

Seminario Internacional Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Pública

Autor: Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de Colombia

PRESENTACION

I. Porqué surge la idea de crear una herramienta de planificación de la inversión a través de proyectos?

II. Qué es el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia?

III. Primera fase: Bpin

IV. Segunda fase: Red Nacional de Bancos

V. Objetivos y logros de las fases I y II del Sinagep (Bpin y Red de Bancos)

VI. Criticas y respuestas Bpin

VII. Estado del Banco de Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

VIII. Futuro del Bpin

IX. Conclusión: Ha servido este proceso en la planificación de la inversión?

I. Porqué surge la idea de crear una herramienta de planificación de la inversión a través de proyectos?

Antecedentes

El diagnóstico utilizado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, sobre el uso de los recursos públicos comprometidos en inversión en 1985 reflejaron existencia de problemas en su presupuestación y por ende en su seguimiento.

Problemas de la inversión pública en 1985

- Las instancias nacionales se enteraban tardíamente de mejores opciones de inversión ya que no se planificaba con suficiente tiempo, sino que se esperaba a conocer los montos de inversión para programar los recursos
- Algunos proyectos rechazados en algún nivel eran aceptados en otros ya que no existía una herramienta informática que almacenara y ordenara los proyectos a presentar
- Se daba un manejo personal y no institucional de información sobre proyectos
- Existía duplicidad de esfuerzos en preinversión por desconocimiento sobre lo que otras entidades pudieran proponer
- Se tenía escasa confiabilidad y calidad de la información
- No existía un manejo sistemático de la información
- Las decisiones de inversión, en su gran mayoría, no acertadas

Del análisis de la situación se observó que....

- Era necesario un sistema basado en una herramienta que hiciera compatible la planeación con la ejecución
- Era necesario un sistema basado en una herramienta que orientara la inversión hacia la generación de beneficios netos
- Era necesario un sistema con unas metodologías uniformes de evaluación ex ante
- Era necesario un sistema que brindara un lenguaje común respecto al manejo de la preinversión

II. Qué es el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia?

SINAGEP – Definición

- Es un sistema de información que relaciona bancos de programas y proyectos de inversión pública de entes nacionales y regionales
- Un sistema que registra programas y proyectos de inversión viables técnica, financiera, económica, social, ambiental e institucionalmente
- Un sistema que registra proyectos financiados o susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos de la Nación o de los Entes territoriales
- Es la fase final después de Bpin y Red de bancos

El Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia, Sinagep se desarrolla en componentes o fases, las cuales son::

- Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión
- Bancos Departamentales y Municipales de Programas y Proyectos de Inversión
- Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos de Inversión como sumatoria de bancos nacionales, departamentales y municipales

III. Primera Fase: Implantación del Bpin

El Bpin, Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

- Se crea a partir del convenio DNP - BID - Ilpes 1989 - 1993
- La institucionalización del Proyecto Bpin en DNP se da a partir de 1993 y continúa hasta el 2000

Misión del Bpin

Administrar la información sobre la preinversión pública colombiana financiada o cofinanciada con recursos del presupuesto general de la Nación

Funciones del Bpin

- Establecer políticas y estrategias de desarrollo y operación de los bancos de programas y proyectos de inversión pública en Colombia
- Consolidar información sobre la inversión pública nacional.
- Promover acciones para consolidar cultura de la preinversión, la planeación, la presupuestación, y apoyar el control, el seguimiento y la evaluación de resultados a partir de programas y proyectos
- Dirigir procesos de capacitación y asistencia técnica en teoría de proyectos, metodologías y marco conceptual de bancos de proyectos, así como en el manejo del aplicativo Bpin

Administración del Bpin

- La División de Operación y Sistemas, de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de

Planeación es la administradora del Bpin y demás herramientas computacionales empleadas en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

En cada entidad nacional hay un administrador de algunas funciones de la herramienta computacional

Visión del Bpin

El Bpin será la instancia central de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia

Los componentes del Bpin

Metodológico: Avalar y apoyar el diseño de metodologías de identificación y evaluación ex ante de proyectos de inversión

Institucional-Legal: Escribir y divulgar manuales operativos y de flujos de información a las entidades estatales hacia el Bpin, y consolidar el piso legal de dicha operatividad y de flujo de información

Capacitación y asistencia técnica: Capacitar en el empleo de las metodologías, en el marco conceptual del Banco de Programas y Proyectos de Inversión, en el manejo de las herramientas computacionales, y en teoría de proyectos, así como asistir a las entidades en estos temas.

Sistemas: Diseñar y divulgar herramientas computacionales desarrolladas para el manejo de la información en los bancos de programas y proyectos de inversión.

Los flujos de información en el Bpin

El proceso de programación presupuestal

- INSCRIPCION DE PROYECTOS: BPIN
- PREPARACION DEL ANTEPROYECTO DE INVERSION

- PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
- ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
- LIQUIDACIÓN
- EJECUCIÓN
- MODIFICACIONES

Cómo se conforma el flujo de información Nacional

1. Se formula el proyecto en metodologías Bpin por parte de los establecimientos públicos, y demás entidades ejecutoras.
2. Se efectúa una evaluación ex ante por parte de los viabilizadores, es decir, los ministerios y departamentos administrativos. La misma se adelanta con el fin de verificar calidad, consistencia, indicadores y demás items de la evaluación. Si no está bien se devuelve; si está bien pasa a
3. La Unidad Técnica del DNP para control posterior de viabilidad (lo puede devolver según la Resolución 5345/93)
4. Se registra en el Bpin en el resumen de la metodología o ficha de Estadísticas Básicas de Inversión, EBI.

Nota: El Dto 1569 de 1991, determina que para la discusión en Comités Funcionales, sólo se tendrán en cuenta los proyectos registrados a más tardar el 1 de enero del año anterior al que se está programando.

Nota: La Ley 179/94 no permite ejecutar proyectos no registrados en el Bpin.

IV. Segunda Fase : Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos

- Surge gracias al convenio DNP - BID 1994 - 1998
- Se da la implantación de bancos de proyectos en Departamentos, Distritos y Municipios con mas de cien mil habitantes y se continúa cubriendo al país

Misión de la Red de Bancos

- Administrar la información sobre la preinversión pública territorial colombiana financiada con recursos del presupuesto del gobierno local o nacional.
- Proveer información sobre el seguimiento de proyectos de inversión territorial.

Funciones de la Red de Bancos

- Brindar lineamientos y estrategias para el desarrollo y operación de los bancos de proyectos de inversión pública territoriales en Colombia. Cabe anotar que los bancos regionales son autónomas en su operación
- Consolidar información sobre la inversión pública (preinversión y seguimiento) territorial
- Promover acciones para consolidar una cultura de planeación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación de resultados a partir de programas y proyectos
- Dirigir procesos de capacitación y asistencia técnica en teoría de proyectos, metodologías de identificación y evaluación ex ante de proyectos de inversión y marco conceptual de bancos de

proyectos, así como en el manejo del Sistema de Seguimiento y Evaluación a Proyectos de Inversión, Ssepi

Administración de la Red de Bancos

- La División de Operación y Sistemas, de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación es la administradora de la Red de Bancos y de las herramientas computacionales Ssepi, Unidad Consolidadora de Información, UCI a partir de 1999, y del Bpin desde su creación.

En las gobernaciones, municipios y distritos donde está en funcionamiento el Ssepi, se cuenta con un administrador del mismo.

Visión de la Red de Bancos

- El Bpin será la instancia central de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia

Flujo de información departamental/municipal

1. Se propone el proyecto por parte de la comunidad, entes privados, entes descentralizados o secretarías y se elabora su identificación y se formula en metodología Bpin o en ficha EBI, compilando otros estudios si es del caso.
2. Se revisa la información en las Secretarías, Oficinas de Planeación o en sus Bancos de Proyectos para verificar la calidad, y consistencia de la información, así como los indicadores propuestos). Si no está bien se devuelve; si está bien pasa a
3. Banco de Proyectos Departamental o Municipal, Bpid/Bpim, donde se radica el proyecto con la siguiente información:

Fecha, nombre de proyecto, entidad proponente, entidad que presenta el proyecto y responsable de radicación.

4. Se emite el concepto de viabilidad por parte de las Secretarías u Oficinas de Planeación (plazo: 30 días a partir de radicado).

Los criterios a ser tenidos en cuenta son:

Claridad en la descripción, consistencia de actividades y tiempos estimados con el proyecto y sus productos, costos razonables según la región, el que garantice un beneficio comunitario y respecto a la concordancia con los planes municipales o departamentales de desarrollo. Si no está bien, se le notifica al proponente con las debidas recomendaciones (plazo: 10 días). Si está bien, pasa a

5. Bpid/m donde se le otorga un código de registro. Se informa a quien presenta el proyecto

6. Si pasa al nivel nacional, debe ir a la entidad ejecutora (por ejemplo: Comisión Nacional de Regalías).

V. Objetivos y logros del Bpin y la Red de Bancos

OBJETIVOS

- Apoyar la gerencia y toma de decisiones sobre inversión pública.
- Contribuir a la incorporación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de recursos estatales.
- Facilitar logro de objetivos de política y de los planes de desarrollo.
- Proporcionar información veraz y confiable sobre los resultados de la inversión pública.
- Servir de unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional y territorial.

- Apoyar los procesos de evaluación ex ante, seguimiento y evaluación de resultados de la gestión de la inversión pública.

LOGROS

DEL BPIN:

- Expedición de normas para dar un piso legal a los bancos de programas y proyectos de inversión
- Preparación de metodologías para formulación y evaluación de proyectos.
- Elaboración del Manual de Procedimientos del nivel nacional
- Capacitación y asistencia técnica en teoría de proyectos, metodologías, marco conceptual de bancos de programas y proyectos de inversión y herramientas computacionales
- Desarrollo del sistema de información del Bpin (herramienta donde se inscriben programas y proyectos viables para ser financiados con Presupuesto General de la Nación)
- Consolidación de una red de computo

DE LA RED DE BANCOS:

- Asistencia en la creación y puesta en marcha de bancos territoriales de programas y proyectos
- Desarrollo del sistema de información Ssepi para gestión de proyectos en departamentos y municipios.
- Desarrollo del sistema UCI para facilitar la consolidación de información de proyectos de los bancos territoriales.
- Distribución del software Omniledge que ofrece información jurídica sobre bancos de proyectos, sistemas de planificación, entre otras normas.

- Preparación de documentos guías para procesos de creación y consolidación de bancos de proyectos de entes territoriales.

VI. Críticas/problemas y respuestas

CRITICAS

- El marco legal requiere ajustes dado que se han aprobado normas que pueden deslegitimar otras anteriores, y generan confusión.
- Las metodologías deben ser ajustadas ya que no incorporan indicadores de producto, impacto, y gestión que provean de elementos al seguimiento. Algunas están desactualizadas.
- Algunos subsectores como el ferroviario o sectores como Medio Ambiente requieren de nuevas metodologías.
- Se requieren ajustes a las herramientas computacionales. Por ejemplo, el Bpin, aunque cuenta con un modulo de seguimiento, no ha sido puesto en práctica y se ha desactualizado.
- No existe red de bancos, ya que aunque la segunda fase del Sinagep toma este nombre, lo propio es que los bancos regionales y nacionales se intercomunique y se basen en la misma herramienta computacional
- No esta claro el apoyo a seguimiento a partir del Bpin, de proyectos, políticas y Plan Nacional de Desarrollo
- No se entiende el Bpin como una herramienta que permita hacer eficiente la asignación de recursos. En numerosas oportunidades se considera un trámite más, y se justifica el desinterés en que pocos proyectos son tenidos en cuenta para la conformación del Plan Operativo Anual de Inversiones (documento que incorpora los proyectos de inversión a ser parte del Anteproyecto de Ley de Presupuesto que se presenta al Congreso para su aprobación) debido a escasez de recursos.

- Hay problemas en la calidad de la información.

RESPUESTAS

- Se espera contratar una consultoría que armonice las normas aprobadas en un “estatuto orgánico”
- Las consultorías actuales permiten identificar los ajustes (especialmente en indicadores) necesarios a las metodologías de identificación y evaluación de proyectos, así como adelantar la coordinación para el diseño de nuevas metodologías.
- El Sinagep permitirá operar una real Red de Bancos
- El registro de proyectos a través de las metodologías por internet, acoge los ajustes requeridos y permitirá contar con un capítulo de indicadores que su vez alimente un modulo de seguimiento
- El Sinagep permitirá consolidar la información de preinversión
- La asignación de recursos depende de restricciones tales como la obligatoria continuidad en el desarrollo de proyectos en ejecución, pero al haber disponibilidad y una buena calidad de información, la asignación será más eficiente hasta el punto de medir los resultados y en dado caso, dirigir los recursos a nuevos esfuerzos
- La consultoría que actualmente se desarrollo para la revisión de la información de los proyectos de la vigencia 2000 permitirá adelantar una socialización de propuestas y recomendaciones para mejorarlas en las entidades y actualizarla en el Bpin

VII. Estado Bpin

- Se esta trabajando para lograr la versión 4.0 Ssepi, la cual incorpora comentarios de los usuarios y funcionarios del Bpin con el fin de facilitar el trabajo de registro y seguimiento de proyecto

- Próximamente se estará publicando el Boletín del Ssepi, notificando sobre trabajos adelantados para el acercamiento a los bancos regionales y mejora de la operatividad de los bancos. Igualmente incorpora noticias del panorama nacional respecto a los bancos regionales de proyectos de inversión.
- Se adelanta una consultoría para mejorar la calidad de la información de preinversión registrada en el Bpin
- Se continua con capacitaciones en el manejo del Ssepi, empleo de las metodologías, en Marco Conceptual de bancos de proyectos de inversión y en Teoría de Proyectos
- Se está conformando el Centro de Documentación
- Se continua con la entrega gratuita del Omniledge
- Se trabaja en mejorar el aplicativo Bpin (Ajustes tales como la incorporación de información adicional de proyectos que se presentan ante la Comisión Nacional de Regalías, CNR (ente que maneja en Fondo Nacional de Regalías, nutrido con recursos producto de la venta de petróleo, carbón y otros productos). Además se trabaja en el manejo descentralizado del Bpin en cuanto a capacitaciones y asistencias técnicas de la herramienta y demás componentes del Bpin
- Se elaboró el documento Marco Conceptual del Banco de Proyectos Exitosos, con el fin de que Colombia construya y ponga en marcha este banco como ejemplo piloto para América Latina.
- Se elaboró el documento Marco Conceptual para la construcción y puesta en marcha del Banco de Costos Prototipo, el cual pretende servir de referente a formuladores y viabilizadores de proyectos, al contar con una base que relacione los costos de

proyectos tipo sectoriales respecto a los costos de las actividades más frecuentes o tipo de estos proyectos, por regiones.

VIII. Futuro del Bpin

- Seguir trabajando en mejorar la calidad de la información a nivel de preinversión, elaborar estudios sectoriales y regionales, apoyar la labor de seguimiento a través de un modulo de indicadores de producto, impacto y gestión, apoyar la evaluación expost a través de metodologías, y ajustar o coordinar el diseño de nuevas metodologías sectoriales y de programas
- Construir y poner en marcha el Banco de Proyectos Exitosos, BPE: Este modulo operará en ambiente Internet y el coordinador latinoamericano será el Ilpes. El documento ha sido divulgado a las entidades nacionales y al interior del DNP. Próximamente se publicará su versión final y se pondrá a prueba el sistema que operará este Banco. Se espera llevar a cabo un seminario nacional para mostrar los avances, poner a discusión los criterios de selección y su operación.
- Construir y poner en marcha el Banco de Costos Prototipo, BCP. Se requiere de fuentes de información que aún están por conocer.
- Apoyar la oficina de sistemas en unificar las plataformas desarrolladas tanto en la Unidad de Inversiones Públicas del DNP, como las desarrolladas en otras unidades del departamento. Esto, como es de suponerse, incluye la red de bancos dentro del Sinagep
- Ajustar y colocar las metodologías de identificación y evaluación de proyectos por internet para que desde este modulo se registren los proyectos, evitando que los mismos se registren directamente en las fichas EBI. Esto apoyará el módulo de seguimiento a diseñar

- Descentralizar el Bpin en todos sus componentes
- Armonizar el piso legal, incluyendo nuevos temas como el BPE, la ejecución de proyectos sin registro sujetos a pagos por parte de la Tesorería, la recopilación de información registrada en el Ssepi, procedimientos para registro de proyectos presentados a la CNR
- Publicar periódicamente el Boletín del Ssepi
- Mejorar periódicamente la página WEB del Bpin
- Divulgar el documento “Memorias de los 10 años del Bpin”
- Asistir otros países en la construcción y puesta en marcha de bancos de proyectos de inversión
- Trabajar por abolir un punto negro en el panorama: Dado que faltan funcionarios para llevar a cabo las funciones a cumplir, debemos procurar por trabajar con entidades como el BID para cumplir con la tercera fase de la consolidación del Sinagep

IX. Conclusiones: Ha servido este proceso en la planeación de la inversión?

El sentimiento es que si ha servido, pero falta camino por recorrer, así como trabajar las debilidades y las amenazas que se presentan. Esta conclusión se basa en que:

- El Bpin es una herramienta dedicada a la transparencia del manejo de recursos, dando respuesta a los problemas enunciados al inicio de la ponencia
- Se empezó a conocer la importancia de la formulación de proyectos a través de metodologías uniformes, basadas en

Teoría de Proyectos y demeritar el hecho de que se ejecuten ideas sin justificación

- Se cuenta con un centro consolidador de la información y emisor de lineamientos de operación tendientes a la homogeneización del manejo de la preinversión
- Una entidad del estado brinda asistencia y capacitación en temas como Teoría de Proyectos y empleo de metodologías de formulación y evaluación de proyectos gratuitamente
- Una entidad del estado ofrece herramientas computacionales para el manejo de bancos de programas y proyectos de forma gratuita
- La operatividad de los Bancos territoriales se puede basar en los lineamientos del Bpin y con el Sinagep se podrá fortalecer este aspecto
- Las metodologías, herramientas, manuales y cursos de capacitación pueden ser aprovechados por usuarios interesados

Y tendrá mayor utilidad cuando

- Se elaboren informes de calidad de la preinversión y se apoye el seguimiento vigilando el comportamiento de los recursos
- El BPE presente proyectos regionales, de ONGs, y del sector privado adicionalmente a los de carácter nacional, brindando elementos de juicio para formular nuevos proyectos o mejorar la ejecución de aquellos en marcha
- Exista un piso legal coherente que permita aclarar las reglas de juego y hablar un mismo idioma
- Cuando se realicen informes periódicos del estado de los bancos permitiendo adoptar correctivos

- Se continúe con el intercambiar de experiencias como se ha dado en este seminario, enriqueciendo la labor, aunando esfuerzos y permitiendo adelantarse a hechos vividos para tomar correctivos cuando sea del caso.