

# **SISTEMA DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN**

**ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL BANCO DE  
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL  
DEPARTAMENTO DE CALDAS. COLOMBIA.**

**Leonidas Benjumea Montealegre  
Coordinador Banco de Programas y  
Proyectos de Inversión Departamental-BPID.**

**Manizales, 25 de julio de 2000**

# **SISTEMA DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN**

## **ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS. COLOMBIA.**

Manizales, 25 de julio de 2000

Quiero en primer lugar, a nombre del gobierno departamental, agradecer la deferencia que ha tenido el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Departamento Nacional de Planeación, por la invitación a tan importante evento.

Esto se constituye en un reconocimiento a la labor que hemos venido desarrollando en la construcción de un verdadero Sistema de Gestión de Programas y Proyectos, el cual ha permitido cumplir con el objetivo final que nos habíamos propuesto: "MEJORAR LA EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL".

La odisea que hemos vivido en la implantación y puesta en funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos del Departamento, no tiene antecedentes, ha sido compleja, llena de dudas, preocupaciones, angustias; han hecho presencia la incredulidad, la incapacidad, la ignorancia, la pereza mental, la falta de compromiso y las debilidades institucionales, aspectos que se convertían en grandes obstáculos.

Esto nos llevó obligatoriamente a un reducido grupo de funcionarios, a enfrentar la anterior problemática, atacando las debilidades y aprovechando las oportunidades; inicialmente rompiendo paradigmas, siendo positivos, generando buenas expectativas, soñando, estudiando, comprometidos con el cambio, motivando la aplicabilidad de las normas, en especial y para el caso particular conociendo y llevando a la práctica en su contexto integral los Sistemas de Planificación y Presupuestación.

Eramos conscientes -el diagnóstico lo estaba demostrando-, de que no estábamos aplicando la normatividad vigente. Se necesitaba dimensionar la importancia del instrumento, era necesario crear y poner en funcionamiento el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento. Era la solución y ha sido la solución.

La tenacidad y el coraje nos llevó a romper la tradición en el modo de hacer las cosas, nos permitió salir avantes, ya que fué muy complicado vender la idea de cambio en la toma de las decisiones públicas a nivel departamental.

Sabíamos -los profesionales y técnicos- que era una decisión importante, que perseguía un fin necesario y loable, evitando algo no deseable, cosa que no se entendía en la época que se trabajaba la política de desarrollo institucional, con ese interesante lema: “Entidad que no se modernice tiende a desaparecer“, era perentorio perfeccionar la idea.

En conclusión, el trabajo había que hacerlo con ética, con conocimiento y con un equipo de funcionarios comprometidos con el cambio.

Permítanme inicialmente agradecer a las siguientes entidades y personas, que de una u otra forma han contribuido en la implantación del sistema: BID, OEA, ILPES, FONADE, DNP, RNBP Dr. Alberto Abello Vives, Coordinador; Dr. Gregorio Llano García, Consultor Apoyo Regional; CORPES DE OCCIDENTE, Dr. Alfredo Roncancio Mejía; DEPARTAMENTO DE CALDAS, Dr. Tony Jozame Amar, Gobernador; Dr. Henry William Cruz Casas, Secretario de Planeación; Dr. Jaime Alonso Ramírez Zuluaga, Secretario de Hacienda; Dr. Jorge Alberto García García, Secretario Servicios Administrativos y en especial al Administrador Público Dr. Samuel Arturo Hurtado Zuluaga, Administrador del SSEPI, quien con su dedicación incondicional ha permitido que este proceso, en sus diferentes componentes se consolide permanentemente.

# INTRODUCCION

“ No hay viento favorable sino para quien sabe a dónde va ”.

Séneca

La Programación de Inversiones y el Ciclo de los Proyectos.

Edgar Ortegón  
ILPES

“La asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, en escenarios cada vez más descentralizados y competitivos, ocupa un lugar preponderante dentro del gran tema de la gestión estratégica del Estado. La búsqueda simultánea y no secuencial del crecimiento sostenido y equitativo presupone un uso cada vez más productivo de los recursos de inversión, una mayor profundización de los diagnósticos sobre la ubicación, características y situación de los pobres y procedimientos más precisos sobre la forma de resguardar y proteger el medio ambiente. Todas éstas son tareas que directa o indirectamente se promueven, corrigen o compensan mediante el gasto fiscal. De ahí la importancia de mejorar el diseño, programación, administración y gestión de la inversión pública.

Aunque exista una correlación positiva entre crecimiento y reducción de la pobreza, ésta no es lineal. Esta realidad demanda una clara intervención del estado mediante criterios diferentes sobre la forma como se asignen y controlen los recursos, y el establecimiento de un marco ordenador con mayor coordinación, participación y transparencia, a fin de atender las prioridades más apremiantes y las necesidades básicas de la población. Todo esto hace relación con el establecimiento de una “ **cultura de proyectos** ”, que permita no sólo conocer con anticipación los costos y beneficios de determinadas acciones, sino también el tipo de beneficios que se generan, la naturaleza de los beneficiarios, y los impactos de índole económica, social y ambiental que la inversión produce.

De la forma como se identifiquen, preparen, evalúen y controlen los proyectos de inversión dependerá la calidad de la inversión, y ésta es hoy en día tanto o más importante que la cantidad de los recursos.

Para alcanzar dichos propósitos, privilegiando un enfoque operativo y sistémico, conviene resaltar que dichas tareas se llevan a cabo en escenarios completamente diferentes a los que existían hace varias décadas. Hoy, las Oficinas Nacionales de Planificación y las agencias responsables del presupuesto, la inversión y los proyectos, se desenvuelven en circunstancias donde prevalecen ambientes descentralizados, desregularizados, privatizados y delegados, con una importante participación del sector privado y comunitario. El desarrollo local, junto al proceso

de descentralización fiscal, ha desplazado en gran medida el enfoque regulado, ejecutado y administrado desde el nivel central . Este fenómeno plantea nuevos desafíos a la forma de programar la inversión pública y a la manera de preparar, evaluar y supervisar los proyectos. Conscientes de estos nuevos desafíos, las actividades del Instituto en estas materias, han abordado la generación de técnicas e ideas a través de la investigación aplicada, la capacitación activa y el desarrollo de sistemas computacionales apropiados . En todo esto, el diálogo con los gobiernos y el intercambio de experiencias contribuirá sustantivamente a fortalecer las capacidades institucionales y humanas, a fin de elevar la eficiencia del proceso de inversión y el gasto público”.

# SISTEMA DE GESTION DEL DESARROLLO TERRITORIAL

## ARTICULACIÓN PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

La descentralización es un tema que abarca una multiplicidad de temas en el gran sentido de la palabra. La descentralización es un tema político más que técnico. El gobierno nacional - en los últimos 15 años - ha definido la adecuación de las estructuras institucionales públicas de todos los niveles de gobierno. El apoyo a la modernización de las administraciones territoriales ha tenido un lugar privilegiado en este afán, como una condición necesaria para contribuir al éxito del proceso de descentralización.

La descentralización ha dado lugar a una dinámica territorial más compleja, acorde al desarrollo institucional y derivada de los procesos locales de toma de decisiones.

En este sentido y en atención a las competencias tanto constitucionales como legales, cada uno de los niveles de gobierno debe cumplir con sus responsabilidades, para lo cual adelanta las siguientes actividades: **PLANEAR, EJECUTAR Y EVALUAR**, en pos de unas metas de desarrollo y bienestar, proceso integral que se denomina **GESTIÓN**.

El primer momento de la Gestión lo constituye **LA PLANEACIÓN** cuyo resultado básico es el Plan de Desarrollo. Este es el instrumento de gestión que guía la acción de la entidad territorial, en él se expresan los principales objetivos de bienestar y desarrollo, las principales estrategias para alcanzarlos y los recursos generales con que cuenta para su realización. En este sentido, define los parámetros básicos para la ejecución y la evaluación.

- **LA EJECUCIÓN** como segundo momento de la Gestión, está determinada por el Plan de Desarrollo, pero su instrumento básico es el Presupuesto, este se integra en el contexto del Sistema Presupuestal, el cual está conformado por los siguientes elementos:

1. El Plan Financiero.
2. El Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI-.
3. El Presupuesto General y
4. El Plan Anual Mensualizado de Caja - PAC-.

Pero una buena planeación y una eficiente ejecución, no se logra si no se realiza **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN** sobre las distintas acciones y actividades que realiza una entidad territorial, el cual se constituye en el tercer momento de la gestión.

Con el ánimo de fortalecer su gestión, el gobernante puede hacer **SEGUIMIENTO** continuo o monitorear el desarrollo de una estrategia, teniendo en cuenta las metas a alcanzar y el desempeño de los instrumentos tanto de planeación como de presupuestación; su realización permite hacer correctivos sobre la marcha. El seguimiento está relacionado con el avance y los productos alcanzados en términos físicos y financieros y los tiempos de ejecución de las actividades.

La **EVALUACIÓN** es un proceso continuo de aprendizaje que forma parte integral de la gestión que permite retroalimentar la planeación y las acciones de gobierno, con base en la medición y análisis de los resultados que se derivan de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo. La evaluación debe permitir medir la eficiencia, eficacia e impacto de los proyectos y/o acciones, programas y políticas.

Así, una buena articulación entre la Planeación y el Presupuesto, lleva a mostrar resultados de la Administración en el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo.

El proceso de gestión antes enunciado ha tenido demasiadas debilidades, ya que la planificación territorial en la práctica ha producido pocos resultados, debido a una serie de factores entre los que se han destacado: la no existencia de responsabilidad política de los gobernantes ante la comunidad, la práctica de mandar hacer los planes, la separación total del trabajo del planificador y del tomador de decisiones, las deficiencias en la misma formulación del plan, pues en muchos casos no avanza más allá del diagnóstico, no define medios ni formas para lograr los objetivos y carece de instrumentos de seguimiento y evaluación. Además, no se articula la planeación con los presupuestos y la capacidad de gestión para la planificación es limitada.

A lo anterior se suma una antitécnica elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Departamento, debido a la no aplicabilidad de las normas y procedimientos que para tal efecto existen. Tampoco se realiza un análisis histórico de las rentas y los gastos para hacer las proyecciones del presupuesto, por la no existencia de un sistema para el manejo de la información.

A partir de la expedición y aplicabilidad de las ordenanzas: 195 de 1996, " Por medio de la cual se establece la administración y Funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental - BPID ". y 197 de 1996, " Por medio de la cual se establecen las normas orgánicas del presupuesto del Departamento de

Caldas “, se da inicio a un nuevo modelo de desarrollo institucional de la gestión de la inversión pública en el Departamento, encontrando en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, el instrumento ideal que ha permitido la articulación de los procesos de planificación y presupuestación a nivel departamental, lo cual ha llevado a darle valor agregado al Banco, con la implantación del Sistema Departamental de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión.

Todo lo anterior nos ha venido permitiendo, cambiar el esquema de problema -> recurso, al nuevo esquema de problema -> proyecto -> recurso.

A nivel institucional y de procesos, se ha pasado de la relación planificación -> presupuestación a la articulación planificación -> Banco de programas y proyectos -> presupuestación.

Lo anterior ha llevado al Banco de Programas y Proyectos a hacer presencia en las diferentes funciones, que por norma le corresponden a la Secretaría de Planeación del Departamento, como son: Funciones de Planeamiento, Programación Financiera, Seguimiento, Evaluación y Control de Resultados, Generación de Estadísticas, Diseño y Operación de Sistemas de Información, Asesoría y Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional.



# **ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEPARTAMENTAL**

Hubo momentos y hechos claves que dieron origen a la creación del Banco, inicialmente un seminario taller en formulación de proyectos auspiciado por el Plan Nacional de Rehabilitación y el CORPES DE OCCIDENTE en el año de 1991, que llevó a un grupo de funcionarios de la gobernación a iniciarnos en la cultura de los proyectos de inversión social, complementado por un gran curso-taller de capacitación de capacitadores que patrocinaron el BID-ILPES-PNUD.

En los años 1992 y 1993 se fortaleció la cultura de proyectos en la totalidad de las Secretarías de Despacho e Institutos Descentralizados de la Gobernación y se inició el proceso en los Municipios, con la colaboración de los Ministerios de Educación, Salud, DNP e ILPES.

La idea de crear el Banco de Proyectos de Inversión del Departamento de Caldas, se gestó en el año de 1992, con la implantación del Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, coordinado por el DNP, con apoyo del CORPES DE OCCIDENTE; este programa nos entregó elementos institucionales que nos permitieron ver con claridad, a nivel del Departamento las debilidades que se tenían en cinco áreas básicas: Planeación, Gestión de Proyectos, Finanzas, Participación Comunitaria y Gerencia local.

Lo anterior, nos llevó a un análisis de la normatividad, especialmente de la ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación y del Decreto 841 de 1990, reglamentario de la ley 38, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales, por cuanto no había claridad en los procesos de planificación y presupuestación, los cuales presentaban serias debilidades en sus etapas de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación; igualmente por no contar el Departamento con una normatividad actualizada y acorde a esas necesidades.

La idea se perfiló con el desarrollo del componente legal, creando el Banco de Proyectos de Inversión Departamental, mediante Ordenanza 079 de diciembre 20 de 1993.

La expedición de la ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, se convierte en el “marco de referencia que induce a las administraciones municipales, departamentales y nacionales a emprender un cambio en la cultura de la planificación en Colombia, a través de la elaboración de los planes de desarrollo”.

Esta ley asigna a las entidades territoriales responsabilidades de apoyo técnico y administrativo. “Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y Sistemas de Información para la planeación”. Esta obligatoriedad nos permitió adelantar el estudio de prefactibilidad. “Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario “.

La expedición del Decreto 111 del 15 de Enero de 1996, “ Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, generó un artículo que para nosotros fue clave y se convirtió en nuestro caballito de batalla, el artículo 68, el cual a su tenor literal dice: “ **NO SE PODRA EJECUTAR NINGUN PROGRAMA O PROYECTO QUE HAGA PARTE DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION HASTA TANTO SE ENCUENTREN EVALUADOS POR EL ORGANO COMPETENTE Y REGISTRADOS EN EL BANCO NACIONAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS “.**

Los antecedentes como se puede apreciar, fueron inicialmente en el componente legal, lo que nos permite concluir, lo importante que es darle aplicabilidad a las normas.

## **ANALISIS GENERAL DEL PROCESO**

La descripción general del proceso de implantación, lo podemos resumir en los siguientes eventos y actividades especiales:

A junio del año 1995, contábamos con el siguiente diagnóstico: “ El Banco de Proyectos está creado por Ordenanza, pero no opera como tal, debido a la falta de personal calificado, estructura orgánica propia, falta de equipo de cómputo y apoyo logístico.

No existen procesos articulados con las Secretarías sectoriales en materia de programación de las inversiones y gestión de los proyectos. Las Secretarías cuentan con equipo humano medianamente capacitado para la formulación de proyectos”.

Respecto a la programación de las inversiones y a la elaboración del POAI, si bien se tienen en cuenta algunos proyectos, en términos generales se presupuestan los recursos con base en ideas de obras. En este proceso la participación de los secretarios y demás funcionarios es muy limitada.

El 4 de agosto de 1995, fue elaborado el Plan de Acción, para la puesta en operación del Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento.

El objetivo era el de “mejorar la planificación y la programación de la inversión acorde con el plan de desarrollo, articular los procesos de planificación y presupuestación y dotar al Departamento de un ágil y eficiente sistema de gestión de la inversión pública por proyectos”.

El plan de acción se formuló atendiendo los componentes del Banco; Situación Actual, Fortalezas, Debilidades, Necesidades, Acciones y Compromisos.

Con la firma del convenio de intención celebrado entre el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento de Caldas, en Marzo de 1.996, cuyo objeto era fortalecer el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental y apoyar la creación y consolidación de los Bancos Municipales, se dio un nuevo impulso a la consolidación del Sistema de Gestión de Proyectos a nivel Departamental y se dio inicio al proceso a nivel municipal.

A 30 de junio de 1996, el Banco se encontraba en la fase de consolidación. A pesar de no tener estructura orgánica propia, el Banco contaba con un equipo de profesionales con un buen nivel de conocimientos. Mediante la realización de eventos de capacitación y actividades de asistencia técnica, tanto la oficina de

planeación como de las otras secretarías y entidades, hicieron posible continuar con la implantación del sistema de gestión de la inversión pública por proyectos.

Se han definido los procedimientos en relación a la gestión de proyectos, se han adoptado las metodologías del BPIN y se ha editado el manual de operación y procedimientos.

El Banco tiene definida y en marcha una estrategia de capacitación sobre el banco de proyectos. Se han realizado cuatro eventos dirigidos a funcionarios de la administración departamental. Igualmente se ha diseñado la estrategia para la asesoría y asistencia técnica a los municipios para la puesta en marcha de los bancos de proyectos.

Falta de compromiso del gobierno departamental para dotar al Banco de proyectos de su estructura orgánica propia.

Falta de compromiso de las secretarías y entidades en la conformación de los equipos de planificación y gestión de proyectos en cada una de ellas.

Después del acompañamiento que hiciera el Departamento Nacional de Planeación, a través del proyecto Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, la Secretaría de Planeación bajo la coordinación de los funcionarios del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental -BPID-, en cumplimiento a la estrategia de Fortalecimiento de los Bancos Municipales y con el objeto de articular los procesos de planificación y presupuestación a nivel local, dio inicio en el año de 1997 con la firma del convenio de cooperación técnica número 1235 de diciembre de 1996 celebrado entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- y el Fondo Rotatorio de planeación departamental al proyecto " Capacitación en Planificación Financiera a Funcionarios Directivos y Operativos de las Administraciones Municipales del Departamento de Caldas ", el cual permitió fortalecer el proceso a nivel municipal.

La estrategia antes enunciada tuvo continuidad en los años 1998 y 1999, con recursos del Departamento y de los Municipios; el aporte de estos últimos se ha venido haciendo a través del Fondo Rotatorio de Planeación.

El FONDO ROTATORIO, fue creado por la Ordenanza No 109 de 1994, haciendo uso de las facultades constitucionales y legales conferidas por el artículo 300, numeral 11 de la Constitución Política, 60 numeral 3 y 254 del decreto ley 1222 de 1996 -Código de Régimen Departamental.

El Fondo Rotatorio, una vez en funcionamiento se convierte en un mecanismo financiero para proveer de recursos a la Secretaría de Planeación. El fondo nos ha permitido tener ingresos, tanto de entidades del orden nacional, como del departamento y de los municipios, del sector público y privado; producto de la

asesoría, asistencia técnica y capacitación, en temas de planeación, proyectos y presupuestación. Otros productos ofrecidos a través del fondo han sido la venta de importantes documentos relacionados con el desarrollo a nivel departamental.

Considero como momentos críticos del proceso, los siguientes:

La no existencia a nivel departamental de una normatividad actualizada, que permitiera dar aplicabilidad a los procesos y procedimientos para la elaboración y ejecución del presupuesto departamental.

Las relaciones con la Secretaría de Hacienda, siempre fueron difíciles, no se entendía claramente a pesar de los mandatos legales, cual era la participación de planeación en las funciones a nivel presupuestal.

El cambio de la cultura, el cambio en las costumbres y la forma de hacer las cosas.

Todo lo anterior no permitía cambiar el esquema de problema - recurso. Existiendo a nivel normativo el nuevo esquema de problema - proyecto - recurso.

A nivel institucional y de procesos, sólo se aplicaba la relación planificación - presupuestación.

Momentos gratos en el proceso, podría mencionar: la firma del convenio entre el Departamento de Caldas y el DNP, programa RNBP, por cuanto la presencia del nivel nacional tenía mucha importancia, ya que se valora más lo foráneo que el apoyo a nivel interno.

La expedición de las Ordenanzas No 195 y 197 de 1.996, las cuales establecen la Administración y Funcionamiento del Banco de Proyectos de Inversión Departamental y el establecimiento de las nuevas normas orgánicas del Presupuesto del Departamento.

La implantación del SSEPI, nos permitió a nivel de sistemas de información impactar el proceso, llamando la atención de las secretarías e institutos descentralizados sobre la importancia de que en un futuro se estableciera la red.

A nivel municipal, la firma de convenios con el Fondo Rotatorio, para adelantar los procesos de planificación financiera, que nos permitió fortalecer los bancos de programas y proyectos a este nivel.

En enero de 1998 el apoyo del actual gobernador y la concientización que se dio a los secretarios de despacho y jefes de institutos descentralizados, para el cumplimiento de los diferentes procesos del sistema de gestión del desarrollo, especialmente en darle cumplimiento a las actividades relacionadas con la planificación y presupuestación.

Los resultados sobre el proceso en un análisis DOFA, se pueden resumir, así:

### ***DEBILIDADES***

Falta de estructura orgánica propia

Recurso humano sin el conocimiento integral en los procesos de planificación financiera en las secretarías e institutos descentralizados.

Seguimiento a los proyectos, por la ausencia de personal capacitado y la falta de apoyo logístico para el desplazamiento a los diferentes entes territoriales del Departamento.

### ***FORTALEZAS***

Voluntad política y administrativa.

Conocimiento integral en las áreas de planificación, proyectos de inversión, participación comunitaria y presupuestación, por parte de los funcionarios del BPID.

Poder de convocatoria del coordinador del BPID.

El rol importante que tiene la Secretaría de Planeación en la Administración Departamental.

Existencia de Equipos de planificación y proyectos en las Secretarías e Institutos Descentralizados del Departamento.

Excelente publicidad al funcionamiento del Banco, tanto por intermedio de los medios hablados y escritos, como en los diferentes espacios que se han presentado para tratar el tema.

### ***OPORTUNIDADES***

Especialmente las entidades que han apoyado el proceso; BID, DNP, RNBP, FONADE y CORPES DE OCCIDENTE

Entidades de control

Universidades

## **AMENAZAS**

Cambio permanente de funcionarios a nivel local

Las enseñanzas del proceso, podríamos resumirlas, así:

Se ha asumido la creatividad como un reto y una obligación.

Se ha logrado la voluntad política y administrativa.

Se ha ganado legitimidad frente a la sociedad, reduciendo las brechas entre la gestión tradicional, caracterizada por su rigidez y una nueva gestión pública flexible, abierta a la innovación, a su mejoramiento permanente.

Se ha obtenido credibilidad en el sector público.

Se ha hecho posible realizar un trabajo con ética.

Se han requerido conocimientos integrales sobre el sector público.

Se ha contribuido a la modernización institucional.

Se ha logrado la articulación de los procesos a través una buena sinergia institucional.

## **COMPONENTES DEL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION DEPARTAMENTAL**

Inicialmente consideramos que el Banco ha logrado sus objetivos, por cuanto ha permitido la implantación de un verdadero sistema de gestión de programas y proyectos, el cual mediante la formulación y gestión de proyectos, ha llevado a que exista como se aprecia hoy en día en la Gobernación, una verdadera coordinación interdependencias, en los procesos de programación, elaboración y ejecución del presupuesto del Departamento.

El mayor éxito que hemos logrado, ha sido el de abrir espacios y romper paradigmas a nivel del sector público, logrando una sinergia institucional entre las Secretarías de Hacienda, Servicios Administrativos, Jurídica y Planeación, con lo cual hemos logrado la articulación de los procesos de planificación y presupuestación, a través del BPID.

La implantación del Banco ha mejorado ostensiblemente la calidad de la inversión pública a nivel departamental, no sólo por que se ha dado cumplimiento a los mandatos constitucionales, legales y ordenanzaes en la ejecución de los recursos de inversión, sino logrando que el acceso a los recursos sea a través de proyectos formulados, viabilizados y registrados en el BPID, procesos que se han adelantado, de conformidad a las técnicas modernas en estos temas, siempre atendiendo las directrices del nivel nacional y pendientes de los cambios a nivel institucional.

El proceso de seguimiento a los proyectos de inversión se ha venido haciendo, a través de Interventorías internas y externas. A nivel interno las interventorías las han realizado los profesionales capacitados y con experiencia en la ejecución, seguimiento de obras y proyectos de inversión de cada una de las secretarías e institutos descentralizados del Departamento. Las interventorías internas han representado una disminución de costos importantes, los recursos ahorrados son invertidos en otros programas y proyectos de inversión. Se estima una reducción de costos por \$ 250 millones de pesos en el año 1.999.

La información que genera el Banco, ha servido como insumo para los procesos de gestión de la inversión pública, especialmente en el desarrollo de los diferentes procesos estratégicos, elaboración programas de gobierno, formulación planes de desarrollo, elaboración del plan operativo anual de inversiones y del presupuesto general del departamento.

Lo anterior ha permitido superar el esquema de las partidas presupuestales, mediante la incorporación de la unidad conceptual de proyecto para la programación presupuestal.



Se han mejorado los índices de eficiencia y eficacia de la inversión vía formulación y registro de proyectos en el Banco, por cuanto se tecnifican y racionalizan los recursos, además se le ha dado importancia por parte de los líderes de la región a la cultura de proyectos.

### **COMPONENTE LEGAL.**

Ordenanza 079 de 1993, “ Por medio de la cual se crea el Banco de Proyectos de Inversión Departamental “.

Ordenanza 195 de 1996, “ Por medio de la cual se establece la administración y Funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental -BPID “.

Ordenanza 197 de 1996, “ Por medio de la cual se establecen las normas orgánicas del presupuesto del Departamento de Caldas “.

Decreto 0520 de 1997, “Por medio del cual se adopta el Manual de Operación para el Funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental -BPID “.

La normatividad es clara, su aplicabilidad nos ha permitido dar cumplimiento a los preceptos que en materia de planificación, proyectos y presupuestación se hacen necesarios para una buena marcha del sistema de gestión departamental y para lo cual hemos recibido la colaboración de cada uno de los equipos de planificación y proyectos de las Secretarías e Institutos Descentralizados del Departamento.

### **COMPONENTE INSTITUCIONAL.**

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental, está adscrito a la Secretaría de Planeación.

La administración está a cargo de un coordinador y un administrador del SSEPI, quienes tienen poder de convocatoria, credibilidad y los conocimientos necesarios para dar cumplimiento a las directrices emanadas del nivel central, debidamente respetadas por el departamento, sin menoscabo de la autonomía a nivel territorial.

El Banco se ha descentralizado, hemos hecho el montaje de bancos delegados en las Secretarías e Institutos Descentralizados del Departamento, al igual que en cada uno de los municipios, - excepción del nuevo municipio de Norcasia -, con la creación de equipos de planificación y proyectos, habilitados en procesos de planificación, formulación de proyectos, presupuesto y manejo del SSEPI.

Es el componente con más debilidades, por cuanto el Banco no cuenta con una estructura orgánica propia. En el mes de mayo de 1999 se creó por Ordenanza la Sección de Inversiones Públicas, con funciones de administración del Banco y responsable de los procedimientos que garanticen la utilización del mismo como herramienta de apoyo en el proceso de planificación, programación de las inversiones y evaluación de la gestión de gobierno.

Nos permitiría afrontar las debilidades que actualmente tenemos en el seguimiento y la evaluación ex-post de proyectos, el contar con más personal habilitado para tales menesteres.

### ***COMPONENTE DE METODOLOGÍAS.***

Las metodologías son sencillas, claras y muy técnicas. Las que actualmente existen son suficientes, incluso se debieran reducir en número; ya que se podrían agrupar aquellas que son comunes en los sectores, por ejemplo las metodologías de vías con alto TPD y bajo TPD.

No hemos pensado en crear una metodología propia, ya que consideramos que las generales y específicas nos han prestado un buen servicio en su aplicabilidad.

### ***COMPONENTE DE ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION.***

Desde el inicio del proceso este componente no ha dejado de fortalecerse permanentemente, en principio con la presencia en todos y cada uno de los eventos programados por el BID, ILPES, DNP, CORPES DE OCCIDENTE y los ministerios.

La existencia del fondo rotatorio, nos ha permitido a través de los convenios fortalecer la cultura de los proyectos y especialmente y la articulación de los procesos de planificación y presupuestación.

Hay mucha confusión entre los gestores de proyectos, respecto a los conceptos de programa, proyecto, subprograma, subproyecto, megaproyecto y microproyecto, sobre todo cuando no se conocen las categorías estratégicas del proceso de planeación, en especial cuando en la práctica existe el desconocimiento del plan de desarrollo y sus diferentes componentes.

Las pautas para realizar programas de capacitación en el marco conceptual del Banco y en teoría de proyectos, ha sido y seguirá siendo, el que a continuación se presenta:

Principios Básicos de Gestión Pública.

Categorías estratégicas del proceso de planeación

El ciclo de los proyectos.

Formulación y evaluación ex-ante de proyectos.

Sistema de presupuestación.  
Participación comunitaria en la gestión territorial.

La estrategia que se ha venido utilizando y continuará siendo nuestra pauta hacia el futuro, será la de llevar la capacitación, asesoría y asistencia técnica a funcionarios de carrera administrativa, en especial a aquellos de los niveles operativo, técnico y profesional y no a los directivos y ejecutivos, a quienes solamente se los ilustra sobre las generalidades del sistema de gestión territorial, en especial a la importancia de darle aplicabilidad a las normas sobre planificación y presupuestación.

En este componente, se ha trabajado con los equipos de planificación y proyectos a nivel departamental, para lo cual y hasta el momento no ha habido problemas. A nivel municipal, el cambio permanente de funcionarios y la asignación de personal sin capacitación, sin perfil para el cargo y sin sentido de pertenencia, hacen que los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión de los Municipios, no funcionen normalmente y que el sistema de gestión a nivel local no opere en su total dimensión.

La posibilidad de generar alianzas estratégicas entre el DNP y las Universidades para diversificar la oferta de capacitación en proyectos, es interesante. Se recomienda a las universidades ser menos academicistas ya que los proyectos requieren de personal más práctico, sería interesante la alianza, pero con un rol diferente, podría ser el de manejar temas especializados, como las matemáticas financieras, los indicadores de gestión, la evaluación y gestión de resultados.

### ***COMPONENTE DE SISTEMAS DE INFORMACION.***

Las herramientas son de fácil acceso y manejo para los usuarios, lo que se requiere es más personal que permita la integral operatividad del sistema.

El sistema permite generar estadísticas muy valiosas, las cuales se han aprovechado para rendir informes de gestión.

Este es un componente que ha sido subutilizado, ya que no se cuenta con el personal suficiente e idóneo que permita aprovechar en toda su magnitud los productos del SSEPI.

## **RETOS FUTUROS DEL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION DEPARTAMENTAL**

El reto futuro del Banco de Programas y Proyectos de Inversión de Caldas; es el de continuar siendo el Instrumento de planeación que permita la articulación de los procesos de planificación y presupuestación a nivel departamental.

Lo convertiremos, con las actuales y futuras capacidades de nuestros funcionarios en una incubadora y boutique de gestión de proyectos de inversión

Será el coordinador de la implantación de una Red Departamental de Bancos de Programas y Proyectos de Inversión, para lo cual haremos gestiones ante el DNP y la coordinación del Programa Nacional Agenda de Conectividad.

Será el instrumento que nos permita el acceso a recursos de Cooperación Técnica Internacional, para lo cual se cuenta con el personal capacitado, por parte de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

La visión del Banco de Programas y Proyectos de Inversión de Caldas, dentro de cinco años, será la de un sistema de gestión de proyectos del sector público articulado con el sector privado y comunitario a nivel departamental.

Será el Instrumento que permita realizar el seguimiento a la inversión pública nacional, departamental y municipal.

En 10 años, será...lo que Dios quiera y lo que nuestras posibilidades como simples seres humanos podamos lograr, siempre con las ganas y con el optimismo que le hemos impuesto a este arduo proceso.

## CONCLUSIONES

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión de Caldas, propició espacios de acercamiento al sistema presupuestal.

Durante el proceso de la cultura de proyectos se han evidenciado avances en la consolidación de la cultura de la planeación y la presupuestación basada en proyectos, permitiendo la ejecución del plan de desarrollo y facilitando su armonización con los presupuestos y la disponibilidad de los recursos.

Se ha logrado el análisis de los proyectos de inversión pública con técnicas modernas de evaluación, permitiendo mejorar la calidad de la inversión.

El trabajo en equipo, ha generado un aprovechamiento de los conocimientos individuales, permitiendo la productividad institucional y ganando competitividad.

Trabajar con los técnicos y profesionales, ha permitido generar ideas, perfilarlas y entregarlas a los directivos y ejecutivos para su implementación.

Ha sido posible brindar participación a la comunidad, gremios, ONG's, en todos los procesos de la gestión territorial, permitiendo así democratizar el funcionamiento del Banco, especialmente en el acceso a la información.

Se ha convertido en un Instrumento anticorrupción. “ si no somos parte de la solución, somos parte del problema “. Así lo hemos entendido, y así lo hemos aplicado en el Departamento de Caldas.

“ La sociedad colombiana debe reeducarse con el compromiso ético de abandonar la actitud antiética de rechazar en público lo ilegal, mientras que en privado peca de laxitud, convencida de que los recursos públicos son para sacarle tajada “.

Todo lo anterior, sumado a una verdadera gerencia, ha permitido un manejo adecuado a las finanzas del departamento, llevando a que éste sea uno de los pocos entes territoriales del país viables económica y financieramente.

Los indicadores más importantes muestran que el Departamento de Caldas, tiene maniobrabilidad financiera y capacidad de inversión.

## **RECOMENDACIONES**

### ***A los Gobiernos Locales.***

Fortalecer las Oficinas de Planeación a nivel municipal.

Fortalecer el funcionamiento de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión de los Municipios.

Capacitar a funcionarios de carrera administrativa en procesos de planificación financiera.

Dar aplicabilidad a la normatividad vigente, en especial en los procesos de planificación y presupuestación.

Adoptar metodologías y sistemas de ejecución y de evaluación de resultados.

Implantar sistemas de información para la planeación con datos confiables, actualizados, oportunos, accesibles y comprensibles.

### ***Al Gobierno Departamental.***

Fortalecer el componente institucional del Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Departamento.

Apoyar a los Municipios en la Actualización de los Programas de Desarrollo Institucional.

Crear un sistema de gestión de Programas y proyectos de Inversión del sector público articulado a las entidades del sector privado y comunitario, incluyéndolos como prioritarios en el Programa de Competitividad-Dimensión Institucional, que se viene formulando en el Departamento con el apoyo del Comité Intergremial de Caldas.

Crear el Banco de Proyectos Agroindustriales, en alianza con el sector privado, Cámara de Comercio - FOREC - Corporación para el Desarrollo de Caldas.

Crear el Banco de Programas y Proyectos Productivos del Eje Cafetero, que permitan generar procesos de desarrollo económico y social a nivel regional, especialmente a través de la generación de empleo.

Generar una estrategia para la formulación de proyectos productivos, de turismo, agroindustriales y ambientales, para el acceso a recursos de Cooperación Técnica Internacional.

### ***Al Gobierno Nacional.***

Cualificar la asistencia técnica y las consultorías que ofrecen este tipo de servicios, en los temas de planificación, proyectos y presupuestación.

Habilitar a las entidades de control -Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación- en los Sistemas de Gestión del Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional .

Gestar procesos educativos locales y regionales que permitan ir más allá de la cultura del proyecto y el desarrollo de procesos participativos-territoriales y sectoriales en torno al diseño e implementación de escenarios y visiones de futuro, procesos que se iniciarían con la sensibilización a las universidades tanto públicas como privadas de la Nación.

Generar una estrategia educativa, dirigida a la creación y capacitación de las veedurías ciudadanas, permitiéndoles el ejercicio de la vigilancia, el control y la fiscalización social de las políticas estatales y de la gestión pública, sobre los programas y proyectos a ejecutarse, por los niveles nacional y territorial.

### ***A los Organismos de Cooperación Internacional.***

Adelantar políticas y estrategias de Desarrollo Institucional para las entidades de los niveles nacional y territorial.

Por último, quiero recordarle a los responsables en los Departamentos y en los Municipios; a los Señores Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Planeación, Secretarios de Hacienda, Jefes de Presupuesto, Jefes de Control Interno, que en ustedes está, el que ordenen y vigilen la aplicabilidad de la normatividad vigente.

**“ El pasado pertenece a la memoria, el presente a la acción y el futuro a la imaginación y la voluntad ”.**

**Antonio Alonso Concheiro**