas de los establecimientos públicos en el caso de los recursos propios. Los acuerdos de gastos son una autorización de pago de una apropiación sobre la cual se ha asumido un compromiso. En caso en que las entidades reciban aportes del Presupuesto Nacional, sus Acuerdos de Gastos Internos deberán guardar concordancia con las cuantías aprobadas por el CONFIS. Los acuerdos de gastos se presentan desagregados por entidades, proyectos y contratos. En ellos se autorizan los pagos (para el caso del acuerdo del CONFIS) a las entidades que efectuará la Tesorería General de la República y los organismos pertinentes en el caso de los pagos sin situación de fondos.

La Nación paga los montos acordados a las entidades mediante dos mecanismos: pagos de la Tesorería General de la República y pagos sin situación de fondos. Estos mecanismos operan únicamente para los recursos del Presupuesto Nacional.

La Dirección General de Tesorería gira a los organismos y entidades, dentro del respectivo mes, los fondos para cubrir las

sumas aprobadas en el Acuerdo de Gastos Mensual. Los pagos se discriminan en pagos de vigencias anteriores y pagos de la vigencia actual.

3.3.2 Registro de proyectos en el BPIN

Definidas las etapas del proceso presupuestal y sus componentes se describen a continuación los flujos que deberán seguir los proyectos para su registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Los procesos y flujos de inscripción y registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional se aplican para aquellos proyectos de inversión que vayan a ser eventualmente financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación ya sea a través de ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales, establecimientos públicos del orden nacional, superintendencias, fondos especiales o fondos de cuenta sin personería jurídica o mediante transferencias específicas que se hagan a través del presupuesto de inversión para proyectos ejecutados por terceras personas, públicas o privadas.

Además, y aun cuando no es obligatorio su registro en el BPIN, se describen a continuación los flujos de proyectos del nivel territorial no cofinanciados con fondos del Presupuesto General de la Nación. Ello dado que es conveniente la integración de los municipios a la red de bancos de proyectos a fin de mejorar la coordinación entre los niveles nacional y territorial.

El Departamento Nacional de Planeación elabora el Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, en el cual aparecen las metodologías para la evaluación de proyectos de inversión de acuerdo al tipo de proyecto y los pasos a seguir para la calificación de su viabilidad y posterior registro en el BPIN. Los proyectos deberán ser evaluados por el organismo o entidad que tenga la iniciativa de enviar el proyecto al BPIN. Los estudios y proyectos que hayan de ser registrados en el BPIN pueden serlo a iniciativa de cualquier Ministerio, departamento administrativo, o entidad adscrita a uno de estos, o a iniciativa de cualquier CORPES, Departamento, Intendencia, Comisaría o Municipio.

La instancia que lleva a cabo la evaluación del proyecto elaborará una ficha esquemática en la cual se sintetizan los principales datos del proyecto y resultados de la evaluación. Esta ficha, en la cual se incluye la información básica necesaria para identificar los principales aspectos inherentes al proyecto, es diseñada por el DNP y se denomina la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI).

Para el caso de los proyectos territoriales operarán los Comités Técnicos de Coordinación Institucional (Decreto 1222 de 1986) y los Comités de Concertación para el Desarrollo (Ley 76 de

1985). La función de estos comités es supervisar que no se cubran las mismas necesidades por parte de proyectos remitidos por diferentes localidades de su área geográfica. Los primeros comités operarán para proyectos municipales y departamentales, los segundos para proyectos departamentales y regionales.

A continuación se explican los diferentes flujos de proyectos al BPIN dependiendo del origen del proyecto.

3.3.2.1 Proyectos municipales sin cofinanciamiento

Los proyectos municipales son evaluados por la Oficina de Planeación Municipal (OPM). Esta oficina diligencia la ficha EBI y la envía, junto con la evaluación del proyecto a la Oficina de Planeación Departamental (OPD), quien servirá como filtro técnico del proyecto, debiendo revisarlo en el término de un mes. Este control se refiere exclusivamente a la utilización correcta y completa de las metodologías establecidas en el Manual de Operación y Metodologías. La entidad no podrá abstenerse de tramitar proyectos de inversión de entidades remitentes por razones de conveniencia económica o política o porque de la evaluación del proyecto se desprenda que no es viable.

Si el proyecto se considera ajustado a las metodologías de evaluación, la ODP emitirá un concepto acerca de la viabilidad técnica y socioeconómica del proyecto, la que comunicará a la OPM. En caso de no encontrarse ajustado a las metodologías será remitido a la Oficina de Planeación Municipal para su modificación.

La información contenida en la ficha EBI y el concepto de la ODP serán registrados en el banco de proyectos del municipio y en el banco de proyectos del departamento.

3.3.2.2 Proyectos del nivel departamental sin cofinanciamiento

Los proyectos del nivel departamental son evaluados por la Oficina de Planeación Departamental. Esta oficina diligencia la ficha EBI y la envía junto con la evaluación del proyecto a la Unidad Técnica del CORPES, el cual servirá como filtro técnico. Si el proyecto se considera ajustado a las metodologías de evaluación, el CORPES emitirá un concepto acerca de la viabilidad técnica y económica del proyecto y lo comunicará a la Oficina de Planificación Departamental. En caso de no encontrarse ajustado será remitido a la Oficina de Planeación Departamental para su modificación.

La información contenida en la ficha EBI y el concepto del CORPES serán registrados en el banco de proyectos del departamento y en el banco de proyectos del CORPES.

3.3.2.3 Proyectos del nivel regional sin cofinanciamiento

Los proyectos del nivel regional son evaluados por la Unidad Técnica del CORPES correspondiente. Esta unidad diligencia la ficha EBI y la envía junto con la evaluación del proyecto a la Unidad Técnica del DNP correspondiente quien actuar de filtro técnico. Si el proyecto se considera ajustado a las metodologías de evaluación, la unidad emitir un concepto acerca de la viabilidad técnica y económica del proyecto y lo comunicará al CORPES. De encontrarlo ajustado y viable, procederá a registrarlo en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. En caso de no encontrarse ajustado será remitido a la Unidad Técnica del CORPES para su modificación. La información contenida en la ficha EBI y el concepto del DNP quedarán registrados en el banco de proyectos del CORPES y en el BPIN.

3.3.2.4 Proyectos del nivel nacional sin cofinanciamiento

Los proyectos de los establecimientos públicos del orden nacional son evaluados por la oficina de planeación de la entidad. Esta oficina diligencia la ficha EBI y la envía junto con la evaluación del proyecto a la oficina de planeación del ministerio al cual está adscrita, quien servirá como filtro técnico. Si el proyecto se considera ajustado a las metodologías de evaluación, será remitido a la Unidad Técnica del Departamento Nacional de Planeación correspondiente para su revisión y registro en el BPIN. La oficina de planeación del ministerio registrará la ficha EBI en su banco de proyectos y notificará del envío a la oficina de planeación de la entidad. En caso de no encontrarse ajustado será remitido a la oficina de planeación de la entidad para su modificación.

La Unidad Técnica del DNP correspondiente (dependiendo del tipo de proyecto en cuestión), de encontrarlo ajustado a las metodologías de evaluación, procederá a registrarlo en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y emitirá concepto acerca de su viabilidad, el cual comunicará a la oficina de planeación del ministerio. En caso de no encontrarse ajustado a las metodologías será remitido a la oficina de planeación del ministerio para su modificación.

Los proyectos originados en la Presidencia de la República, en los Ministerios, Departamentos Administrativos Nacionales, Congreso de la República, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Registraduría Nacional del Estado Civil serán revisados directamente por la Unidad Técnica del DNP correspondiente al tipo de proyecto. Esta unidad, de encontrarlos ajustados a las metodologías de evaluación, los registrará en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y emitirá un concepto acerca de su viabilidad, el cual comunicará a la entidad que presentó el proyecto. En caso contrario los devolverá a la institución que lo presentó indicando las razones por las que

considera que la evaluación del proyecto no se ajusta a las metodologías del BPIN.

3.3.2.5 Proyectos cofinanciados

Cuando un proyecto vaya a ser cofinanciado por dos o más instituciones, estas deberán asignar a una de ellas la responsabilidad de patrocinar el proyecto. La institución patrocinante deberá evaluar el proyecto (tarea en que podrán colaborar las entidades cofinanciadoras) y completar la ficha EBI. Esta deberá acompañarse de un compromiso escrito de cada institución cofinanciadora de aportar los recursos indicados en el cuadro de financiamiento de la EBI.

Completada la ficha y respaldada por los compromisos de cofinanciación, el flujo que seguirá el proyecto dependerá del tipo de institución patrocinante y del tipo de cofinanciación, según se indica a continuación.

Si el proyecto es patrocinado por un municipio, el municipio patrocinante deberá suministrar copias de la ficha EBI a los otros, efectuar las correcciones que ésta o la evaluación requieran e informar el concepto acerca de la viabilidad del proyecto que dé el departamento. Si el proyecto es cofinanciado por municipios de distintos departamentos, la revisión del proyecto la realiza el departamento correspondiente al municipio patrocinante. Sin embargo, cada municipio participante deberá enviar copia de la ficha EBI a la respectiva oficina de planeación departamental y mantenerla informada acerca del avance en el trámite del proyecto.

Si el proyecto es patrocinado por el municipio y cofinanciado por el departamento, el municipio remitirá la ficha EBI y la evaluación del proyecto al departamento, desde donde seguirá el mismo trámite indicado para los proyectos departamentales. Las observaciones que el CORPES efectúe al proyecto y el concepto de viabilidad serán comunicados por el departamento al municipio. Este efectuará las correcciones que requiera la evaluación o la ficha.

Si el proyecto es patrocinado por el municipio y cofinanciado por el CORPES, el municipio remitirá la ficha EBI y la evaluación del proyecto al CORPES (con copia al departamento), desde donde seguirá el mismo trámite indicado para los proyectos del CORPES. Las observaciones que el DNP efectúe al proyecto y el concepto de viabilidad serán comunicados por el CORPES al municipio. Este efectuará las correcciones que requiera la evaluación o la ficha.

Si el proyecto es patrocinado por el municipio y cofinanciado por una entidad del orden nacional, el municipio remitirá la ficha EBI y la evaluación del proyecto al departamento el cual verificará si éste ha sido evaluado de acuerdo a las metodologías del BPIN. Si está de acuerdo a éstas lo remitirá al CORPES, el cual los enviará, sin más trámite que su registro en el banco de proyectos regional,

a la unidad del DNP que corresponda según el tipo de proyecto. Esta, de encontrar el proyecto ajustado a las metodologías del BPIN, emitirá un concepto acerca de la viabilidad del proyecto, el cual comunicará al CORPES y éste a su vez al departamento y al municipio. De existir observaciones a la evaluación del proyecto, éstas se comunicarán por la misma vía al municipio para su corrección.

El municipio será responsable de enviar copias de la ficha a cada institución cofinanciadora, así como de coordinar las correcciones que requiera la evaluación o la ficha. También deberá informar acerca del concepto dado por el DNP a cada entidad cofinanciadora.

Si el proyecto es patrocinado por el departamento, y tiene cofinanciamiento municipal, el flujo será el mismo que para los proyectos departamentales sin cofinanciación. La oficina de planeación departamental deberá remitir copia de la EBI a la oficina municipal de planeación y mantenerla informada acerca del estado del proyecto.

Si el proyecto es patrocinado por un departamento y otro departamento lo cofinancia, el flujo será el mismo que para los proyectos departamentales sin cofinanciación. Si el departamento que cofinancia pertenece a otro CORPES, sólo actuará como filtro técnico el CORPES correspondiente al departamento patrocinante. La oficina de planeación departamental del otro departamento deberá remitir copia de la ficha EBI al CORPES y mantenerlo informado del estado del proyecto.

Si el proyecto es patrocinado por un departamento y cofinanciado por el CORPES, el departamento remitirá la ficha EBI y la evaluación del proyecto al CORPES, desde donde seguirá el mismo trámite indicado para los proyectos del CORPES. Las observaciones que el DNP efectúe al proyecto y el concepto de viabilidad serán comunicados por el CORPES al departamento. Este efectuará las correcciones que requiera la evaluación o la ficha.

Si el proyecto es patrocinado por el departamento y cofinanciado por una entidad del orden nacional, el departamento remitirá la ficha EBI y la evaluación del proyecto al CORPES el cual verificará si éste ha sido evaluado de acuerdo a las metodologías del BPIN. Si está de acuerdo a éstas lo remitirá, tras su registro en el banco de proyectos regional, a la unidad del DNP que corresponda según el tipo de proyecto. Esta, de encontrar el proyecto ajustado a las metodologías del BPIN, emitirá un concepto acerca de la viabilidad del proyecto, el cual comunicará al CORPES y éste a su vez al departamento. De existir observaciones a la evaluación del proyecto, éstas se comunicarán por la misma vía al departamento para su corrección.

El departamento será responsable de enviar copias de la ficha a cada institución cofinanciadora, así como de coordinar las correcciones que requiera la evaluación o la ficha. También deberá informar a cada entidad cofinanciadora acerca del concepto dado por el DNP.

Si el proyecto es patrocinado por el CORPES y tiene cofinanciación municipal, el proyecto seguirá el mismo trámite que los proyectos CORPES sin cofinanciación, debiendo el CORPES mantener informado al municipio acerca del avance del proyecto.

Si el proyecto es patrocinado por el CORPES y tiene cofinanciación departamental, el proyecto seguirá el mismo trámite que los proyectos CORPES sin cofinanciación, debiendo el CORPES mantener informado al departamento acerca del avance del proyecto.

Si el proyecto es patrocinado por un CORPES y otro lo cofinancia, el proyecto seguirá el mismo trámite que los proyectos CORPES sin cofinanciación debiendo el CORPES patrocinante mantener informado al otro CORPES acerca del avance del proyecto.

Si el proyecto lo patrocina el CORPES y lo cofinancia una entidad del orden nacional, el CORPES remitirá la ficha EBI y la evaluación del proyecto a la unidad del DNP que corresponda según el tipo de proyecto. Esta, de encontrar el proyecto ajustado a las metodologías del BPIN, emitirá un concepto acerca de la viabilidad del proyecto, el cual comunicará al CORPES y éste a su vez a la entidad cofinanciadora. De existir observaciones a la evaluación del proyecto, éstas se comunicarán al CORPES para su corrección.

El CORPES será responsable de enviar copias de la ficha a cada institución cofinanciadora, así como de coordinar las correcciones que requiera la evaluación o la ficha. También deberá de informar a cada entidad cofinanciadora acerca del concepto dado por el DNP.

Si el proyecto lo patrocina una entidad del orden nacional y lo cofinancia una entidad del orden territorial, el flujo será el mismo que para los proyectos de entidades del orden nacional sin cofinanciamiento debiendo la entidad patrocinante remitir copia de la ficha EBI a la entidad del orden territorial y mantenerla informada del avance del proceso de registro del proyecto en el BPIN.

Si el proyecto lo patrocina una entidad del orden territorial y lo cofinancian entidades de los otros dos niveles territoriales, se asimilará a los casos descritos dependiendo de cual sea la entidad patrocinante. Esta deberá remitir copias de la EBI a todas las instituciones que cofinancien el proyecto y mantenerlas informadas del avance de éste.

Si el proyecto lo patrocina una entidad territorial, y lo cofinancian múltiples entidades incluyendo recursos del PGN, este

caso se asimilará a los casos antes descritos según si la entidad territorial patrocinante es un Municipio, un Departamento o un CORPES (respectivamente). La entidad patrocinante deberá enviar copias de la ficha EBI a las otras entidades cofinanciadoras y mantenerlas informadas acerca del avance del proceso de registro del proyecto en el BPIN.

Si el proyecto lo patrocina una entidad del orden nacional y lo cofinancian otras entidades, el flujo será el mismo que para los proyectos del nivel nacional sin cofinanciamiento. La entidad patrocinante deberá enviar copia de la ficha EBI a las entidades cofinanciadoras y mantenerlas informadas acerca del avance en el proceso de registro del proyecto en el BPIN.

3.3.2.6 Bancos de proyectos delegados

Cuando por razones de agilidad presupuestal o de eficiencia administrativa el DNP lo considere conveniente, delegará mediante resolución la función de calificación de viabilidad y registro de los proyectos de inversión en otros organismos o entidades del orden sectorial o territorial. Estos casos serán considerados en forma separada debido a las características específicas de cada banco delegado.

3.3.2.7 Flujos no descritos

Cuando se presenten situaciones no asimilables a ninguno de los flujos antes descritos, la entidad patrocinante del proyecto deberá contactar a la División de Operación y Sistemas en DNP, a fin de acordar los procedimientos a seguir.

3.3.3 Seguimiento físico-financiero de los proyectos

La existencia en el DNP de un banco de proyectos de inversión computarizado con proyectos identificados, formulados y evaluados por Oficinas Sectoriales y Territoriales de Planeación, y cuyos atributos son conocidos por todas ellas, constituye una excelente base documental a partir de la cual se pueden preparar programas de inversión consistentes y coherentes con los objetivos de desarrollo que el Gobierno se haya propuesto.

La identificación de las acciones que conforman el proceso de inversión pública se pueden configurar en un Sistema de Información de Proyectos a través del cual se puede cubrir el ciclo completo de ellas durante las fases de preinversión, inversión y operación. El proceso continuo por el que atraviesan todas las acciones de inversión, y que se puede expresar en esta trilogía, preinversión-inversión-operación, constituye un sistema cuyo propósito es el de concretar, o desechar justificadamente, las opciones de inversión pública que sean más o menos convenientes para el país.

El carácter dinámico del proceso de inversión y las propias características de la función pública, determinarán la presencia de un flujo permanente de proyectos, con distintos grados de elaboración, de forma tal que constantemente se estén identificando, formulando, evaluando y ejecutando proyectos que se ajustan a la naturaleza de las acciones emprendidas por el Estado.

En particular, una vez que se han tomado las decisiones relativas a los proyectos que integrarán el presupuesto de inversión del sector público, y que los proyectos salen de la fase de preinversión para entrar a la de inversión es importante que esta última se cumpla de acuerdo a las previsiones que se hicieron en los estudios que avalaron su posible ejecución. Tan importante, por tanto, como los estudios de preinversión que se realizan para tomar una decisión acertada de asignación de recursos, es la fase de ejecución de los mismos para que ellos idealmente se desarrollen de acuerdo a las previsiones de la preinversión para lograr que efectivamente se alcancen los objetivos de eficiencia y rentabilidad en los cuales estuvo basada la decisión de adelantarlos.

El establecimiento de un sistema de seguimiento físico-financiero apunta precisamente a esto, es decir, a ejercer una labor de control sobre la ejecución de los proyectos de forma tal que ella se ajuste a las previsiones de la preinversión.

En este sentido, es importante que el sistema que se diseñe emita, en los tiempos que se determinen, señales de alerta que permitan ya sea corregir o confirmar la marcha de la ejecución del proyecto cuando ella se está desviando de la programación realizada a comienzos de cada año.

Dado que el Banco de Proyectos de Inversión Nacional administrará una gran cantidad de proyectos, diversos y heterogéneos, es importante que el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero que se diseñe sea simple, ejecutivo y efectivo. Para ello debe permitir el control de la ejecución de diversos tipos de proyectos de forma tal que se obtengan conclusiones tanto a nivel micro de cada proyecto individual como la agregación de ellos a nivel sectoral y/o nacional.

Sin perjuicio de lo anterior y en la medida que el Sistema Computarizado de Información de Proyectos será desarrollado como un sistema flexible y modular, además de las señales de control estándares que el sistema emitirá, las cuales serán una alerta para el nivel sectoral y nacional y la necesidad de una acción para el nivel ejecutor, se podrán desarrollar aspectos de mayor detalle que puedan ser del interés específico de las diferentes entidades sectoriales y territoriales.

Finalmente, es necesario señalar la distinción existente entre seguimiento físico-financiero y seguimiento presupuestales. La

primera se refiere a la apertura del proyecto en actividades que se deben ejecutar para su concreción. A estas actividades se les asigna una meta de cantidad y valor que es lo que se debe controlar que se cumpla de acuerdo a lo programado. En este contexto el seguimiento físico es el control de las cantidades ejecutadas y el seguimiento financiero el control de los valores a los cuales ellas se deben realizar.

El seguimiento presupuestal por otra parte, se refiere a las fuentes de financiamiento del proyecto, la programación de desembolsos por fuentes, el diseño de los flujos de caja y las asignaciones presupuestarias programadas, las que serán evidentemente determinantes en la ejecución oportuna del proyecto. En este sentido el seguimiento físico-financiero comienza cuando existen las asignaciones que permiten materializar la ejecución de las obras del proyecto, y si bien ambos tipos de seguimiento están estrechamente relacionados, para los efectos del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, el seguimiento físico-financiero se tratará en forma independiente.

Sin perjuicio de ello, los informes que se emitan podrán relacionar ambos sistemas para obtener una información de seguimiento de la ejecución más completa.

4. EL BANCO DE PROYECTOS Y LA DESCENTRALIZACION

En Colombia operan tres niveles administrativos con funciones y estructuras de ingresos distintas y que cuentan con una relativa autonomía en el gasto: nivel nacional, departamental y municipal. La descentralización puede abordarse desde dos perspectivas: por un lado, desde la profundización de la autonomía fiscal que se ha basado en la modificación de la distribución de los ingresos y gastos cuyo fundamento es el fortalecimiento de los ingresos tributarios de los municipios (Ley 14) y el aumento de las transferencias del impuesto al valor agregado (IVA) y su condicionamiento al gasto en inversión. En segundo lugar, el proceso de descentralización también tiene expresión en el fortalecimiento de la participación de los entes territoriales en los procesos y decisiones que afectan la distribución regional del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Desde la primera perspectiva, el proceso ha desembocado en un incremento importante en la participación creciente de los entes territoriales (particularmente los municipios) en la Formación Bruta de Capital Fijo y en su capacidad de apalancamiento financiero, tanto en los recursos del crédito de la FINDETER como en los recursos de cofinanciamiento provenientes del nivel central.

La segunda perspectiva es el fortalecimiento de la participación territorial en la formulación y evaluación de

proyectos y en el proceso de asignación presupuestal. En el capítulo anterior se describieron los flujos de información, instancias de decisión, control y participación de los recursos del orden nacional. En particular, se prestó atención a los procedimientos que se deben seguir, para que las instancias del orden territorial formulen, diseñen y gestionen proyectos de inversión para su eventual inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Sin embargo, el BPIN es uno de los elementos constitutivos del sistema de bancos de proyectos en implantación. Esta red de bancos de proyectos contempla Bancos de Proyectos Municipales, Bancos de Proyectos Departamentales y Banco de Proyectos Regionales. Cada uno de estos bancos manejará la información relevante de su nivel administrativo y enviará información, de acuerdo a los flujos antes descritos, a las instancias que la requieran si la decisión de invertir les compete. En muchos departamentos ya existen procesos para adecuar a la normatividad legal departamental a la existencia de bancos de proyectos.

Así pues, la estructura del BPIN debe entenderse dentro del marco más amplio de la red de bancos actualmente en implantación. Esta red se articula con la división territorial y debe servir de base no sólo para la implantación del BPIN, sino también para la implantación de los bancos de proyectos territoriales. Este proceso de implantación en el nivel regional se fundamenta tanto en el papel difusor no sólo del nivel nacional hacia los otros niveles, sino del nivel regional hacia el departamental y de éste al municipal. El sistema, en una primera etapa se implanta en los cinco CORPES en un departamento por CORPES y en uno o más municipio por departamento. Esta estrategia de implantación sólo será posible en la medida que esté, como está, acompañado de un programa de capacitación a nivel regional. Dentro de la dinámica regional del Banco es importante mencionar el papel que juegan instituciones del orden nacional que cumplen un rol central en la generación y ejecución de proyectos particularmente municipales. Este es el caso del DR1 y del PNR.

Finalmente, como ya se mencionó, Colombia ha seguido un proceso de descentralización de recursos sobre los cuales el nivel central no tiene un papel distinto a la posibilidad de apalancarlos. Este proceso ha fortalecido la capacidad local de inversión. Sin embargo, hasta la expedición de esta normatividad legal, los CORPES discuten en el seno de los Comités Funcionales de Presupuesto, comités que deciden la composición del presupuesto; la distribución regional del mismo. Igualmente, la ley obliga a presentar el proyecto de presupuesto regionalizado.