

## MEMORIAS DEL BPIN 1989 – 1999

(Documento preparado con ocasión de la celebración de los 10 años de existencia del Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia)

Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública – Bpin

Departamento Nacional de Planeación  
Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas  
Agosto del 2.000

Memorias del Bpin 1989 -1999

MEMORIAS DEL BPIN 1989 – 1999

Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública – Bpin

Departamento Nacional de Planeación  
Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas  
Agosto del 2.000

MEMORIAS DEL BPIN 1989 – 1999

Tabla de contenido

Introducción

Capítulo primero. Los propósitos originarios

Capítulo segundo. Los grandes momentos del proceso de consolidación del Bpin

Capítulo tercero. Las enseñanzas del proceso

Capítulo cuarto. Los resultados alcanzados y críticas recibidas

Capítulo quinto. El Bpin actual

Capítulo sexto. Los retos futuros

Anexos

## Introducción

El 21 de abril de 1999 se conmemoraron diez años de creación legal del Banco de Proyectos de Inversión Pública, Bpin de Colombia. El Bpin es uno de los componentes esenciales del Sistema Nacional de Planeación y del Sistema Nacional de Inversión Pública de Colombia.

La magnitud del esfuerzo ininterrumpido hecho por el País a lo largo de la última década para poner en funcionamiento un conjunto de herramientas que facilitarían la introducción de criterios de eficiencia y eficacia a los procesos de inversión pública no puede pasar inadvertida en un período de tiempo especialmente importante para los Colombianos comprometidos con el logro de la paz y la convivencia ciudadana, en un contexto macroeconómico y fiscal de escasez acentuada de recursos.

21 de abril es el día en que se consolidan los esfuerzos iniciados a mediados de la década de los 80's por los visionarios de la entonces Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, Udru, del Departamento Nacional de Planeación, DNP. Arduas sesiones de trabajo se dieron para perfilar un proyecto que permitiera elaborar metodologías y criterios sencillos para evaluar y seguir la ejecución de la inversión pública en las regiones, departamentos y municipios, en el contexto de un Estado descentralizado política, administrativa y fiscalmente.

En este ensayo se pretende plasmar una panorámica de los principales momentos y hechos de este proceso como una muestra de gratitud institucional a todos aquellos protagonistas anónimos que pusieron su talento al servicio del País y lograron contribuir de manera incomparable a la conformación de bancos de proyectos de inversión pública para mejorar la calidad de la inversión pública y contribuir al desarrollo económico y social de Colombia.

Además, el propósito de este documento es el de servir de memoria institucional recopilando, no solo apuntes amablemente entregados por los gestores del Bpin durante los pasados diez años, sino plasmando logros y obstáculos presentados a lo largo de la década e incorporando lineamientos y acciones futuras tendentes a mejorar la función de servicio a la inversión pública nacional y territorial.

Pretendemos escribir un artículo descriptivo de estos temas enriquecido con algunas reflexiones críticas sobre el proceso en general, que sirva a los propósitos de promoción y divulgación de una experiencia de gestión pública digna de conocer, como quiera que se ha inscrito en el contexto de las políticas públicas para modernización del Estado adoptadas por Colombia en la última década.

Objetivos del ensayo:

- ◆ Compilar las memorias del proceso de implantación del banco de programas y proyectos de inversión pública como herramienta para contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión pública colombiana, desarrollado en la década 1989 – 1999.

- ◆ Mostrar un panorama general de los antecedentes del proceso de implantación de los bancos de proyectos de inversión pública en Colombia.
- ◆ Presentar una descripción global del proceso ejecutado: ¿Cuándo empezó? ¿Cuáles han sido las fases de desarrollo y acciones ejecutadas? ¿A cuánto asciende el presupuesto invertido en el logro de estos fines?. ¿Cuál ha sido la duración del proyecto?.
- ◆ Resumir los principales logros alcanzados por Colombia durante el proceso de implantación de un banco de proyectos como herramienta para contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión pública.
- ◆ Perfilar líneas futuras de acción que permitan consolidar el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, Sinagep. El Sinagep sintetizará la consolidación de un banco nacional, de los bancos territoriales y de la red nacional de bancos como instrumentos de modernización de la gestión estatal colombiana .
- ◆ Realizar un análisis crítico del proceso a través de las percepciones de quienes han participado en él durante los últimos diez años, para evidenciar los impactos generados, logros, éxitos, fracasos y enseñanzas del proceso.

#### Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública

***"Una larga travesía empieza con tan solo un paso" Niki Lauda***

**Capítulo primero. Los propósitos originarios**

Antecedentes y reseña histórica:

A mediados de la década de los 80's el Departamento Nacional de Planeación, DNP, formuló un proyecto orientado a generar metodologías sencillas que facilitarían la gestión de la inversión pública nacional enfocada a resolver problemas y satisfacer necesidades regionales y locales. Este proceso se inició con el apoyo financiero de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Durante los primeros dos años se retomaron las metodologías para formulación y evaluación de proyectos utilizadas por el Banco Mundial – Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONUDI y se emprendió un ejercicio de revisión para encontrar opciones de adaptación y uso de estos instrumentos para la gestión de la inversión pública nacional colombiana. También se realizó una exploración y acercamiento a las experiencias de gestión de inversión pública en países latinoamericanos y en algunos desarrollados, caso, Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

En el marco de este proceso, se gestó y tramitó un proyecto de inversión con apoyo de cooperación internacional, via Fondo Especial Japonés, y surgió la idea de conformar y poner en marcha el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, el cual incluía el Proyecto "Implantación del Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública" o Proyecto Bpin. A partir de entonces, se ensamblaron dos equipos de trabajo: uno concentrado en la generación de las metodologías para formulación y evaluación de proyectos y otro dedicado a organizar y poner en operación un sistema de inversión pública soportado en un banco de proyectos. Los dos grupos fueron ubicados en la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes, Organismo académico de la Comisión Económica para América Latina, Cepal, fué contratado como asesor técnico del proyecto en virtud a su experiencia en el tratamiento de estos temas y como parte de los acuerdos pactados con el BID, Fondo Especial Japonés para la ejecución del proyecto Bpin.

Los objetivos iniciales del Bpin:

El Sistema Nacional de Gestión de programas y Proyectos de Inversión Pública fué diseñado en tres etapas: implantación de un banco nacional de proyectos, implantación de bancos de proyectos en las entidades territoriales y consolidación de la red nacional de bancos de proyectos.

El proyecto contemplaba como objetivos:

- Mejorar la calidad de la información disponible para tomar decisiones de asignación de recursos de inversión pública y contribuir por este medio a elevar el beneficio social de la acción estatal, mediante el diseño y puesta en operación de un banco de proyectos, como sistema de información compuesto por cuatro componentes: legal e institucional, metodologías, capacitación y asistencia técnica y sistemas.
- Incorporar teoría de proyectos y una cultura de proyectos para la gestión de la inversión pública colombiana, mediante el diseño e implementación de un programa de capacitación que ampliara las disponibilidades de recursos humanos conocedores de las técnicas de proyectos.
- Apropiarse de tecnologías adecuadas para el manejo de grandes volúmenes de información en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos, mediante el diseño y puesta en operación de un sistema de información para la gestión de la información sobre proyectos de inversión pública.

#### Principales eventos y hechos durante la ejecución del proyecto Bpin

La iniciación efectiva de labores del proyecto arrancó a partir del mes de marzo de 1990, un año después de la protocolización del acuerdo marco con el BID. Estuvo inscrita en una administración pública tradicionalmente burocrática, sujeta a vaivenes originados por los relevos en los altos cargos directivos y en la que se evidenciaba una resistencia al cambio de esquemas de gestión.

Sobre la marcha se asumió el empalme y articulación con el proyecto OEA que venía ejecutándose desde 1987 y que ya había generado una propuesta de modificación del estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación.

Se integró un equipo de proyecto conformado por cerca de diez personas. Un consultor coordinador quien asumió la gerencia del proyecto, Dos consultores internacionales provenientes del Ilpes, algunos consultores colombianos vinculados de tiempo atrás a procesos de gestión pública desde el Ilpes y algunos consultores internacionales para el componente de metodologías. Simultáneamente fueron vinculándose los funcionarios de las Divisiones de Operación y Sistemas y Metodologías, creadas como parte de la estrategia para institucionalizar los resultados del proyecto en la administración pública colombiana.

#### Principales líneas de trabajo del Bpin en esos días:

- Componente legal e institucional:
  - Tramitar el proyecto de Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y de los decretos reglamentarios que establecían el perfil básico que debería tener a partir de 1989 el manejo de la inversión pública en Colombia: Un Sistema Nacional de Inversiones Públicas basado en bancos de programas y proyectos articulados alrededor de un proceso de gerencia financiera pública, en la que los momentos de planeación, evaluación

exante, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados estuvieran claramente definidos en función de productos e indicadores que permitieran medir los impactos reales de la acción estatal orientada a mejorar las condiciones sociales, a contribuir al crecimiento y desarrollo y soportado en sistemas computacionales de manejo de la información. Con este perfil se pretendía superar el esquema imperante hasta entonces, caracterizado por ser disperso, basado en partidas sin soportes adecuados, fragmentando la asignación de recursos, aumentando las inequidades y desigualdades y permitiendo el ejercicio de una actividad política tradicional, clientelista, con pocos controles efectivos y sin mucho impacto real.

- Componente de metodologías
  - Diseñar, adaptación y difundir metodologías para formulación y evaluación exante de proyectos de inversión pública
  - Consolidar un marco conceptual básico que permitiera crear una cultura de proyectos en el sector público colombiano.
  - Preparar lineamientos conceptuales para la conformación de un sistema de seguimiento a proyectos de inversión pública.
- Componente de capacitación y asistencia técnica
  - Diseñar e implementar una estrategia de capacitación que permitiera en el corto plazo, aumentar las disponibilidades de recurso humano colombiano habilitado en el uso de la teoría de proyectos.
  - Diseñar y poner en operación un esquema de asistencia técnica que permitiera a los funcionarios de las entidades nacionales obtener respuestas a las consultas generadas al impulsar el proceso de gestión de proyectos en sus organizaciones.
- Componente de sistemas
  - Diseño y puesta en operación de un sistema de información computarizado sobre proyectos basado en tecnologías de punta.
  - Adquisición y distribución entre las entidades públicas nacionales de equipos de cómputo para gestión de información sobre proyectos.
  - Implantación de un esquema de comunicación indirecto basado en transmisiones de información en dispositivos magnéticos para facilitar la consolidación de proyectos públicos en los ministerios y en el DNP.

## **Capítulo segundo. Los grandes momentos del proceso de consolidación del Bpin**

Cuatro podrían ser los períodos de tiempo para mostrar el desarrollo e impactos del Bpin en Colombia:

### Los orígenes: desde 1985 hasta 1988.

Esta fase se caracterizó por el entusiasmo que animaba a quienes sentían ser pioneros en procesos de modernización del sector público. De igual forma, resultó clave en este momento el apoyo brindado por la OEA y el BID para financiar un proyecto de la envergadura del Bpin. A nivel nacional, la gestión de la inversión pública se caracterizaba por apropiaciones presupuestarias para pequeños proyectos evidenciados en decisiones particulares de quienes tenían injerencia en el presupuesto. La incidencia de Personajes regionales era clave para apadrinar la obtención de recursos. Si las circunstancias eran favorables el proyecto terminaría, sino, era altamente probable que quedara inconcluso o que simplemente los fondos se ejecutaran en algunas actividades de bajo impacto. Las posibilidades de control efectivo eran mínimas porque la información sobre las decisiones y sobre los proyectos era manejada a título personal sin ningún soporte de sistemas de información. La memoria entorno de ellos no era institucional sino personal. Críticos en este momento fueron el proceso de negociación con el BID debido a la poca experiencia colombiana en estos asuntos y el proceso de mercadeo de la propuesta de estatuto presupuestal en el Congreso Nacional.

### La primera fase: El banco de proyectos de inversión pública

Esta fase comprende dos momentos: el proceso de implantación del banco con apoyo del BID y del Ilpes y la institucionalización del Bpin en el DNP y en el sector público.

El primer momento se caracterizó por la conformación del equipo del proyecto con consultores nacionales e internacionales y por la integración de este equipo y el que venía trabajando desde finales de los 80's con financiación de la OEA. Fué el período durante el cual se generaron la mayor parte de los instrumentos metodológicos, computacionales, legales y procedimentales del Bpin. Particularmente importantes fueron el diseño e implementación de la estrategia de capacitación y asistencia técnica, la expedición del estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación y los reglamentos operativos del banco, así como, la implantación del software Bpin para la gestión de la información sobre proyectos en las entidades del nivel nacional, hecho que marcó un hito en Colombia al ser el primer sistema de información de tal cobertura tanto en el sector público como en el privado. Crítico en este momento fué la prueba de la versión inicial del software Bpin que debió ser sustituida completamente por una versión desarrollada en tiempo record.

El segundo momento fue crítico en general. La terminación del proyecto y la conformación de los equipos básicos de trabajo de las dos divisiones creadas en la estructura del DNP para institucionalizarlo produjo asimetrías de información,

variaciones en el perfil de las acciones y una aparente disminución del ritmo de trabajo del Bpin. La institucionalización fue entendida como el darle continuidad a las acciones de capacitación y asistencia técnica, mantener los procesos de soporte a usuarios del naciente software Bpin y divulgación de los reglamentos operativos. Solo a partir de 1990 se empezó a introducir un esquema diferente, según el cual, las iniciativas de inversión debían girar en torno a proyectos viables económica, social, ambiental y financieramente registrados previamente en el banco nacional de proyectos y fué en este año cuando empezaron a fructificar los esfuerzos hechos hasta entonces. El informe final del proyecto preparado por el Ilpes reseña los resultados alcanzados hasta entonces. La concentración de los procesos de registro en el Bpin sobrecargó al DNP e implicó reforzar el equipo de la división de operación y sistemas con personal administrativo que digitalará en el Bpin los cúmulos de proyectos provenientes de las entidades públicas que evidenciaban el impacto logrado. Se tiene la impresión que la calidad de la información de estos años era aceptable considerando el momento del proyecto.

#### La segunda fase: Los bancos de proyectos territoriales y el nacimiento de la red nacional de bancos

Esta fase se caracterizó por la intención de avanzar en el proceso fomentando la creación de bancos de proyectos en los entes territoriales. Igual que en las fases anteriores fúe clave la negociación de apoyo financiero con el BID y el inicio efectivo de actividades del proyecto diseñado para este momento y que se denominó "Implantación de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos".

Transcurrieron varios meses desde la protocolización del acuerdo BID – DNP, antes de la vinculación del Gerente del proyecto, la aprobación del plan de acción y la contratación efectiva de consultores. Interesante resultó el proceso de revisión de los alcances del proyecto para ajustarlo a un dimensionamiento menor pero de mayor impacto. Crítica fue la articulación del proyecto red de bancos con el Bpin y con el DNP en general. La opción de un equipo externo que coordinara su acción con los equipos internos establecidos resultó compleja. La dinámica del proyecto encontró necesario revisar y ajustar elementos de la experiencia del Bpin y este ejercicio generó tensiones a nivel directivo en DNP. El respaldo otorgado por la Dirección y la Subdirección del DNP a la gerencia del proyecto fue vital para poder avanzar. No obstante el vacío generado por la débil comunicación es evidente. La expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planeación implicó ajustar el proyecto y concentrarse en los departamentos y los municipios de mas de cien mil habitantes, concibiendo una estrategia en cascada en función de la cual se esperaba fortalecer la capacidad institucional de los departamentos y las grandes ciudades para que fueran multiplicadores en sus áreas de influencia. No en todos los casos fue posible debido a que el mejoramiento de capacidad institucional es un proceso de mediano plazo. La institucionalización de los productos y resultados del proyecto fue igualmente crítica. No se concertó una estrategia precisa que facilitara la transferencia de documentos y sobre todo del conocimiento generado durante el proyecto. A pesar de disponer de bastantes documentos no se logró migrar la experiencia adquirida hacia el equipo del Bpin que terminó asumiendo los resultados del proyecto. Durante esta misma fase se empiezan los trabajos relacionados con el montaje del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública establecido por la Constitución de 1991. El equipo lider de este proceso asume

como soporte teórico y conceptual la teoría neoinstitucional y construye un sistema denominado Sinergia. Infortunadamente, razones personales impidieron la creación de empatía entre Bpin, Red de Bancos y Sinergia. En varios momentos se hizo evidente esta dicotomía bajando el perfil de los impactos generados porque las entidades públicas percibían mensajes antagónicos. Recientemente esta tensión se eliminó y se espera que los debates académicos y organizacionales entorno de la articulación teoría de proyectos, teorías modernas de gestión pública y neoinstitucionalismo posibiliten la construcción de un sistema de valor agregado en el que se facilite la transición del Estado a nuevos paradigmas rescatando el valor de la historia. Habrá que explorar las bondades de adoptar un sistema de presupuesto orientado a resultados y construido a partir de programas y proyectos de inversión con resultados esperados claros, integrados a planes estratégicos de desarrollo institucional y todos ellos en sintonía uno a uno con los lineamientos de los planes de desarrollo económico y social.

Logro final: El Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Colombia, Sinagep.

Esta fase en desarrollo actualmente, pretende consolidar el sistema integrando el Bpin, los bancos de proyectos departamentales, los bancos de proyectos municipales y poner en operación efectiva la red nacional de bancos de programas y proyectos de inversión ,conformada por ellos. Está prevista como la fase de renovación y actualización de instrumentos y herramientas para mejorar la gestión de los bancos de proyectos. Se ha iniciado el proceso de negociación con el BID para obtener el apoyo financiero necesario para ejecutar las actividades y tareas de esta fase. Los lineamientos específicos de trabajo previstos se analizan detalladamente en el capítulo sobre el futuro del Bpin.

### **Capítulo tercero. Las enseñanzas del proceso**

La consolidación del Bpin no ha sido un objetivo per se. El banco ha sido considerado como un instrumento para lograr la incorporación de criterios de racionalidad a los procesos de toma de decisiones sobre inversión pública. Apostarle al desarrollo no es el fin del banco. Facilitar a los gestores de la acción pública el acceso a información válida, confiable y oportuna, si lo es.

Los bancos de proyectos no pueden verse como entes aislados o como meros requisitos o puntos de trámite en los flujos de información para la gestión pública. Los bancos son un componente esencial de los sistemas de gestión pública. Son igualmente útiles en sistemas de gerencia estratégica, que en sistemas de gerencia por procesos o por proyectos. En esquemas completamente centralizados o esencialmente descentralizados. En sistemas políticos democráticos o en regímenes dictatoriales. Son buenos en instituciones estatales, pero también en las privadas, en las ONG's y en las entidades solidarias. Son en esencia un instrumento de gestión que permite introducir criterios de orden, racionalidad, prioridad, elegibilidad, efectividad a las decisiones de inversión.

La responsabilidad social por la toma de decisiones de inversión pública compromete a los Políticos, pero, es mas sencillo el proceso si han sido evaluadas previamente las mejores opciones y si se ejecutan adecuadamente las actividades que pongan en marcha las soluciones a los problemas y necesidades de los colombianos, sin distinción alguna. La sociedad civil igualmente está comprometida en las acciones de seguimiento y veeduría ciudadana en pro de la adecuada ejecución de los proyectos y programas. El proceso compromete también a los Gobernantes responsables de liderar durante su período de gobierno las acciones estatales orientándolas al logro de los objetivos de bienestar, calidad de vida y desarrollo. Podemos avanzar un poco mas si trabajamos en profundizar la distinción que existe entre planes de desarrollo económico y social y planes de gobierno en la intención que cada Alcalde, cada Gobernador, cada Presidente asuma procesos de avance con base en una carta de navegación de largo plazo para el País, el departamento y el municipio armonizadas, complementarias, subsidiarias, y que los planes de gobierno sean la bitácora de la acción de un equipo durante un período de tiempo en pro de esos grandes objetivos y retos. Tal vez, hoy se perciben procesos de gestión que arrancan de cero, que rehacen diagnósticos, unas veces porque están mal, otras porque no sirven a intereses específicos. En el futuro se esperaría disponer de sistemas de información ricos sobre la realidad del país, los departamentos y los municipios que permitan hacer el diagnóstico para identificar los problemas, las necesidades y arrancar efectivamente desde allí la formulación de políticas, planes, programas y proyectos.

Cuando el Bpin nació para dar cumplimiento a la Ley 38 de 1989 con la ayuda del BID y del Ipes, contaba con un reconocimiento merecido: Se creó como el lugar donde se debía cuidar de la generación primera de la inversión; el lugar donde se debía vigilar la preinversión. Poco a poco los gestores públicos fueron contribuyendo a desdibujar esta imagen objetivo. Se desestimaron los procesos de capacitación y asistencia técnica, surgió una cultura del rumor entorno de la poca utilidad del banco, hizo carrera y se convirtió casi en ley la costumbre de asumir que

el proyecto es la ficha EBI o ficha de estadísticas básicas de información sobre inversión pública y no que ella es tan solo un resumen ejecutivo obtenido a partir de los documentos del proyecto elaborados con base en las metodologías para formulación y evaluación de proyectos . El banco perdió credibilidad porque, con honrosas excepciones, los actores comprometidos en sus procesos le bajaron el perfil a su acción. Los formuladores de proyectos implementaron los prototipos y los modelos para hacer mas sencillo el proceso. Los viabilizadores de proyectos disminuyeron los niveles de exigencia sobre la calidad de la información para emitir un si. Se mantuvo la excepción que permite incorporar en los presupuestos partidas para inversión sin que el programa o proyecto haya sido formulado, viabilizado y registrado en los bancos de proyectos argumentando que en algunos casos la urgencia es inminente, en otros que las metodologías son demasiado detalladas, en otras que los tecnócratas no entienden el asunto y desconocen la realidad regional y local. Los gerentes de proyectos durante la ejecución no solo ajustan el proyecto a las nuevas circunstancias, sino que, en muchas ocasiones lo reformulan matizando los ajustes como actualizaciones. Los organismos de control centran su atención con demasiado énfasis en los detalles del asunto y no siempre analizan los impactos generados, los grandes resultados, las bondades de la acción.

El liderazgo de los Gobernantes y sus colaboradores inmediatos, así como, el de los Directores de los Bancos e Programas y Proyectos es esencial. Sin apoyo de la alta dirección de los entes estatales, de los políticos y de la comunidad, los esfuerzos por consolidar una cultura de la gestión pública basada en proyectos con resultados e impactos medibles y verificables será muy difícil.

♦ *Aspectos legales e institucionales:*

Nuestra cultura política se basa en un respeto teórico a esquemas constitucionales, legales y reglamentarios. Nos hemos ido acostumbrando a que casi todos los aspectos de la vida en comunidad deben ser reglamentados en aras de garantizar el respeto por el interés general. Tenemos un entramado legal tan extenso, tan rico, tan profundo y tan desconocido en general, que las investigaciones y los pleitos s dan día a día. No hemos logrado hallar mecanismos que nos permitan tener las normas necesarias y suficientes y actualizarlas fácilmente para adecuarlas a nuevos paradigmas, sin que ello represente luchas de poder.

La ubicación orgánica y funcional del Banco dentro de la estructura administrativa es clave para que pueda ser un interlocutor válido con los gerentes y para que pueda actuar con autonomía responsable en los procesos de su competencia. La ubicación puede facilitar el proceso o puede dificultarlo. Por ejemplo, en el caso del Bpin se crearon dos divisiones: Metodologías (Dime) , y Operación y Sistemas (DOS). La existencia de dos gerentes de proyecto puede generar problemas internos y dificultar la toma de decisiones. Si a esto sumamos la posibilidad de reestructuraciones y reorganizaciones tan frecuentes, estos problemas pueden agrabarse.

En el sector estatal es normal que los índices de rotación de personal sean medios y altos sobre todo en ciertos niveles ocupacionales. Sin embargo, esta es una característica propia de la administración pública que desestimula procesos y

disminuye la dinámica institucional. La causa de fondo de esta situación radica en la debilidad de los sistemas de información y en la informalidad con que se gestionan acciones. Cuando buena parte del valor agregado y la experiencia ganada está en la mente de un funcionario, es casi seguro, que la organización perderá mucho si esa persona se va, porque no habrá un mecanismo efectivo de empalme que garantice la transmisión en pocas horas o días todo cuanto hizo y aprendió. Se requiere institucionalizar programas efectivos de transferencia del conocimiento que permitan mitigar los impactos de la rotación de personal. Fomentar la cultura de la escritura y presentación de buenos informes de gestión puede ayudar. Realizar reuniones efectivas de socialización periódicas también ayudaría. Fomentar el uso intensivo del correo electrónico, los chat's y las web sites igualmente.

La inserción de los equipos de proyecto dentro del andamiaje corporativo no es fácil. Si bien existen en teoría tres opciones posibles: Un equipo interno 100%, Un equipo 100% externo y un equipo mixto, en la práctica el asunto es mas difícil. Cuando sobre la marcha se trata de ensamblar dos o tres equipos de proyectos distintos pero complementarios, el tema es mas denso. Para el caso Bpin se lograron acuerdos de trabajo entre otras razones porque las líneas de acción eran relativamente independientes al principio; luego, se empezaron a dar los cruces sobre todo al definir el perfil, contenido y alcances de los programas de capacitación y asistencia técnica. La Red de Bancos surgió como un proyecto de la segunda etapa de la cooperación del BID, pero se desarrolló en una instancia separada al Bpin. Su objetivo era dar cumplimiento a la Ley 152 de 1994 en el montaje de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. La DOS hoy día asume la continuación de este proyecto.

En Colombia hemos aprendido lo que implica modernizar los sistemas de inversión pública a partir de la implementación de bancos de proyectos en el marco de procesos graduales, pero, intensivos de descentralización. Pasamos en pocos años de esquemas en los que la Nación y sus entidades eran responsables de acometer los proyectos desde la formulación hasta su terminación, a escenarios en los que las iniciativas de inversión territoriales se gestan desde las comunidades y muchas de ellas son resueltas integralmente por las autoridades locales. Desmontar totalmente el apoyo nacional a iniciativas de inversión territorial no es sencillo. Cualificar la intervención nacional en aras de brindar lineamientos a las regiones es posible. Persiste la posibilidad de participación política no adecuada en algunos casos, producto de nuestra aún inmadura cultura política.

El sistema nacional de inversión pública deberá descentralizarse mucho mas. Los bancos de proyectos municipales deben ser fortalecidos para que administren la información sobre inversión local y se integren con el banco de proyectos departamental y el nacional, no en un esquema burocrático piramidal sino en un esquema horizontal.

♦ *Metodologías:*

Disponemos de varios estudios sobre las metodologías de preinversión utilizadas en Colombia. Existe consenso sobre la necesidad de revisarlas para que sean mas útiles.

Aprendimos que la gran variedad de proyectos posibles daría lugar a la existencia de multiplicidad de metodologías, si mantenemos el criterio de armar una guía para cada tipo de proyecto. Tal vez sea más eficiente consolidar un marco conceptual básico para gestión de proyectos de inversión pública que rescate los elementos de la teoría de proyectos, de la economía, de la administración, del derecho, de las ingenierías y sirva como marco de referencia para la formulación y evaluación de proyectos. Las particularidades por tipo de proyectos podrían consolidarse en cartillas guías que suministren ejemplos y casos que apoyen al formulador y al evaluador.

No se ha logrado consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados de los programas y los proyectos no solo porque la literatura disponible sobre el tema sea escasa, sino las metodologías y herramientas existentes no han sido ajustadas para ofrecer los elementos necesarios, con excepción del Sistema de Seguimiento y Evaluación, Ssepi el cual cuenta con dicho módulo en operación. Nos hemos desgastado y hemos duplicado esfuerzos independientemente, pero, lo más importante es que no ha habido voluntad política real de los directivos estatales, de la clase política y de la comunidad para adoptar un esquema común al respecto.

Respecto de las metodologías vigentes existen diversos puntos de vista. Unos las consideran útiles porque proporcionan al gestor de proyectos guías paso a paso, porque están diseñadas para usuarios no expertos en teoría de proyectos. Otros las consideran poco útiles porque la probabilidad de acceso real a recursos depende de factores esencialmente políticos y no del perfil técnico que tengan los documentos del proyecto. Otros juzgan que es demasiado detallada y exigente y no considera el hecho de que buena parte de la información requerida para armar el proyecto no está disponible, nunca ha sido construida y por consiguiente el ejercicio de estructurar un proyecto es muy costoso, muy dispendioso y demanda mucho tiempo. El promedio general, basados en evidencia empírica, indica que las metodologías se usan parcialmente y que en altos porcentajes el ejercicio de formular un proyecto se concentra en diligenciar la ficha de Estadísticas Básicas de Información o ficha EBI y que los ejercicios de evaluación no corresponden a un juicio crítico profundo del proyecto y sus opciones, sino a una aproximación relativa al análisis grueso de una alternativa sin demasiado rigor o refinamiento.

Sabemos que no hay claridad entre los gestores de proyectos respecto de los conceptos de programa, proyecto, subprograma, subproyecto, megaproyecto, microproyectos, subproyecto. Varias de estas categorías se aplican indistintamente, sin criterio alguno.

♦ *Capacitación y asistencia técnica:*

La experiencia vivida entorno a los programas de capacitación y asistencia técnica es rica en moralejas y en anécdotas.

Del entusiasmo por participar en eventos de capacitación sobre proyectos a principios de los noventa, producto de la novedad del asunto en el país, pasamos a un letargo relativo que se prolongó hasta cerca de 1996, cuando, con el surgimiento del proyecto red de bancos los entes territoriales empezaron a tener un acceso

masivo via oferta a las técnicas básicas de proyectos y del soporte necesario para crear y poner en operación bancos de proyectos.

No ha sido necesario variar el perfil básico de la estrategia de capacitación generada por el Bpin a principios de 1993. La esencia de las guías de clase, de los documentos de soporte sigue siendo válida y usada. Se introdujo, un elemento de sensibilización y acercamiento a autoridades territoriales que ha dado buenos resultados porque los vincula y compromete con el proceso.

Es necesario diversificar los medios para ampliar la oferta de servicios de capacitación porque, a pesar de los avances logrados, aún queda mucho por hacer para que los colombianos hayamos apropiado una cultura de proyectos. Aún se percibe que estos temas son de acceso a profesionales y expertos y la sociedad civil en general los siente lejanos, densos, difíciles y aburridos.

Los convenios con universidades para desarrollar programas de educación formal y de educación continuada en temas de proyectos no han sido exitosos. Si bien, al empezar existe disposición por las universidades para poner en operación los comités, consejos y comisiones de orientación y manejo de estos convenios, pero poco a poco, tomaron su propio sendero y se alejaron de los acuerdos. En no pocos casos se percibe interés de algunos sectores de la universidad por el asunto, pero esto es en términos de opción de negocio porque les permite diversificar su oferta de programas de pregrado, postgrado y los servicios de consultoría. Exploraciones preliminares han evidenciado ausencia y/o desconocimiento de elementos mínimos de gestión de proyectos públicos en la mayoría de los programas académicos de postgrado y pregrado, aunque existen cursos desde 20 hasta 60 horas sobre formulación e evaluación de proyectos, tienen un enfoque de proyectos privados y evaluación privada de proyectos. El mercado laboral público es significativo para todos los profesionales egresados de nuestras instituciones. Sin embargo, no reciben ningún tipo de información sobre el sistema de inversión pública basado en bancos de proyectos. Han dado algunos frutos acuerdos de cooperación en virtud de los cuales se abren espacios para prácticas y pasantías de estudiantes en instituciones públicas, en áreas de planeación y finanzas.

◆ *Sistemas de información:*

En el área de sistemas podemos mencionar las siguientes enseñanzas, entre otras.

Es fácil que los énfasis del proceso de implementación de un sistema de inversión basado en bancos de programas y proyectos se inclinen hacia las herramientas informáticas de soporte, desestimando la necesidad y la conveniencia de trabajar simultáneamente en los frentes legal e institucional, metodológico, de capacitación y asistencia técnica. Incluso asuntos puramente semánticos pueden incidir, como en el caso del Banco Nacional en el cual la herramienta computacional para gestión de información fue llamada Bpin, con lo que se ha inducido en no pocos casos a los usuarios a pensar que el banco es un programa de computador para registro de información sobre proyectos.

La gradualidad al implantar los sistemas de información puede ocasionar juicios de valor injustos sobre las bondades de un sistema computacional solo porque en las pantallas iniciales del menú durante años no ha aparecido un módulo de seguimiento y uno de evaluación de resultados. Cabe anotar que se diseñó un módulo de seguimiento pero el mismo no se puso en práctica y se desactualizó. Recientemente ha sido actualizado pero no se ha puesto en operación.

Cuando se tiene suficiente claridad sobre las variables básicas de las que se compone la información que deberá ser administrada con base en un programa computacional es casi seguro que las herramientas se diseñan acordes con los objetivos de las instituciones beneficiarias del sistema. Los programas computacionales del Bpin permiten el registro de información mínima relacionada con los atributos de los proyectos. Es posible que las funcionalidades de los sistemas se vayan quedando rezagados frente a la dinámica de los procesos de gestión que soportan. Sin embargo, el hecho de que un programa se continúe usando después de ocho años es indicador de las bondades de su diseño lógico y conceptual, a pesar de las debilidades de la plataforma tecnológica de desarrollo.

Existen reservas en el País sobre las bondades de esquemas como el leasing y el outsourcing informático, así como, sobre los mecanismos de fomento de la participación privada para gestión de inversión con beneficios públicos. Algunas de estas reservas son fundadas y otras son producto de una resistencia normal al cambio y del miedo e incertidumbre generado por lo nuevo, aunque pueda ser bueno.

Finalmente, consolidar un sistema de gestión novedoso implica tiempo, compromiso, recursos y paciencia. Implementarlo gradualmente es saludable, aunque se corra el riesgo de dilatar las fechas de diseño y puesta en operación de componentes esenciales para darle integridad, como es el caso del seguimiento de proyectos, del análisis de la calidad de la información, del análisis de la calidad de la inversión, del componente metodológico para categorías agregadas como programas y planes o el módulo de evaluación de resultados de los programas y proyectos, así como, de los módulos que garanticen la conectividad entre el sistema de inversión pública y los demás sistemas de la gestión estatal.

#### **Capítulo cuarto. Los resultados alcanzados y críticas recibidas**

Las consideraciones que se enuncian en este capítulo se basan en un ejercicio grueso de evaluación expost de los proyectos Implantación del Bpin e Implantación de la red nacional de bancos. Aunque parecerían conveniente, en un sentido mas riguroso distinguir resultados alcanzados por los proyectos mismos y los obtenidos a partir de la institucionalización de sus productos y resultados en el DNP, tomaremos los agregados sustanciales, sin desconocer la riqueza de los aportes individuales dados por los protagonistas del proceso a lo largo de la década. Se agradece la colaboración brindada por consultores de los proyectos Bpin y Red de Bancos, por exfuncionarios de las Divisiones de Metodologías y Operación y Sistemas del Bpin y por funcionarios públicos y docentes de temas de proyectos a quienes se entrevistó para dialogar sobre estos y otros tópicos entorno del proceso de implementación de un sistema de inversión pública basado en bancos de proyectos en Colombia.

##### Evaluación general del logro de objetivos

El Bpin ha logrado parcialmente sus objetivos. Se han realizado importantes avances en el fortalecimiento de la capacidad institucional de entidades nacionales y territoriales para gestión de inversión a partir de proyectos, con interesantes experiencias de vinculación de inversión privada a procesos de desarrollo. Hoy el País dispone de un importante número de personas habilitadas en técnicas de proyectos egresadas de los programas de capacitación generados desde el DNP. Se reconoce el importante rol desempeñado en este sentido durante los últimos años por universidades públicas y privadas, como la Nacional, los Andes, el Externado, la Universidad Industrial de Santander, UIS, la Escuela Superior de Administración Pública, Esap, la Universidad de Antioquia, la Escuela de Administración y Negocios, Eafit, la Universidad del Norte, entre otras. Existe en el país cerca de cuarenta programas de postgrado a nivel de especializaciones en temas de proyectos y tres maestrías en proceso de consolidación. Se dispone de un marco legal aceptable para el nivel nacional y para algunos entes territoriales. El número de proyectos formulados con base en las metodologías del Bpin es significativo a nivel general del país, aunque se reconocen importantes diferencias. Algunos departamentos como son los casos Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Santander donde se ha avanzado en mayor proporción. A nivel municipal también se han dado pasos importantes por ejemplo en Cali, Cartagena, Medellín, Manizález, Bucaramanga y Yumbo. A nivel de participación comunitaria en la gestión de soluciones a su problemática merecen mención el caso de Corpoversalles, en el Valle del Cauca y el esfuerzo hecho por las comunidades indígenas para apropiarse de los temas de proyectos y ponerlos a tono con sus proyectos de vida.

El Bpin ha contribuido a la consolidación de una cultura de proyectos en Colombia. A todo nivel se habla de proyectos. Lo hacen los estudiantes en la básica primaria y en la básica secundaria cuando hablan del proyecto educativo institucional. Lo hacen las comunidades religiosas cuando motivan a sus feligreses a conformar su proyecto de vida retomando enseñanzas de nuestros ancestros indios. También lo hacen las organizaciones a todo nivel. Hemos interiorizado el valor de pensar en un

proyecto cuando deseamos sacar adelante nuestros sueños, nuestras expectativas, cuando queremos resolver nuestros problemas y superar nuestras carencias. Entendemos el sentido de pensar en un horizonte de tiempo para hacer las cosas y también comprendemos la diferencia entre los sueños, las posibilidades reales, las quimeras y los éxitos. Hablamos de perfil, de prefactibilidad, de factibilidad aunque aún no con suficiente propiedad. Nociones como seguimiento, evaluación de impacto son aceptablemente manejadas. Estamos en camino de lograr trascender este escenario hacia el de una cultura de gestión pública por proyectos, que implica ajustes en el esquema presupuestal revisando la dicotomía inversión – funcionamiento, o fomentando la adopción de sistemas de administración y gerencia por proyectos que superan los enfoques clásicos de administración y gerencia de proyectos.

Ha mejorado la calidad de la inversión pública mediante la implantación de los Bancos de proyectos, aunque, no en la medida esperada. Los énfasis obtenidos en análisis estadísticos globales muestran que infraestructura, educación, salud y defensa han sido las áreas de mayor atención durante esta década. En infraestructura, vías, saneamiento básico y vivienda han llamado nuestra atención. Persisten deficiencias en la calidad de la información a nivel de proyecto y programa derivadas de debilidades generales de los sistemas de información sobre la realidad nacional que implican esfuerzos adicionales a los gestores de proyectos para armar información que no se tenía.

La información de los Bancos es utilizada como insumo para los procesos de gestión de la inversión pública, sobretudo en los momentos de la programación presupuestal. En algunos casos nutre los procesos de planeación y conformación de planes de gobierno, aunque, no tan satisfactoriamente como se espera. En las entidades territoriales que emplea Ssepi, se utiliza la información de los bancos para procesos de seguimiento.

La asignación de recursos de inversión pública se hace parcialmente a partir de la información disponible en los bancos de proyectos. Aún aparecen apropiaciones en los presupuestos nacional, departamental y municipal que implican procesos de formulación, evaluación y registro del proyecto para su ejecución. En casos como este, los bancos asumen su labor a posteriori y entonces su utilidad es menor.

El número de proyectos formulados y evaluados de acuerdo con las pautas de los bancos asciende a : 38.000 en el nivel nacional y aproximadamente a 10.000 en el nivel departamental y 10.000 en el municipal. Estos representan 80% del total de proyectos incorporados en los presupuestos. Son cada vez mas los proyectos elaborados previamente a la asignación de recursos. El fenómeno de las partidas presupuestales ha ido disminuyendo sistemáticamente.

Los beneficios reales generados por los proyectos han cambiado las condiciones de vida de amplios sectores del País al permitir ampliar la cobertura de servicios básicos y de equipamiento urbano y rural. También se pueden mencionar logros en los sectores de salud, educación, vivienda, capacitación o microempresas.

Conclusiones de un análisis dofa general sobre el proceso.

Incorporamos apartes del documento del Proyecto “Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública , Sinagep” presentado al BID como respaldo de la solicitud de recursos para emprender la fase tres del proceso en Colombia.

Problema a resolver: Deficiente calidad de la información sobre inversión pública de Colombia

Causas por componente:

1. Componente legal e institucional:

- Debilidad de la norma marco existente sobre inversión pública.
- Registro de algunos proyectos para su ejecución
- Desactualización parcial de reglamentos vigentes.
- Ausencia de normas que obliguen a: entes territoriales, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Entes Autónomos, Empresas Sociales del Estado y las demás con regímenes especiales a enviar información sobre inversión pública al Gobierno Nacional.
- Ausencia de norma marco sobre operación del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión, Sinagep

2. Metodologías

- Desactualización de algunas metodologías que soportan procesos de preinversión.
- Ausencia de metodología para la formulación y evaluación de programas de inversión.
- Inexistencia de metodologías para seguimiento, evaluación expost y gerencia integral de programas y proyectos.
- Necesidad de metodologías de preinversión para sectores específicos Ej: Aeronáutica, sistemas de información.

3. Capacitación y asistencia técnica.

- Rotación frecuente de funcionarios de la administración pública.
- Necesidad de calificar permanente a los funcionarios responsables de la inversión pública.
- Necesidad de apoyo en momentos específicos o sobre aspectos concretos en temas tales como teoría de proyectos, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, procedimientos, entre otros.
- Debilidad en la cultura de gestión de la inversión a partir de programas y proyectos.

### 3. Sistemas de información

- Problemas tecnológicos de las aplicaciones disponibles: Bpin, Ssepi.
- Necesidad de actualizar aplicaciones de soporte de información sobre inversión pública territorial.
- Necesidad de un sistema integrado de información sobre inversión pública colombiana, Suip.
- Necesidad de fomentar procesos de comunicación en red entre gestores de la inversión.

#### Efectos

- Debilidad de procesos de toma de decisiones en inversión pública.
- Mala asignación de recursos a proyectos no estratégicos.
- Atomización de recursos.
- Imposibilidad de generar procesos eficientes de desarrollo económico y social

#### Situación Actual del Sistema Nacional de Gestión de Proyectos de Inversión

Desde un punto de vista formal no existe en la actualidad un sistema de gestión de proyectos de inversión, definido y reglamentado mediante leyes u otras normas. Sin embargo, existen principios, lenguajes y procedimientos comunes que son seguidos por las entidades para llevar a cabo la gestión de sus inversiones, dentro de los cuales se inscribe la operación de los Bancos de Programas y Proyectos.

En la realidad, al observar la manera como el Estado realiza los distintos procesos relacionados con la inversión (planeación, presupuestación y ejecución de proyectos de inversión), se percibe que las entidades involucradas en las labores de gestión deben operar en forma coordinada para llevarlos a cabo. Esta coordinación está sustentada en un lenguaje común, orientado a proyectos, el cual ha sido retomado en la legislación por las normas que definen y reglamentan los sistemas de planeación, de presupuestación y en algunos sistemas sectoriales. El análisis de estas normas y de sus relaciones permitirían establecer la manera de interactuar de los tres sistemas entre sí, y entre las entidades que componen cada uno de los niveles de la administración pública, aunque no lo establecen de manera explícita.

Si bien es cierto que algunos conceptos y procesos relativos a la inversión pública quedan establecidos en las Leyes y Decretos, es bastante evidente que no existe una percepción común de los mismos por parte de los agentes que están y/o deberían estar involucrados; el conocimiento al respecto también es limitado, así como la comprensión de sus propias competencias y responsabilidades. *La actual base normativa que permite el diseño y operación de un modelo de gestión de la inversión presenta problemas, en la medida en que:*

- *Los conceptos y elementos que existen expresados en las normas o en procedimientos habitualmente utilizados, carecen de una presentación organizada y sistemática, que los inscriba apropiadamente dentro de los procesos de gestión de la inversión.*

- *En consecuencia, existe una insuficiente apropiación de los elementos que constituyen este sistema, por parte de los actores que intervienen en él.*

Alternativamente, otro enfoque podría sostener que el sistema existe de manera implícita, y está conformado por los agentes que participan en los tres tipos de sistemas (de planeación, de presupuestación y financiero y algunos sistemas sectoriales) y sirve como articulador entre ellos, para buscar que el Estado realice su función de inversión en forma unificada y coordinada. Las limitantes a esta capacidad de unificación y de coordinación, sobre todo en la relación Nación-Entidades Territoriales, están dadas por la presencia de los dos fenómenos antes mencionados: la carencia de una presentación organizada y sistemática, que inscriba apropiadamente los elementos existentes, dentro de los procesos de gestión de la inversión y la insuficiente apropiación de dichos elementos, por parte de los actores que intervienen en él.

Ahora bien, el impulso a los Bancos de Programas y Proyectos de las entidades territoriales por parte del Departamento Nacional de Planeación, a través del proyecto de cooperación técnica internacional financiado por el BID, ha enmarcado su montaje dentro de un enfoque en el cual los Bancos son considerados como herramientas que justamente, posibilitan la operación de dicho modelo de gestión o de dicho sistema de gestión implícito, y una mejor percepción y apropiación del mismo por parte de los actores involucrados. En otras palabras, son *“instrumentos que permiten la conformación del sistema de gestión de proyectos de inversión - de acuerdo al primero de los enfoques mencionados- o que permite que un sistema cuya existencia es implícita (dentro de las normas) adquiera un carácter explícito - haciendo referencia al otro enfoque - permitiendo, en cualquiera de los dos casos, una presentación organizada de sus elementos y de los conceptos que lo sustentan, de forma que se facilite su reconocimiento y apropiación por parte de los actores involucrados”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DNP-BID. **Sistema Nacional de Gestión de Proyectos de Inversión - contribución a su diseño conceptual y operativo.** Versión preliminar. Bogotá., 1996. pág 4

## Capítulo quinto. El Bpin actual

El banco opera en cuatro componentes:

Metodologías: Revisión y otorgamiento del aval para distribución. El Bpin ha diseñado 28 manuales metodológicos para formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión pública. Actualmente, se encuentran vigentes 21 de ellos. El diseño de las metodologías permite a los Usuarios, formuladores o gestores de proyectos avanzar gradualmente en el ejercicio de perfilar un proyecto de inversión. Están orientadas a personal no calificado en teoría de proyectos. Son uno de los pilares para la promoción y consolidación de una cultura de gestión de recursos públicos basada en proyectos.

El Bpin dispone de cinco metodologías generales : una para programas de cofinanciación dirigida especialmente a los entes nacionales , una para estudios de preinversión en cualquier tema, la de proyectos menores, proyectos cuyo valor total sea inferior a 600 salarios mínimos mensuales, otra para proyectos de investigación y estudios y una global que puede usarse en ausencia de una metodología específica.

Igualmente dispone de metodologías específicas para formulación de proyectos en los sectores agropecuario, educación, eléctrico, infraestructura urbana y vial, justicia, defensa y seguridad, salud y medio ambiente.

Las metodologías pueden obtenerse por varios caminos: a) medio magnético: copias en diskette realizadas por la División de Operación y Sistemas del Bpin – DOS, copias en archivos comprimidos enviados a través del correo electrónico, copias directas de los archivos disponibles en la página web del BPIN en internet, [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). b) medio impreso: fotocopias y reimpressiones solicitadas personalmente o mediante oficio a la DOS. Se prefieren peticiones de instituciones territoriales de reconocida dificultad para acceso por medio magnético.

Sistemas: Administración de las herramientas Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión, Ssepi, Banco de Proyectos de Inversión Nacional, Bpin, y Unidad de Consolidación de la Información, UCI. Incluye capacitación y asistencia técnica. El Bpin dispone de herramientas computacionales y sistemas de información para gestión de proyectos que cubren aspectos legales, formulación y evaluación, registro, programación presupuestal, ejecución financiera, seguimiento físico y financiero y gerencia de proyectos.

La información básica de soporte del sistema se administra con base en el software Bpin para las entidades nacionales y en Ssepi para las entidades territoriales. Bpin se encuentra instalado en 170 entidades públicas del nivel nacional. Ssepi ha sido instalado en 32 departamentos, 5 distritos y 479 municipios.

Los Usuarios del Bpin disponen igualmente del software Omnilege que permite consultar una base de datos con normas, jurisprudencia y doctrina de régimen jurídico-político, descentralización, planeación y presupuesto y bancos de

programas y proyectos. Este aplicativo se haya instalado en la red de computo del DNP y sirve de apoyo a las acciones de las áreas administrativas y técnicas del Departamento. Ha sido distribuido gratuitamente por el DNP a los Departamentos, distritos y municipios de mas de cien mil habitantes. Actualmente se avanza en el proceso de entrega al resto de los municipios del País.

Legal-Institucional: Actualización y distribución de Manuales de Procedimientos de los Bancos de Programas y Proyectos, lineamientos del componente legal de la operación y delegación de los bancos. El BPIN cuenta con un marco normativo que define responsabilidades, establece competencias, perfila procedimientos generales y facilita al Departamento Nacional de Planeación – DNP formular y divulgar las políticas, criterios e instrumentos de operación del Banco para que las entidades públicas nacionales pertenecientes a las tres ramas del poder público y los organismos nacionales de régimen especial, puedan realizar ordenadamente los procesos de formulación y registro de proyectos, así como, la programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión.

El marco legal está compuesto por las disposiciones legales y reglamentarias contenidas en la ley orgánica del Sistema Nacional de Planeación, Ley 152 de 1994, el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación, decreto 111 de 1996, en el decreto reglamentario de la operación del Bpin, decreto 841 de 1990 y en la resolución expedida por el DNP para reglamentar los procesos de calificación de viabilidad de los proyectos de inversión pública formulados por entidades nacionales, resolución 5345 de 1993.

Capacitación y asistencia técnica: Asesoría en el Marco Conceptual de los Bancos de Programas y Proyectos, metodologías, Teoría en Formulación y Evaluación de Proyectos, manejo de las herramientas computacionales mencionadas. El Bpin coordina la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica en aspectos relacionados con los componentes del Banco dirigidas a instituciones públicas nacionales, departamentales y municipales o a Usuarios del Sistema Bpin provenientes de organismos no gubernamentales, sector privado y público en general.

La DOS atiende un promedio diario de 20 solicitudes de información de variado carácter: listados e información detallada de proyectos registrados en el sistema de información, instrucciones para la resolución e dificultades en el ejercicio de formulación y registro de proyectos, procedimientos y requisitos para el trámite de iniciativas de inversión o servicios de soporte técnico a los usuarios de las herramientas de computo y sistemas de información disponibles para gestión de proyectos en el Bpin.

Las actividades de capacitación incluyen la programación, coordinación interinstitucional y ejecución de eventos de adiestramiento y perfeccionamiento en el uso de los instrumentos del Banco como metodologías, sistemas de información, manuales de procedimientos y normas.

Desde 1992 el Bpin ha programado y ejecutado eventos beneficiando a funcionarios, esencialmente, empleados oficiales de las entidades nacionales y de las entidades territoriales.

La estrategia de capacitación que se emplea está compuesta por:

- a) Cursos taller de capacitación de capacitadores en metodologías generales de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Duración : dos semanas. Intensidad horaria: 100 horas. Número máximo de participantes 30.
- b) Talleres de aplicación de metodologías generales y sectoriales: Duración: una semana. Intensidad horaria: 40 a 45 horas. Número de participantes: 20 a 40.
- c) Cursos de réplica sobre formulación y evaluación de proyectos: Duración: una semana. Intensidad horaria: 40 horas. Número de participantes: 15 a 30.
- d) Seminarios de divulgación y promoción de los servicios del Bpin. Duración e intensidad horaria : 4 a 8 horas. Número de participantes: 15 a 100.
- e) Conferencias sobre el Bpin. Intensidad horaria: 1 a 2 horas.
- f) Talleres sobre uso de los sistemas Bpin y Ssepi para gestión de información . Duración: tres días. Intensidad horaria: 8 horas / día. Número máximo de participantes por taller: 20.

## **Capítulo sexto. Los retos futuros**

### **Visión del Bpin**

El Bpin se consolidará como el administrador del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos- Sinagep , integrado por el Banco nacional, los bancos departamentales y municipales y la red nacional de bancos de programas y proyectos, en un horizonte de cuatro años contados a partir de julio del 2.000.

### **Consideraciones generales**

Las acciones del Bpin serán estratégicamente orientadas en la perspectiva de permitir que la DOS cumpla un rol regulador del sistema Bpin y su actividad sea eminentemente analítica. Los necesarios aspectos operativos serán manejados mediante estrategias específicas orientadas al nivel nacional o al territorial contando con el apoyo de otras instituciones públicas, mediante la figura de las alianzas estratégicas.

En los próximos 4 años se pretende consolidar el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública – Sinagep . Para este fin se asumirán acciones en los siguientes frentes de trabajo:

Renovar y actualizar las herramientas disponibles para la gestión de la información sobre programas y proyectos de inversión pública mediante la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.

Crear una cultura del seguimiento y la evaluación de resultados de programas y proyectos.

Institucionalizar un sistema de gerencia integral de proyectos públicos.

### **Lineas de acción a futuro componente legal e institucional**

#### Lo legal:

- ◆ Expedición de las normas reglamentarias del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública - Sinagep
- ◆ Actualización de las normas reglamentarias de la operación del Bpin
- ◆ Promoción de la expedición de normas reglamentarias de los bancos de programas y proyectos territoriales en armonía con las normas nacionales y las del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos.
- ◆ Definir la estrategia para la sostenibilidad de los procesos de actualización y difusión de las herramientas de software jurídico del Sinagep.

#### Lo institucional:

- ◆ Concertar el diseño conceptual del Sinagep

- ◆ Preparar propuestas de ajuste institucional necesarias para la consolidación del Sinagep en el DNP, en el sector público nacional y territorial.
- ◆ Definir las políticas, pautas, estrategias y mecanismos para que el Bpin oficie como administrador y gerente del Sinagep.
- ◆ Diseñar el esquema de institucionalización de la administración del Sinagep al interior del DNP
- ◆ Definir estrategias para descentralizar aspectos operativos del Sinagep hacia los ministerios y Departamentos administrativos en el nivel nacional y hacia los Departamentos en el nivel territorial, buscando generar un efecto de cascada hacia los municipios y otras entidades territoriales (Resguardos indígenas, Regiones de planificación, Áreas Metropolitanas o Asociaciones de municipios)
- ◆ Diseño y divulgación de los manuales de operación del Sinagep
- ◆ Participar en los estudios sobre calidad de la inversión pública colombiana
- Descentralización del Bpin:

En el año 1999 se trabajó con los Corpes con el fin de capacitar a sus funcionarios en temas del Banco de Proyectos para que los mismos realizaran las respectivas capacitaciones al interior de ellos mismo, efectuaran réplicas en las gobernaciones y éstas a su vez, en los municipios. Los temas de capacitación trabajados fueron: Teoría en Evaluación y Formulación de Proyectos de Inversión, Marco Conceptual del Ssepi y manejo de la herramienta. El primer tema se trabajó con el Corpes Centro Oriente y el Corpes de la Orinoquía y en Ssepi, con el Corpes de la Amazonía. En el año 2.000 se deben formalizar los temas de Marco Conceptual y Manejo de la Herramienta Bpin, así como lo relacionado con las metodologías. Se espera seguir contactando a los Departamentos. Respecto a las entidades del orden nacional se podría trabajó con los ministerios en materia de manejo de la herramienta Bpin y se espera continuar trabajando los demás temas.

Los encargados de esta labor, además de los profesionales del nuevo grupo, son actuales funcionarios del Bpin (el encargado del Marco Conceptual del Ssepi, los ingenieros administradores de las herramientas computacionales y los encargados del Marco Conceptual del Bpin y del tema de Teoría de Formulación y Evaluación de Proyectos).

- Creación de los Módulos Banco de Proyectos Exitosos, y Banco de Costos Prototipo:

Se pretende con el primero, hacer parte de la Red Latinoamericana de Bancos de Proyectos Exitosos que pretende crear el Ilpes, mediante el cual se registrarían los proyectos que en algunas de sus etapas tenga un desenvolvimiento acertado frente a los criterios definidos.

El Banco de Costos Prototipo tiene como fin brindar un referente frente a los costos tipo de las actividades generales, definidas para los proyectos más frecuentes de cada sector.

Estos módulos podrían hacer parte del Bpin, y deben operar en Internet.

◆ Se deben atender los comentarios de la Contraloría en el sentido de darle un mayor peso jurídico al Bpin. Esto se traduce en una labor de consulta con la Oficina Jurídica para el adelanto de los trámites pertinentes con el fin de legalizar mediante Ley o decreto la delegación del registro de proyectos en las entidades financiadoras, así como el establecimiento de la obligatoriedad de registro de los proyectos en el Bpin del DNP previa su ejecución, para que se el giro por parte de la Tesorería General de la Nación.

Otro punto importante dentro de lo legal, es establecer algún tipo de reconocimiento a las entidades que basen las formulaciones de sus proyectos en la información expuesta en el Banco de Proyectos Exitosos.

Igualmente, es necesario trabajar la obligatoriedad del envío de reportes de registro en los Bancos Territoriales de Programas y Proyectos al DNP, ya que al momento lo hacen a voluntad propia, resultando esto en un desconocimiento de un componente muy importante de la inversión pública.

Unido a lo anterior, es necesario legalizar el uso de la herramienta Ssepi para el registro de proyectos territoriales que están concursando por recursos del FNR, ya que se esperaba que la digitación de los proyectos empezara en el ente solicitante y no el FNR o en los ministerios, tal y como se realiza actualmente. Con el empleo del Ssepi (herramienta diseñada especialmente por el DNP para los entes territoriales, de divulgación, capacitación y asistencia técnica gratuitas) se espera cumplir con la modernización y descentralización del estado. Una vez los proyectos se registren en Ssepi y lleguen al FNR, se efectuaría la interfase al Bpin.

- Reportes periódicos:

- En cuanto al Ssepi se espera generar un boletín informativo periódico en el cual se inscriban las novedades, estadísticas y alarmas que se registren, para establecer un acercamiento permanente con los entes territoriales.
- Una vez la información se mejore a partir de los informes remitidos por el Bpin a los Ministerios se podrían escribir reportes sectoriales de análisis de calidad de la información , incluyendo información relevante de los proyectos macro en estudio.
- Se continuará estructurando y divulgando el documento "Memoria de las Actividades anuales del Bpin".

- Centro de Documentación:

El Bpin esta construyendo el Centro de Documentación del Banco, con el fin de organizar el gran número de documentos que se han escrito en División y en la Red de Bancos, así como en otras entidades. El objetivo es brindar un mejor servicio para atender las diarias solicitudes que se presentan.

- Prestar asistencia técnica internacional:

El Bpin tiene un alto reconocimiento a nivel internacional y en algunas oportunidades se ha solicitado su asistencia técnica. Con el ánimo de atender dichas solicitudes, se contactarán de nuevo a aquellos países que buscaron apoyo, para abrir nuevamente los canales de comunicación directa.

◆ Participar en los procesos de seguimiento a la inversión pública colombiana.

### **Líneas de acción a futuro componente de metodologías**

- ◆ Coordinar la actualización o rediseño de las metodologías existentes para formulación y evaluación ex ante de proyectos, repensando los criterios de costo mínimo vigentes, haciendo imperativo el uso de los análisis costo beneficio e incorporando desarrollos teóricos recientes sobre equidad de género y evaluación ambiental. proyectos.
- ◆ Coordinar el diseño de metodologías para seguimiento, gerencia integral y evaluación ex post de proyectos.
- ◆ Coordinar el diseño de nuevas metodologías para sectores o tipos específicos de proyectos. EJ. Metodología para formulación y evaluación de proyectos sociales, Metodología para formulación y evaluación de proyectos de desarrollo de sistemas de información, Metodología para formulación y evaluación de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad institucional, entre otros.
- ◆ Coordinar el diseño de metodologías para formulación y evaluación ex ante de programas
- ◆ Coordinar la recopilación, adaptación y conocimiento de herramientas de software para formulación y evaluación de proyectos.

### **Líneas de acción a futuro componente de capacitación y asistencia técnica**

- ◆ Diseñar y divulgar la estrategia de capacitación y asistencia técnica en bancos de programas y proyectos para entidades nacionales y territoriales.
- ◆ Establecer y mantener una línea de capacitación permanente en aspectos informáticos para operación de bancos de programas y proyectos
- ◆ Establecer contactos con instituciones internacionales de reconocido prestigio para fomentar procesos de capacitación en seguimiento, gerencia integral y evaluación ex post de programas y proyectos.
- ◆ Definir estrategia y realizar ejercicios de cooperación técnica intra - regional en bancos de programas y proyectos en la intención de conocer el estado y avance de procesos similares en otros países y compartir con ellos los avances y enseñanzas del caso colombiano.

### **Líneas de acción a futuro componente de sistemas de información**

Apoyo en el desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Inversión Pública – Suip como herramienta de software que permitirá integrar la información administrada por la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP respecto de la inversión pública estatal colombiana, bajo la coordinación de la División de Sistemas del DNP. El Sistema Unificado de la Inversión Pública, tal y como fue concebido en el prototipo entregado por la firma Opus, replanteaba los sistemas actualmente desarrollados para que se tuviera una nueva y única plataforma en la cual se registrarán los proyectos, se les hiciera el seguimiento y se pudieran evaluar, aunando lo correspondiente a la programación y su financiación (pública, externa o de entes descentralizados). Actualmente, la División de Sistemas ha recogido, además, de este estudio, otros tales como el de la Comunidad Económica Europea, con el fin de consolidar las herramientas de la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas en una plataforma tecnológica mas robusta.

Con esto se lograría el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, ya que los proyectos financiados con recursos de la nación, se digitalizarían en la misma plataforma desde los entes territoriales hasta las entidades del orden nacional. El sistema operaría en Internet.

- ◆ Diseñar, divulgar y poner en marcha la estrategia que permita hacer efectiva la comunicación entre bancos de programas y proyectos de inversión. Una red que funcione bajo el esquema Sinagep.

- ◆ Actualizar los manuales de usuario y los manuales técnicos de las herramientas computacionales existentes.

- ◆ Diseñar y poner en operación la página web del Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos integrando la web del Bpin con las webs de los bancos territoriales.

- ◆ Actualizar la página web del Bpin.

- ◆ Producir y poner en operación en intranet y en internet bases de datos sobre la inversión pública y el presupuesto de inversión de Colombia

- ◆ Administrar el Banco de Proyectos Exitosos en ambiente internet

- ◆ Administrar el Banco de Costos Prototipo en ambiente internet.

- ◆ Actualización permanente de la página WEB del Banco: Una labor que se ha venido realizando con alguna periodicidad es la actualización de la página WEB del Bpin, y se espera continuar realizándola cada vez que se considere necesario.

- ◆ Manuales de Usuario e Instalación de las herramientas computacionales, asistencia técnica y capacitación:

Dentro de lo denominado como administración de las herramientas Ssepi y Bpin, se continuará con la emisión actualizada o ajusta de los Manuales de Usuario e Instalación a que haya lugar, al igual que con la asistencia técnica y las capacitaciones. Lo anterior debe representar una carga menor en el Banco a futuro, teniendo en cuenta la propuesta de descentralización explicada.

### Proyecto Sinagep – Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general: Consolidar el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública en todos los niveles nacional y territoriales, para racionalizar las decisiones de inversión pública, mejorar la eficiencia del gasto público y obtener mediciones de la eficacia de los programas y proyectos ejecutados. El proyecto debe unificar y compatibilizar las normas, la capacitación y asistencia técnica, los procedimientos, las metodologías y los sistemas de información del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional y de los Bancos de Programas y Proyectos Territoriales. Para ello se atenderán los cuatro componentes básicos de los Bancos de Programas y Proyectos de Inversión: Legal e Institucional, Capacitación y Asistencia Técnica, Metodologías, y Sistemas de Información.

#### Objetivos Específicos

1. En el componente legal e institucional:

- Preparar antes de diciembre 2002, los proyectos de:  
Ley marco del sistema.  
Proyectos de reglamentos operativos actualizados,
- Diseñar y divulgar, antes del 2003, el manual de operación del sistema nacional de gestión de programas y proyectos
- Actualizar 1 vez por año el manual de procedimientos del Bpin.
- Analizar 72 manuales de procedimientos de los bancos territoriales, antes de diciembre 2003.
- Definir procedimientos de registro de proyectos de entidades atípicas, antes de diciembre 2004.
  - Fonalreg
  - Universidades
  - Empresas Industriales y sociales del Estado.
  - Rama judicial – Fiscalía
  - Procuraduría – Defensoría
  - Congreso
  - Consejo Electoral – Registraduría.
- Elaborar diseño conceptual del sistema.
- Hacer diagnóstico institucional de las oficinas de planeación y/o bancos territoriales, 400 ó 300, antes del 2004.
- Diseñar estrategia de fortalecimiento institucional de los bancos de proyectos.
- Diseño conceptual Red de Bancos.

2. En el componente de metodologías:

- Actualizar las 22 metodologías de preinversión antes del 31 de diciembre del 2002.
- Diseñar 1 metodología General para formulación y evaluación de programas de inversión pública, antes de diciembre 2002.
- Diseñar 1 metodología de seguimiento de proyectos de inversión pública, antes de diciembre del 2002.
- Diseñar una metodología (1) evaluación y expost
- Diseñar una metodología (1) gerencia de proyectos.
- Diseñar 1 metodologías específicas (Ejemplo: Aeronáutica Civil), antes del 31 de diciembre del 2002.

3. En el componente de capacitación y asistencia técnica:

Objetivos específicos:

- Definir estrategia de capacitación a través de Organismos Regionales de Planificación, Departamentos, Ministerios, Departamentos Administrativos y Órganos de Control.
- Analizar estrategias de capacitación en teoría de proyectos a distancia.
- Diseñar curso de capacitación gerencia de proyectos.
- Diseñar curso de capacitación de seguimiento y evaluación de resultados.
  
- Dictar cursos de capacitación a capacitadores en:
  - Gestión de proyectos.
  - Formulación y evaluación de proyectos
  - Marco conceptual bancos de programas y proyectos
  - Herramientas computacionales
  - Procedimientos y flujos de información
  - Metodologías para la preinversión
  
- Definir estrategias de cooperación intrarregional.
  
- Diseñar estrategias de servicios de asistencia técnica en temas relacionados con bancos de programas y proyectos.

4. En el componente de sistemas:

- Apoyo al desarrollo e implantación del Suip
- Actualizar el Bpin.
- Actualizar el Ssepi y la UCI
- Definir estrategias de comunicaciones del sistema y de la Red.
- Diseñar y editar los manuales técnicos y de usuario
- Analizar estrategias de archivo de respaldo y seguridad de las aplicaciones de los bancos de programas y proyectos.

**Anexos**

Guía de entrevista para evaluación de resultados de proceso implantación bancos de proyectos en Colombia

Costos acumulados proyectos Bpin y Red de Bancos