

**EVALUACION DEL SISTEMA DE PROYECTOS Y FORMULACION
DE UNA ESTRATEGIA DE COORDINACION
INTERINSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACION
DEPARTAMENTAL DE LA GUAJIRA**



**MARIA DEL T. CURIEL GOMEZ
EDMUNDO PIMIENTA GONZALEZ**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
INSTITUTO DE FORMACION AVANZADA
ESPECIALIZACION EN PLANIFICACION TERRITORIAL
SANTA MARTA**

1.997

**EVALUACION DEL SISTEMA DE PROYECTOS Y FORMULACION
DE UNA ESTRATEGIA DE COORDINACION
INTERINSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACION
DEPARTAMENTAL DE LA GUAJIRA**

**MARIA DEL T. CURIEL GOMEZ
EDMUNDO PIMIENTA GONZALEZ**

**Monografía para optar al título de Especialista en Planificación
Territorial**

**Director
NORMANDO SUAREZ FERNANDEZ
Sociólogo**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
INSTITUTO DE FORMACION AVANZADA
ESPECIALIZACION EN PLANIFICACION TERRITORIAL
SANTA MARTA**

1.997

PPT
00002
Ej. 1



Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Santa Marta 5 de agosto de 1.997

A Dios por ser la Fe que me ilumina.

A mis padres: ALCIDES Y MERCEDES
por el amor y comprensión recibida en
todos los momentos de mi vida.

A mi esposa e hijo por su apoyo y
comprensión.

EDMUNDO

Cuando se es mujer, madre y funcionaria al mismo tiempo, son más las dificultades para superarse profesionalmente.

RAFA, no sabes lo importante que ha sido contar con tu apoyo y ayuda en todo momento

Mis logros son para ti, MAYRA ALEJANDRA , RAFAEL EDUARDO, ANDRES FELIPE.

Doy Gracias a Dios por permitirme compartirlo también con mis padres: EFRAIN y GELSOMINA y mis hermanos.

MARIA

AGRADECIMIENTOS

EDMUNDO, expresa sus agradecimientos a:

A Corpoguajira por su patrocinio y a mis compañeros de trabajo por brindarme su ayuda incondicional durante mis estudios.

Las instituciones y personas que muy amablemente ofrecieron su colaboración para la realización de este trabajo.

AGRADECIMIENTOS

MARIA, expresa sus agradecimientos a:

Al Dr. JOSE ANTONIO MANJARRES, Ex Director del Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira (D.A.P.) quien apoyo y estuvo atento al desarrollo de este proyecto ; hoy en la Dirección del Corpes C.A., entidad que en su empeño por preparar a los profesionales de la Región patrocina esta Especialización.

A todos mis amigos y compañeros del D.A.P., que con sus aportes ayudaron a forjar este proyecto..

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos a:

Los Doctores NORMANDO SUAREZ FERNADEZ, JUAQUIN VILORIA Y ADELA FONSECA SOLANO, por sus aportes y permanente atención en el desarrollo del presente trabajo

TABLA DE CONTENIDO

	pág
INTRODUCCION	12
1. MARCO CONCEPTUAL	14
1.1 PROCESO DE PROGRAMACION PRESUPUESTAL DE LA INVESRIION CON RECUROS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	16
2. MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE PROYECTOS	21
3. EVALUACION DEL SISTEMA DE PROYECTOS DEPARTAMENTAL	24
3.1 REGISTRO Y CONTROL DE PROYECTOS	26
4. MECANISMOS PARA MEJORAR LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL DE PROYECTOS ENTRE LAS INSTANCIAS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL	29
4.1 PROCEDIMIENTOS PARA EL REGISTRO Y SEGUIMIENTO A LOS PROYECTOS	31
4.1.1 Radicacion	32
4.1.2 Viabilidad	33
4.1.2.1 Competencia para emitir concepto de viabilidad	33
4.1.2.2 Plazo para emitir concepto de viabilidad	34
4.1.2.3 Resultado de la Calificacion de Viabilidad	34
4.1.2.4 Archivo de estudios y documentos	35
4.1.3 Registro	35
4.13.1 Competencia y funcion del registro	36

4.1.3.2 Oportunidad del Registro	36
4.1.3.3 Información sobre el Registro	36
4.1.3.4 Código de Registro	37
4.1.4 Actualización	37
4.1.5 Excepciones	38
4.2 PROPUESTA DE COORDINACION	41
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	44
ANEXOS	

LISTA DE FIGURAS

	pág
Figura 1 Sistema de Proyectos Departamental	44
Figura 2. Sistema de coordinación de proyectos de la Secretaria de Agricultura Departamental	45
Figura 3. Sistema de Coordinación de proyectos de la Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria Departamental	46
Figura 4 Sistema de coordinación de proyectos de la Corporación Departamental de Turismo.	47
Figura 5 Sistema de coordinación de proyectos de la Secretaria de Minas Energía y Medio Ambiente	48
Figura 6. Sistema de coordinación de proyectos de la Secretaria de Asuntos Indígenas.	49
Figura 7. Sistema de coordinación de proyectos de la Universidad de la Guajira.	50
Figura 8. Sistema de coordinación de proyectos de la Secretaria de Obras Públicas.	51
Figura 9. Sistema de coordinación de proyectos del Creces.	52
Figura 10 Sistema de coordinación de proyectos de Desalud	53
Figura.11 Sistema de coordinación de proyectos del Intradegua.	54
Figura 12. Sistema de coordinación de proyectos de la Secretaria de Educación Departamental.	55

INTRODUCCION

El bajo nivel de desarrollo y necesidades básicas insatisfechas del Departamento de La Guajira, justifica analizar la forma como se viene presentando la Coordinación Interinstitucional con respecto al ciclo de proyectos en esta Región, que en treinta años de haber sido erigida en Departamento, esta a las puertas del Siglo XXI , sin superar la etapa de inversiones básicas (saneamiento, salud , educación, vías y otros sectores) que le permita superar el Bajo Nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (64,5%) y brindar Bienestar a la población. Los factores que han generado esta situación, por supuesto son muchos, pero es útil concentrarse en el problema de la coordinación interinstitucional para el desarrollo de los proyectos.

Con este trabajo se pretende iniciar un proceso de reflexión, en instancias del nivel Departamental, sobre el efectivo aporte de nuestras acciones al desarrollo integral de nuestro Departamento y dar cumplimiento a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, planteando mecanismos para el uso de herramientas que permitan fortalecer el sistema de proyectos y proceso de planificación. Además, cambiar el esquema generalizado que centraliza el ejercicio de la planeación y proyectos a las funciones específicas de una dependencia, como algo rígido y no un proceso dinámico y articulado.

Inicialmente se hace una evaluación del sistema de proyectos, presentado quienes lo integran y se analiza la situación actual sobre la manera como esta organizado el trabajo en torno a los proyectos de desarrollo del Departamento, estructura y manejo de la información por las instancias de registro correspondientes. Las recomendaciones para mejorar la coordinación entre las instancias del nivel Departamental para el desarrollo, gestión y seguimiento de los proyectos, son producto de un trabajo concertado con funcionarios de la administración y recoge las experiencias positivas de otros Departamentos expresadas en diferentes seminarios organizados por la Red Nacional de Bancos de Proyectos. Pero será en principio, la voluntad política para mejorar el desarrollo del ciclo de los proyectos, lo que permitirá la eficiencia del Sistema de Gestión de Proyectos en el Departamento de la Guajira

1. MARCO CONCEPTUAL E HISTORICO DE LA PLANEACION DE LA INVERSION PUBLICA

La planeación de la Inversión Pública en Colombia inicia con el desarrollo de la Ley 38 de 1989, donde se definen cuatro herramientas para la programación presupuestal: El Banco de Proyectos, El Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversión y el Presupuesto General de la Nación. Estos elementos constituyen el Sistema de Presupuesto y con creación del Banco de Proyectos de Inversión Nacional-BPIN- inicia la promoción de la **cultura de proyectos** y la **presupuestacion** a partir de **proyectos**. La modificación de la unidad presupuestal de “PARTIDA “ a “PROYECTO” es uno de los grandes aportes de estos bancos, porque el objeto de la inversión está claramente definido. De esta forma se cambia la relación que dirigía la orientación del presupuesto antes de la mencionada ley y del acceso a recursos de inversión

ANTES	HOY
PROBLEMAS → RECURSOS	PROBLEMAS → PROYECTOS → RECURSOS

La presupuestación a partir de proyectos es un proceso de planificación que busca articular las diferentes políticas de inversión social para concretar los Planes de Desarrollo y de Gobierno a través de programas y proyectos específicos.

Con la Constitución de 1991, se generó un proceso para consolidar la descentralización administrativa, la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno: Nacional, Departamental y Municipal y se dan bases para fortalecer el Sistema de Planificación en Colombia, que posteriormente se desarrolló con la Ley 152 de 1994. Esto implica la conformación de un ente dinámico que sólo funciona en la medida que cada una de sus instancias ejerza sus funciones y competencias adecuadamente. En este sentido se plantea importante la coordinación interinstitucional, máxime, cuando “A pesar del carácter reciente de las normas que rigen la materia, ya se observan problemas. Hay contradicciones legales en la delimitación de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, muchas de las nuevas leyes obedecen a criterios sectoriales, dejando de lado elementos que permitan su adecuación a la situación particular de las entidades territoriales; no ofrecen incentivos necesarios para estimular a los entes territoriales a la adopción de las competencias y no contemplan criterios de gradualidad que permitan a las entidades territoriales la asunción progresiva de competencias de acuerdo a su capacidad de gestión”¹

El fundamento para la coordinación entre las instancias del Departamento está en el poder de salir adelante en el ejercicio de sus Competencias, mientras desde el nivel nacional se termina de ajustar la política de descentralización de tal forma que se orienten adecuadamente las acciones al interior del Territorio Guajiro, en un norte común a todos.

¹ Política de consolidación de la descentralización. Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES. Documento No. 2788. Santafé de Bogotá, D.C. junio 15/95.

1.1 PROCESO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE LA INVERSIÓN CON RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION -PGN-.

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

1.1.1 El Banco de Proyectos de Inversión: Es un sistema de información que registra un conjunto de proyectos seleccionados como viables, previamente evaluados social, técnica y económicamente; registrados y sistematizados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los procesos y flujos de inscripción y registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, se aplican para aquellos proyectos de inversión que vayan a ser eventualmente financiados o cofinanciados con recursos del PGN, ya sea a través del Ministerios, Departamentos Administrativos, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos del Orden Nacional, Superintendencias, Fondos Especiales.

1.1.2 Plan Financiero: Es un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. Define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el programa anual de caja.(P:A:C). Con base a lo establecido en el Plan Financiero el DNP, determinó las cuotas preliminares de inversión para cada una de las entidades que conforman el PGN.

1.1.3 Plan Operativo de Inversiones: Es un componente del Sistema Presupuestal, que indica la inversión directa e indirecta y los proyectos a ejecutar, clasificados por sectores, organismos, entidades, programas y regiones.

1.1.4 Presupuesto General de la Nación: El PGN es un componente del Sistema Presupuestal que sirve como instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social del Gobierno.

Para la ejecución presupuestal se elabora el Programa Anual de Caja - PAC, que determina los flujos de pagos que se proyectan para la vigencia fiscal, tomando como base los estimativos fijados en el Plan Financiero. El Proceso Presupuestal, tiene definido una serie de actividades que se desarrollan durante un año como se puede apreciar en la tabla No. 1 denominada Cronograma del Proceso

Es importante tener en cuenta: El proceso descrito es de estricto cumplimiento para las entidades descentralizadas del orden nacional con asiento en cada departamento o región y para la programación de cada vigencia se tienen en cuenta los proyectos inscritos antes del 1º. de enero de cada año como se aprecia en el cronograma, así por ejemplo: los programas y proyectos a incluir en el presupuesto de 1998, serán los inscritos antes del 1º. de enero de 1997.

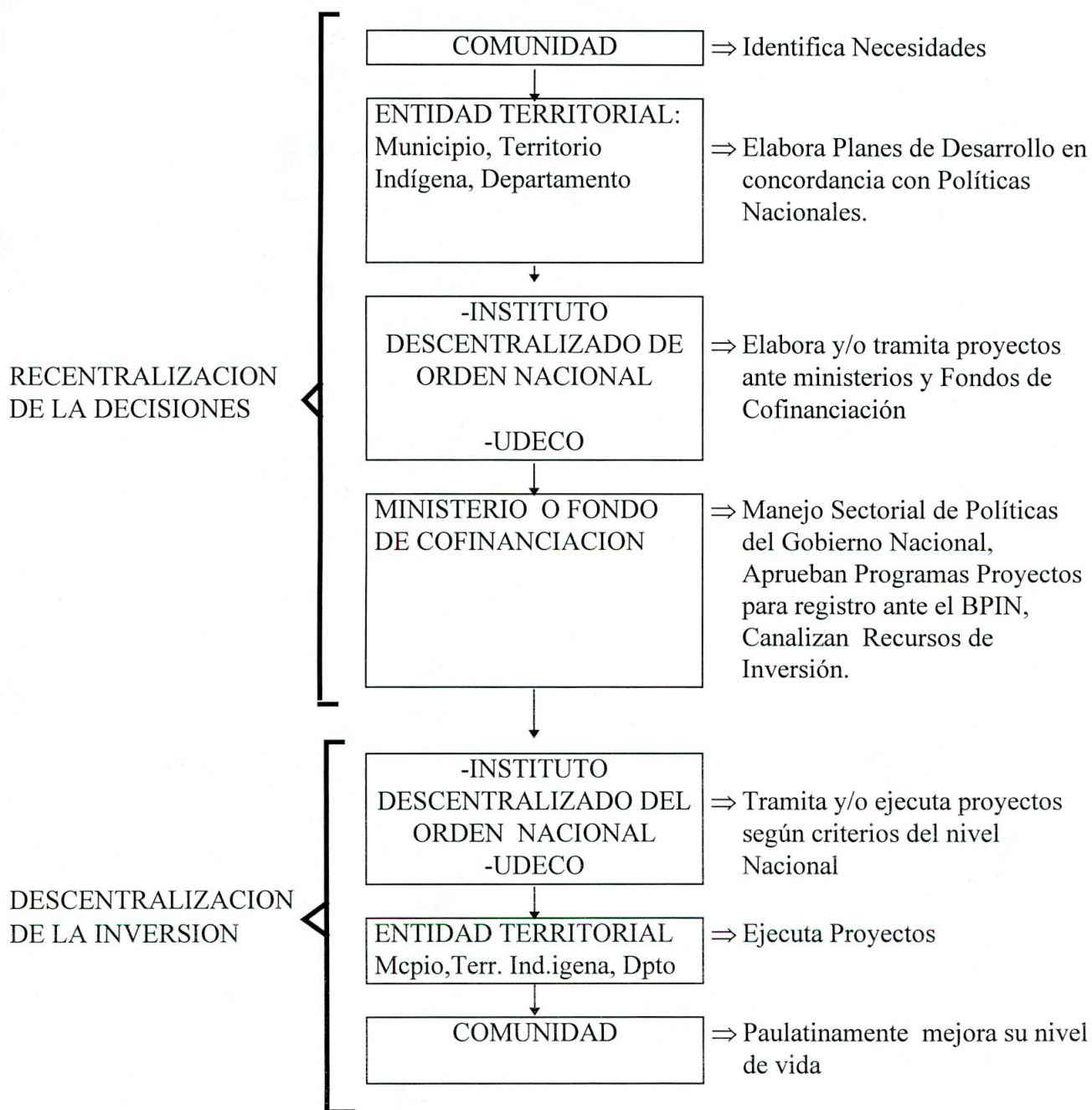
El largo tiempo requerido en desarrollo del proceso, en comparación con el corto tiempo de gobierno de municipios y departamentos fue uno de los factores que motivó la creación del

Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC). Aunque desde 1.976, con la experiencia del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, DRI ; del Fondo de Desarrollo Comunal y otros programas, se venía utilizando el mecanismo de cofinanciación, solo fue con el Decreto 77 de 1.987 , reglamentario de la Ley 12 de 1.986 cuando se consolidó normativamente la utilización del SNC como instrumento financiero. De esta manera, entidades como el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, El Fondo Nacional Hospitalario, El Fondo de Desarrollo Rural Integrado, El Instituto Colombiano Agropecuario, El Instituto Colombiano de Reforma Agraria, El Fondo del Ministerio de Educación Nacional, El Plan Nacional de Rehabilitación, El Fondo de Cofinanciación de acueductos de Findeter, al igual que el Himat, participaban en la financiación de obras con la concurrencia de las entidades territoriales. Esta situación generó duplicidad de entidades cofinanciadoras , innumerable cantidad y diversidad de procedimientos, trámites y condiciones de financiación, retardo en la ejecución de proyectos y el desembolso de recurso². Esta situación generó la necesidad de simplificar el SNC, de tal forma que actualmente está conformado por los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Desarrollo Económico, Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, quienes definen para sus respectivos sectores, los programas que se cofinanciarán y las directrices y orientaciones básicas de la política de cofinanciación. Los Ministerios inscriben ante el BPIN programas de cofinanciación que son incluidos en el presupuesto de cada vigencia y canalizados anualmente a través de los Fondos de Cofinanciación³ para atender la demanda de municipios y departamentos. Actualmente, existen cuatro fondos que son: Fondo de Inversión Social-FIS, para educación, salud,

² Documento Conpes No. 22791, Ajustes al Sistema Nacional de Cofinanciación, junio de 1.995

cultura, deporte y recreación, Fondo de Infraestructura Vial FIV-FINDETER., para vías departamentales y municipales, Fondo de Infraestructura Urbana FIV-FINDETER, para acueductos, plazas de mercados, mataderos, aseo urbano, basuras y parques entre otros, Fondo de Inversión Rural DRI para proyectos en áreas rurales.

De otra forma el proceso lo esquematizamos de la siguiente forma:



En este sentido puede entenderse la “Cultura de Proyectos” como una descentralización de la ejecución y una recentralización de las decisiones, pues para acceder a recursos del PGN , se han definido una serie de procedimientos que no corresponden a los principios de Descentralización, Autonomía, Modernización y Democracia Participativa.

2. MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE PROYECTOS³

Inicialmente, la Ley 38 de 1989 creó el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y los define como: "un conjunto de actividades seleccionadas como viables previamente evaluados social, técnica y económicamente registrados y sistematizados en el Departamento Nacional de Planeación". Esta misma Ley estableció así mismo, que ningún proyecto de inversión que no cumpla los procedimientos previos establecidos para el funcionamiento del BPIN podrá ser incluido en el Plan Operativo Anual de Inversión y en consecuencia, en el Presupuesto General. El conjunto de procedimientos que se establecen en los decretos 841 de 1990 y el decreto 11 de 1.996, que compila las leyes 38 de 1.989, 179 de 1.994 y 225 de 1.995, que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, ratifica la importancia del Banco de Proyectos en el Sistema Presupuestal (Art 9) . La Ley sugiere que estos procedimientos deben ser adoptados por el nivel departamental constituyendo la primera fase para un Sistema Nacional de Proyectos.

En la Constitución de 1.991, Título XII, capítulo 2, De los Planes de Desarrollo, específicamente el artículo 342 establece que " La Ley Orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la

³ Documentos de la Red Nacional de Bancos de Proyectos, 1.996

sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los Planes de Desarrollo, y las modificaciones correspondientes conforme a lo establecido en la Constitución". A partir de lo anterior, La Ley 152 de 1.994, entiende la importancia de crear mecanismos que posibiliten el desarrollo de todas las actividades, siendo el mas importante de ellos, el Banco de Programas y Proyectos, concebido como una herramienta que administra la instancia de Planeación, dado su aporte central al cumplimiento de estas funciones, planteadas por la Constitución y las leyes.

La Ley 60 de 1.993, dio inicio a un proceso de descentralización acercando mas a la población con la noción del Estado. En general, La ley 60, hace un especial énfasis en la planeación como herramienta para organizar y racionalizar los procesos de descentralización, por tanto es también el Sistema de Cofinanciación y el Banco de Programas y Proyectos una herramienta definitiva para cumplir con ciertas disposiciones importantes contenidas en dicha ley, relativas a algunas funciones y responsabilidades cuya adopción debe ser acreditada por los Departamentos y Municipios para completar su proceso de descentralización.

En el decreto 2132 de 1.993, por su parte, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), es claro que este fue ideado como un mecanismo para apoyar a los Departamentos, Distritos y municipios a financiar aquellas inversiones que, siendo de su competencia son, simultáneamente, de interés de la Nación. Una buena utilización de los

recursos ofrecidos por el SNC es entonces un importante impulso a los programas sectoriales del ámbito territorial, que podría potenciar los recursos con los que cuentan estas entidades y que permita fortalecer la dinámica y la gestión de la descentralización.

3. EVALUACION DEL SISTEMA DE PROYECTOS DEPARTAMENTAL

El Sistema de Proyectos Departamental esta integrado por todas las instancias del Gobierno sectoriales que tienen entre sus funciones el desarrollo de programas y proyectos de inversión trazados en el Plan de Desarrollo Departamental, como son: Secretaria de Educación, Departamento Administrativo de Salud (DESALUD), Secretaria de Minas Energía y Medio Ambiente, Corporación Departamental de Turismo, Centro de Rehabilitación Especial (CRECES), Universidad de La Guajira, Red de Solidaridad, Secretaria de Asuntos Indígenas, Secretaria de Obras Publicas, Instituto Departamental de Transito y Transporte , Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria y Departamento Administrativo de Planeación . Cada una de estas instancias cumplen una misión especial dentro de la administración departamental e integradas coherentemente deben garantizar el Desarrollo Social del Departamento. Esta labor no se desarrolla eficientemente por los siguientes aspectos:

- El esquema de Planificación interinstitucional, refleja debilidad en cuanto sistemas de información y uso de herramientas y procedimientos técnicos, que permitan el desarrollo articulado del ciclo de vida de los proyectos.
- Limitada participación comunitaria .

- En el ciclo de los proyectos la información se dispersa y no se coordina o informa oportunamente entre las instancias comprometidas para una mejor gestión.
- La cultura de proyectos no se ha asimilado en todas las instancias y se financian proyectos por partidas específicas, sin formulación adecuada para la evaluación ex-antes y ex-post. Por esta razón algunas instancias no han asumido este nuevo rol y la elaboración de proyectos no responde a los niveles técnicos exigidos por las instancias financiadoras.
- El personal asignado a estas labores requiere capacitación en algunas áreas específicas y las capacitaciones con frecuencia se centralizan en los mismos funcionarios.
- No se orienta la capacitación de acuerdo a la demanda de la entidad . Se capacitan funcionarios y luego se disponen a actividades en otras áreas.
- Falta de trabajo en equipo y desconocimiento de algunos procedimientos y trámites necesarios para la gestión de los proyectos.
- En algunas instancias, la organización de personal es limitada y debido a la crisis financiera que atraviesa el Departamento el apoyo logístico es deficiente para el desarrollo de sus objetivos y no se priorizan actividades.
- Falta de voluntad política para la aplicación de procedimientos ya adoptados.

3.1 . REGISTRO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS

El flujo de información sobre proyectos hacia el Departamento Administrativo de Planeación (D.A.P.) , no tiene una periodicidad establecida y en algunos casos es motivada por informes de gestión o trabajos ocasionales. La información sobre los proyectos se encuentra dispersa al interior del D.A.P. así:

⇒ La información sobre los proyectos consignados en los Planes de Acción Municipales es manejada por la Sub Secretaria de Asistencia Técnica Municipal.

⇒ Los proyectos originados en la secretarías sectoriales, municipios y Comunidades, llegan al Banco de Proyectos en el D.A.P., por razones aleatorias o políticas y no siempre es información consistente para la toma de decisiones o procesos de gestión inmediatos.

⇒ Los proyectos de iniciativa Municipal o Departamental que aspiran a recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación son remitidos directamente a la Udeco y luego a los Fondos de Cofinanciación. La información general se compila en cuadros y es remitida al D.A.P. La UDECO, funciona en oficinas por fuera del edificio de la Gobernación

⇒ La Información sobre proyectos adelantados en el Departamento por entidades del Nivel Nacional con asiento en el Departamento es procesada por la Sub Secretaría de Planeación Global y Sectorial para seguimiento a Documento Conpes.

En cada caso se tiene un manejo adecuado de la información pero a pesar de existir unos procedimientos establecidos para el funcionamiento del Banco de Proyectos Departamental no se coordina para unificar la información entre las instancias responsables de Registro y control de los proyectos como son el Banco de proyectos y la Udeco, dependientes del Departamento Administrativo de Planeación.

La Udeco opera en acatamiento lo establecido en el decreto 2132 de diciembre de 1.992 que define el Sistema Nacional de Cofinanciación y establece sus principios y objetivos. Esta se encuentra fortalecida estructural y logísticamente, siendo la principal instancia de gestión de recursos en la Administración Departamental

El Banco de Proyectos es un programa coordinado desde la Sub Secretaria de Planeación Global y Sectorial, fue institucionalizado mediante decreto 168 de 1995 y se establece como una herramienta para la programación de la Inversión Pública en el Departamento sin embargo no opera como una herramienta de Planificación, ya que las funciones del Banco de proyecto están orientadas actualmente a formulación de proyectos puntuales, capacitación, asesoría y recepción de perfiles de proyectos de interés comunitario o de origen municipal sin restricciones de tipo técnico, en síntesis el Banco de Proyectos es un archivo de ideas de proyectos y necesidades que por razones aleatorias llegan al D.A.P. y no es información consistente para la planificación y presupuestación. El flujo de información entre la Udeco y Banco de Proyectos no es constante a pesar de que dependen administrativamente de la misma dependencia. De igual forma la información sobre

programas y proyectos desarrollados desde cada secretaria se reporta al Banco de Proyectos irregularmente, cuando se desarrolla alguna estrategia o trabajo en equipo con el D.A.P., como es el caso de programas como Atención y Prevención de Desastres y los desarrollados por la Red de Solidaridad. Este manejo de la información no facilita el seguimiento del Plan de Desarrollo .

Para la sistematización de la información se cuenta con dos programas. Uno diseñado en el D.A.P denominado Banpro que arroja información sobre el nombre del proyecto, estado, valor y entidades financiadoras, así como también por sectores, municipio y entidad financiadora. Su utilización se ha limitado al Banco de Proyectos pero se requiere mejorar el flujo de la información entre todas las instancias responsables para que esta sea consistente. El otro programa es el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos - SSEPI-, diseñado especialmente para los Bancos de Proyectos y Udecos, que por sus características es la mejor herramienta para un control y seguimiento en todo el ciclo del proyecto y un apoyo para la ágil toma de decisiones. En el Departamento se han capacitado diez funcionarios para el manejo de este programa pero su implementación aun está en proceso y al igual que el programa anterior requiere de información oportuna.

4. MECANISMOS PARA MEJORAR LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL DE PROYECTOS ENTRE LAS INSTANCIAS DEL NIVEL DEPARTAMENTAL

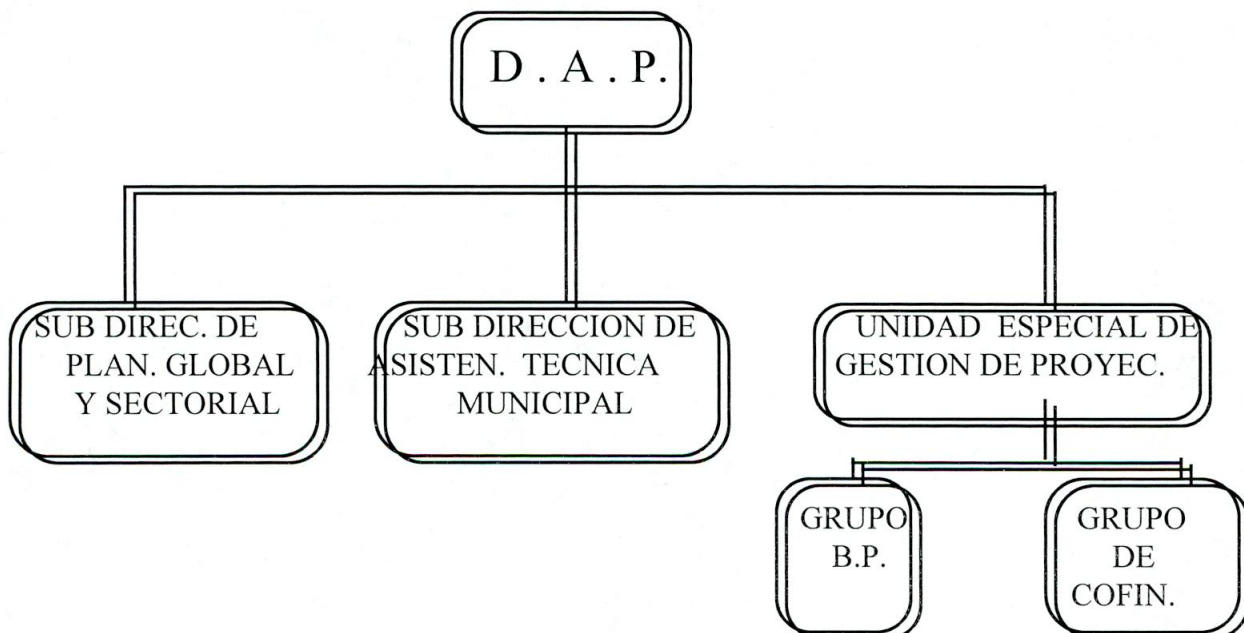
La coordinación interinstitucional de proyectos entre las instancias del nivel Departamental requiere establecer unos procedimientos que permita la retroalimentación entre todas las dependencias comprometidas en los diferentes sectores y niveles territoriales, para impedir la dispersión de acciones, coherencia entre los planes de desarrollo y eficiente asignación de recursos en la presupuestación de la Inversión Pública Departamental.

El papel que deben cumplir la Udeco y el Banco de Proyectos Departamental debe posibilitar la racionalización y el mejor aprovechamiento de los recursos, por tanto se deben unificar los procesos relativos a la gestión de proyectos que optan a los recursos públicos, independientemente de su fuente de financiación. En una palabra, lo conveniente es articular y coordinar la labor que cumplen la Udeco y el Banco de Proyectos para lo cual proponemos que se ubiquen en el mismo lugar de trabajo, dentro del edificio de la Gobernación para facilitar la interacción con las Secretarías, Institutos Descentralizados y Despacho del Gobernador, por tanto deben organizarse dentro de la estructura administrativa del D.A.P., una UNIDAD ESPECIAL DE GESTION DE PROYECTOS (U.E.G.P.)

Esta UNIDAD , deberá capturar información relacionada con:

- ⇒ Proyectos Departamentales que solicitan recursos Departamentales
- ⇒ Proyectos Municipales que solicitan recursos Departamentales
- ⇒ Proyectos Departamentales y Municipales que solicitan recursos del sistema Nacional de Cofinanciación, Red de Solidaridad, Fondo Nacional de Regalías.
- ⇒ Proyectos a gestionar con programas de Cooperación Técnica Internacional
- ⇒ Proyectos de iniciativa privada o comunitaria en concordancia con los Planes de Desarrollo
- ⇒ Proyectos de Atención y Prevención de Desastres
- ⇒ Proyectos Municipales a registrar con fines informativos

Para el cumplimiento de sus funciones, la estructura del D.A.P., quedara de la siguiente forma :





El Jefe de la Unidad Especial de Gestión de Proyectos deberá tener el perfil de un gestor de Recursos, por tanto deberá tener por lo menos dos años de experiencia en cargos de gerencia o cuatro en el área de proyectos. El grupo de Cofinanciación tendrá un coordinador y funcionarios con perfil y experiencia mínima de dos años en desarrollo del ciclo de los proyectos y aplicar los procedimientos del SNC. De igual forma el Grupo Banco de Programas y Proyectos tendrá un coordinador y funcionarios con perfil y experiencia por lo menos de dos años en desarrollo del ciclo de los proyectos y serán responsable de los proyectos diferentes al SNC. El Grupo de Bancos de Programas y Proyectos, será responsable de asesorar a los Municipios y Territorios Indígenas en el montaje de sus Bancos de Proyectos para constituir la Red de Bancos de Proyectos Departamental, en acatamiento a lo establecido en la Ley 152/94 y del registro de todos los proyectos que se viabilicen en la UNIDAD.

4.1 PROCEDIMIENTOS PARA EL REGISTRO Y SEGUIMIENTO A LOS PROYECTOS

En concordancia a los procedimientos sugeridos por la Red Nacional de Bancos de Proyectos, el Sistema Nacional de Cofinanciación y el Decreto Departamental 168 de 1.995 que adopta el Banco de Proyectos de la Guajira, LA UNIDAD ESPECIALIZADA DE GESTIÓN DE PROYECTOS (U.E.G.P.) seguirán los siguientes pasos para el registro de los proyectos :

4.1.1 . RADICACIÓN : La radicación es el procedimiento por el cual la U.E.G.P. deja constancia de la recepción de un proyecto con la documentación requerida. La revisión de esta documentación se realiza en el momento en que el proyecto es presentado.

La documentación mínima que se debe presentar para radicar el proyecto la componen el estudio de formulación y evaluación del proyecto y la ficha EBI. Si el proyecto cuenta con estudios de mayor nivel de profundidad (prefactibilidad, factibilidad o diseños), se debe anexar una copia de los estudios en cuestión. Los proyectos que busquen recursos de fuentes de financiación distintas al presupuesto departamental o municipal deberán estar acompañados de la documentación adicional que cada una de las entidades financiadoras exige, como ocurre en el caso de aquellos proyectos que buscan recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación. o Cooperación Técnica Internacional.

Una vez radicado el proyecto, la documentación presentada será remitida inmediatamente al Grupo de Cofinanciación, cuando el proyecto aspire a recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación o al grupo de Banco de Programas y Proyectos en los otros casos, para emitir el concepto de viabilidad. Se dejará constancia de la recepción del proyecto por parte de tal instancia en una ficha especial de radicación. Los proyectos podrán ser presentados por la Secretaria Sectorial o Instituto Descentralizado del Orden departamental, Alcaldía o Secretaria Municipal, Comunidades y ONGs.

Si existe banco de programas y proyectos en el respectivo municipio, el proyecto será registrado en el mismo antes de ser remitido al banco departamental.

Para la radicación de proyectos a ser registrados con fines informativos se requerirá únicamente la presentación de la ficha EBI.

En el caso de proyectos que solicitan recursos de fuentes por fuera del Departamento, estos proyectos serán presentados a la U.E.G.P. por la secretaría sectorial respectiva, en cuyo caso se considera que se presentan con concepto sectorial favorable. La U.E.G.P. remitirá la información a la instancia encargada de emitir concepto de viabilidad. El Grupo de Cofinanciación, una vez viabilizado el proyecto, lo pasará al Banco de Proyectos para registro y luego al respectivo Fondo de Cofinanciación.

4.1.2 VIABILIDAD

4.1.2.1 Competencia para emitir concepto de viabilidad:

⇒ En el caso de proyectos departamentales que solicitan recursos departamentales, si el proyecto es de iniciativa de un municipio, territorio Indígena, de una entidad privada o de la comunidad El Banco de Proyectos será el encargado de emitir el concepto de viabilidad y podrá apoyarse en la respectiva dependencia sectorial cuando sea el caso.

⇒ Cuando se trate de proyectos que buscan recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación, el grupo de cofinanciación emitirá el concepto de viabilidad.

⇒ Si el grupo de Cofinanciación y el del Banco de Programas y Proyectos, consideran que el proyecto no es elegible de acuerdo con los criterios de la respectiva fuente de financiación, no emitirán concepto de viabilidad y la U.E.G P. devolverá el proyecto con la respectiva justificación y recomendaciones.

4.1.2.2 Plazo para emitir concepto de viabilidad : El plazo máximo para emitir concepto de viabilidad sobre los proyectos que solicitan recursos departamentales serán de 30 días, contado a partir de la fecha de su radicación en la U.E.G.P. En relación con los proyectos que solicitan recursos de otras fuentes, el plazo será el establecido por la instancia competente, según el caso.

Para este efecto, la U.E.G.P. enviará el proyecto a la instancia competente para emitir concepto de viabilidad el mismo día de su radicación.

4.1.2.3. Resultado de la Calificación de Viabilidad: El concepto de viabilidad responde al análisis metodológico, técnico, financiero, económico, social, institucional, ambiental, cofinanciación y concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental. Viabilizado el proyecto se registrará en el Banco de Programas y Proyectos.

Si el proyecto no es viable, será devuelto, con sus respectivos estudios y documentos de respaldo, a la entidad o instancia que lo propuso, indicando claramente las razones por las cuales no es viable. En la ficha EBI existe un espacio para exponer tales razones.

4.1.2.4. Archivo de estudios y documentos: La U.E.G.P. será responsable en cada caso de archivar y mantener disponibles los estudios y documentos de respaldo de los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos del Departamento.

4.1.3. REGISTRO

4.1.3.1. Competencia y función del registro: El registro de proyectos es competencia del Banco Departamental y puede tener dos fines:

- ⇒ Solicitud de recursos departamentales y/o cofinanciación con recursos del PGN
- ⇒ Información para que el departamento pueda realizar el seguimiento del Plan de Desarrollo, al que está obligado de acuerdo con la constitución y la Ley.

El registro de proyectos en el Banco de Programas y Proyectos indica siempre que los proyectos son viabiles y por lo tanto pueden ser ejecutados con recursos públicos.

También se registrarán, los proyectos de las empresas comerciales e industriales y de las sociedades de economía mixta del orden departamental.

Los proyectos que solicitan recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación, una vez registrados por el Banco de Programas y Proyectos, serán remitidos por la UEGP al respectivo Fondo para su aprobación .

4.1.3.2. Oportunidad del Registro: Durante todo el año se podrán registrar proyectos de inversión en el Banco Departamental, sin embargo, los proyectos a ser incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) deberán estar registrados con suficiente antelación (1 de mayo de cada año), con el fin que se puedan incorporar en el programa de inversiones para la vigencia fiscal respectiva.

4.1.3.3. Información sobre el registro: La U.E.G.P., deberán informar sobre la situación del proyecto a la instancia o dependencia que lo presentó, dentro de un plazo máximo de 10 días, contados a partir de su registro.

Si se trata de un proyecto municipal, el banco departamental informará dentro del mismo plazo al banco municipal o, en su defecto, a la dependencia de planeación del municipio sobre la situación del proyecto.

4.1.3.4. Código de Registro: Para la sistematización de los proyectos se utilizara el programa diseñado por la Red Nacional de Bancos de Proyectos SSEPI, que asigna automáticamente el código de registro después de pasar por la etapa de viabilización. Adicionalmente el Banco de Programas y Proyectos podrá sistematizar los proyectos en el programa Banpro , considerando que en de algunos municipios el SSEPI no se ajusta a su capacidad Institucional. Al ser registrado, el proyecto recibirá un código de registro: código BPI

Un proyecto puede ser registrado en varios bancos (caso de proyectos cofinanciados por varios niveles territoriales), pero el código de registro es único y es el que se le asigna al proyecto en el primer banco en el cual se registra. Toda instancia donde se registre posteriormente el proyecto está obligado a mantener el código original asignado. El Departamento Nacional de Planeación, a través de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos desarrollará las acciones pertinentes para la unificación de este código de registro.

Si se trata de proyectos a ejecutarse en varios municipios o departamentos, uno de los municipios o uno de los departamentos deberá realizar el primer registro en su Banco de Programas y Proyectos y asignará el código BPI respectivo. Los bancos de las demás entidades territoriales deberán adoptar dicho código al efectuar el registro correspondiente.

4.1.4 ACTUALIZACION: Cuando después de dos años de registrado el proyecto no se han asignado recursos al proyecto o cambian los costos del proyecto por factores independientes a la inflación o cambian las fuentes de cofinanciación, la entidad que propone el proyecto podrá solicitar su actualización, a través de la ficha EBI, informando en las observaciones en forma breve de las razones de los cambios. El proyecto se identifica mediante el código asignado. Si transcurridos dos años del registro, no hay solicitud de actualización, se evaluarán los proyectos a sacar del sistema, previa concentración sectorial.

4.1.5 . EXCEPCIONES: Los proyectos que corresponden a obras de programas de emergencias , atención y prevención de desastres y orden publico, quedan exentos del tramite regular de inscripción y registro en el Banco de Programas y Proyectos. Dichos proyectos una vez incorporados al presupuesto Departamental, deberán ser registrados en el Banco de Programas y Proyectos Departamental con el fin de efectuar el respectivo seguimiento.

4.2 PROPUESTA DE COORDINACION

Los proyectos que llegarán a la U.E.G.P , los podemos clasificar en cinco (5) tipos de inversión básicamente así :

- ⇒ Proyectos de infraestructura propia del sector.
- ⇒ Proyectos de Agua potable y Saneamiento Básico
- ⇒ Proyectos Viales
- ⇒ Proyectos de capacitación Propia del Sector
- ⇒ Proyectos de Dotación Propia el Sector.

Estos proyectos se desarrollaran en los distintos Institutos, Secretarias y Municipios como se esquematiza en la figura 1, denominado : Sistema de Proyectos Departamental y representa la retroalimentacion constante que debe existir entre todas las instancias responsables de proyectos en el nivel departamental mediante la implementación de los siguientes mecanismos de coordinación:

⇒ Cuando un proyecto llegue inicialmente a la secretaria o instituto sectorial, esta deberá evaluar al componente que le corresponda coordinando con las instancias involucradas. Es el caso de los proyectos de infraestructura que si bien en la mayoría de los casos son ejecutados por la Secretaria de Obras, deben ser coordinados con el sector a que corresponda el proyectos para el desarrollo de componentes como dotación , capacitación y además para evaluar la concordancia del proyecto con los planes sectoriales. Por tanto, la U.E.G.P. podrá apoyarse en las secretarías sectoriales e institutos para la viabilización de proyectos y asesoría a los municipios, comunidad y ONGs, siempre y cuando exista agilidad en el trámite de los proyectos.

⇒ Una vez se registre un proyecto, la U.E.G.P., informara a la secretaria correspondiente para el manejo sectorial de la información. El Banco de Programas y Proyectos será responsable de seguir desarrollando programas de capacitación en la cultura de proyectos y apoyar a los Municipios en el montaje de sus Bancos de Programas y Proyectos para constituir una Red Departamental Bancos de Programas y Proyectos .

⇒ A nivel de Institutos y Secretarías se propone de igual forma al esquema general, se conformen instancias de coordinación con las entidades del sector en el Departamento. Presentamos un análisis del sistema de gestión de proyectos en cada caso (Figuras del 2 - 12). Esto evitará la duplicidad de acciones, racionalizar recurso y una coordinación general de actividades en todos del sectores para un manejo integral del desarrollo de programas y proyectos en el Departamento .

⇒ Los Proyectos como los de la Red de Solidaridad y Atención y Prevención de Desastres, deberán ser remitidos a la U.E.G.P., para su registro y seguimiento.

⇒ La U.E.G.P., será la responsable del seguimiento y evaluación de los proyectos. La implementación del SSEPI, permitirá proporcionar información ágil y oportuna para la toma de decisiones en toda la fase del ciclo del proyecto.

⇒ Para evaluar el desarrollo de los procedimientos y coordinación proponemos que se constituya un Comité de Coordinación del Sistema de Información Departamental, integrada por los funcionarios responsables del manejo de proyectos y estadísticas en los institutos y secretarías, que se reunirán trimestralmente para analizar la agilidad y eficiencia del Sistema, estado de indicadores de desarrollo, evaluación del Plan de Desarrollo y proponer recomendaciones al Departamento Administrativo de Planeación y Unidad Especial de Gestión de Proyectos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al otorgarles carácter de Ley al Plan Nacional de Desarrollo y hacer obligatoria la evaluación de la gestión Pública en términos de las políticas, los programas y los proyectos en el consignados, la Constitución Política de Colombia subraya la responsabilidad que el estado tiene, frente a la sociedad civil, de hacer uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, dirigiéndolos hacia el cumplimiento de los objetivos prioritarios de desarrollo económico, social y ambiental del País.⁷ Al delegarse igualmente esta responsabilidad a Departamentos y Municipios, el ejercicio de sus competencias es limitada por la baja capacidad institucional y financiera de los entes territoriales. El principal reto que deben afrontar los mandatarios territoriales es la eficiente administración de los recursos propios y transferidos por la Nación para el cabal cumplimiento de los planes de gobierno.

Este trabajo aporta a la administración departamental recomendaciones para la aplicación de procedimientos en el ciclo del proyecto para la articulación entre planeación y presupuesto como son :

Reestructurar al Departamento Administrativo de Planeación Departamental, mediante la creación de una Unidad Especializada de Gestión de Proyectos (UEGP), compuesta por el Grupo de Banco de Programas y Proyectos y el Grupo de Cofinanciación.

⁷ Documento Conpes No. 2790, Gestión Pública Orientada a Resultados, Junio 21 de 1.995

Reformulación de procedimientos para el registro de los proyectos en lo referente a radicación, viabilidad, registro, actualización y excepción.

Mecanismos de coordinación interinstitucional de proyectos entre las instancias del nivel departamental, a través de procedimientos que permitan una mayor interacción y retroalimentación entre ellas.

Para el logro de estos propósitos hay un componente fundamental, que es la voluntad del Gobierno para que la comunidad y la Administración tenga claridad sobre las acciones que se han de desarrollar, procedimientos, coordinación de las acciones que se adelanten en los diferentes niveles y eficiencia en la gestión pública, por tanto deben ser ampliamente difundidos a los diferentes actores públicos y especialmente a sociedad civil del Departamento.

GLOSARIO

BANCO DE PROYECTOS : Un Banco de Proyectos de Inversión es un sistema de información que permite, mediante el uso de criterios técnicos, definir los requisitos para la realización de proyectos de inversión y adelantar un seguimiento sistemático de cada una de las etapas de los proyectos en desarrollo. Constituye una herramienta central en la asignación eficiente de recursos y en el fortalecimiento de la programación integral de la inversión pública.

CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS : Se refiere al proceso por el cual deben pasar los proyectos desde su concepción hasta su entrada en operación. Estas etapas se resumen en Preinversión (Idea, Estudios de factibilidad cuando el proyectos lo ameriten, Diseños, Perfil) , Inversión y Operación.

COFINANCIACION : Es un instrumento Financiero complementario para apoyar con recursos no reembolsables del PGN, la ejecución de proyectos de competencia territorial, en al marco de las políticas de Interés Nacional.

COMPETENCIAS : Conjunto de funciones atribuidas a los entes territoriales para la administración de sus asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

ENTIDADES COORDINADORAS DE PROYECTOS : Son entidades encargadas de la coordinación de un proyectos en el caso en que más de una entidad este involucrada en la ejecución del mismo.

ENTIDADES TERRITORIALES : Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.(Art 286 CN)

EVALUACION DE PROYECTO : Se refiere a la comparación, numérica o no, de los costos y los beneficios asociados con un proyecto

EVALUACION ECONOMICA : Se refiere a la comparación de los costos y los beneficios asociados con el proyecto (situación con proyecto Vs situación con proyecto), comparación que debe realizarse desde el punto de vista de la entidad que realiza el proyecto.

EVALUACION SOCIAL : Es la evaluación de un proyecto desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto, incorpora todos aquellos costos y beneficios asociados al proyecto que afectan a la sociedad.

EVALUACION TECNICA : Es el análisis que se requiere para saber si la alternativa escogida es técnicamente viable.

INSCRIPCION DE PROYECTOS : Es el proceso de radicación de los proyectos a ser evaluados por la instancia competente para su posterior registro en el Banco de Proyectos, previo concepto de viabilidad.

INVERSION : Se refiere a los gastos que conducen a la acumulación de capital físico, humano o social

PLAN DE GOBIERNO : Se refiere al conjunto de acciones o proyectos a ser adelantados por diversos organismos y entidades del sector público en conjunto o por separado con un mismo fin o propósito y que pretenden dar solución prioritaria y en forma conjunta a problemas específicos.

REGISTRO DE PROYECTOS : Se refiere a la inclusión de los proyectos de inversión, debidamente formulados, evaluados y considerados como viables, en el Banco de Proyectos.

SISTEMAS DE INFORMACION : Son los Sistemas cuyo propósito es proporcionar información para un grupo específico de acciones relacionadas entre sí, así como información resumida para el ágil análisis.

SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACION: Instrumento para la financiación de obras departamentales y municipales integrado por los fondos Fondo de Inversión Social-

FIS, Fondo de Infraestructura Vial FIV-FINDETER., , Fondo de Infraestructura Urbana FIV-FINDETER y Fondo de Inversión Rural DRI. Esa basado en los principios de descentralización y autonomía territorial, articulación de políticas nacionales, promoción de políticas nacionales, promoción y consolidación de la cultura de proyectos, equidad regional en la asignación de recursos y participación comunitaria.

SISTEMA PRESUPUESTAL : Está constituido por el Plan financiero a dos o más años de plazo, por el Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto General de la Nación

VIABILIDAD : Un proyecto es viable si es técnicamente factible y económicamente y socialmente rentable.

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1.991

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 2132 de 1.993, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Cofinanciación

CONGRESO DE LA REPUBLICA .Ley 152 del 15 de julio de 1994, "Orgánica del Plan de Desarrollo".

CONGRESO DEL REPUBLICA.Decreto 111 de 1.996, que compila la ley 179 de 1.994 y ley 38 de 1.989

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP) Documentos de la Red Nacional de Bancos y Proyectos 1.995 - 1.997

DNP-GTZ COOPERACION TECNICA ALEMANA. Programa Mejor Gestión en el Departamento de la Guajira. Informes de evaluación desarrollados por los Institutos y Secretarías del Orden 1.997

GOBERNACION DE LA GUAJIRA. Plan de Desarrollo Departamental 1.995- 1.997
"La Guajira con Sentido de Grandeza

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Las Políticas del Salto Social. Documentos CONPES de agosto de 1994 - junio de 1995

ANEXOS

Departamental

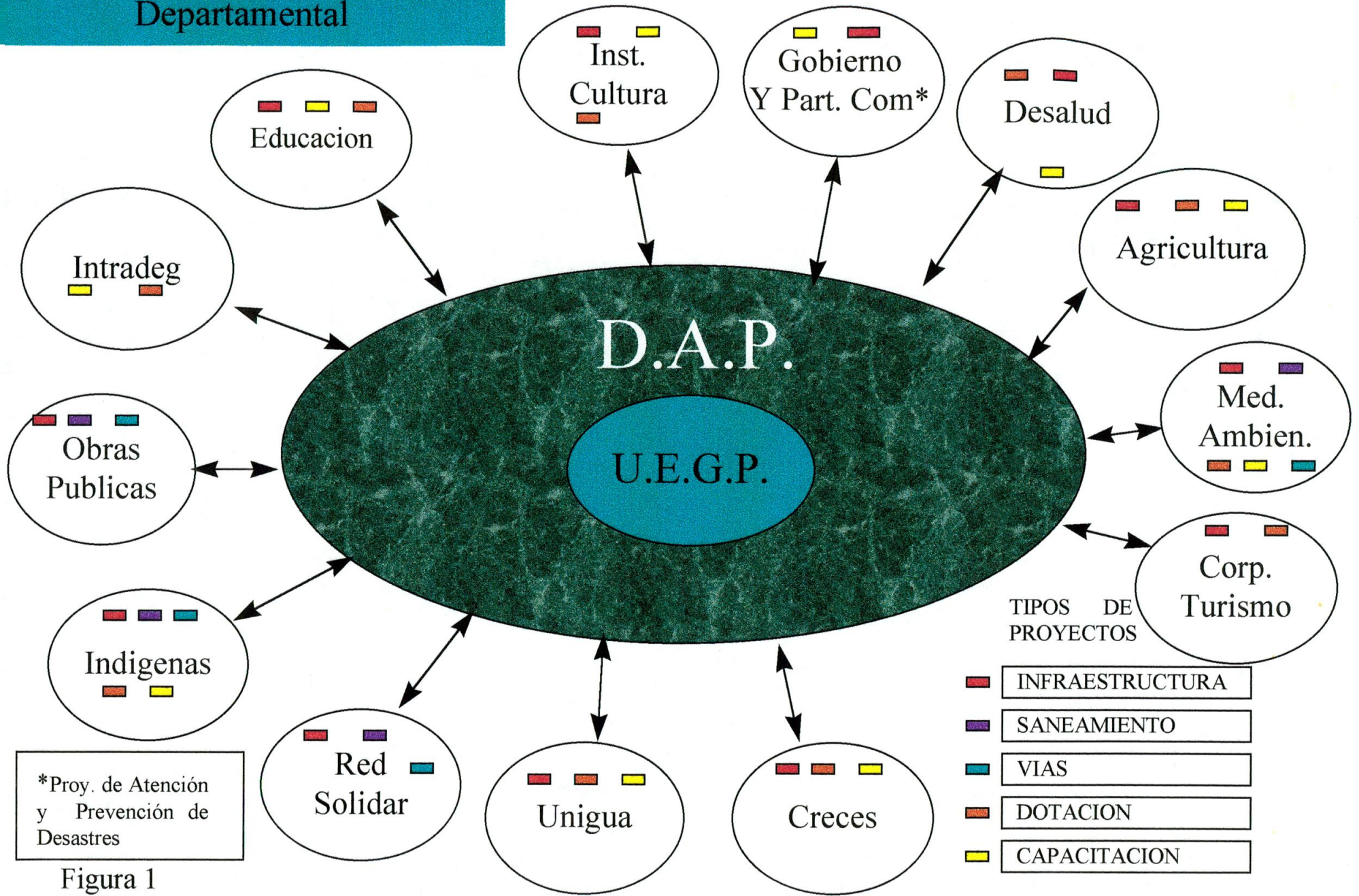


Figura 1

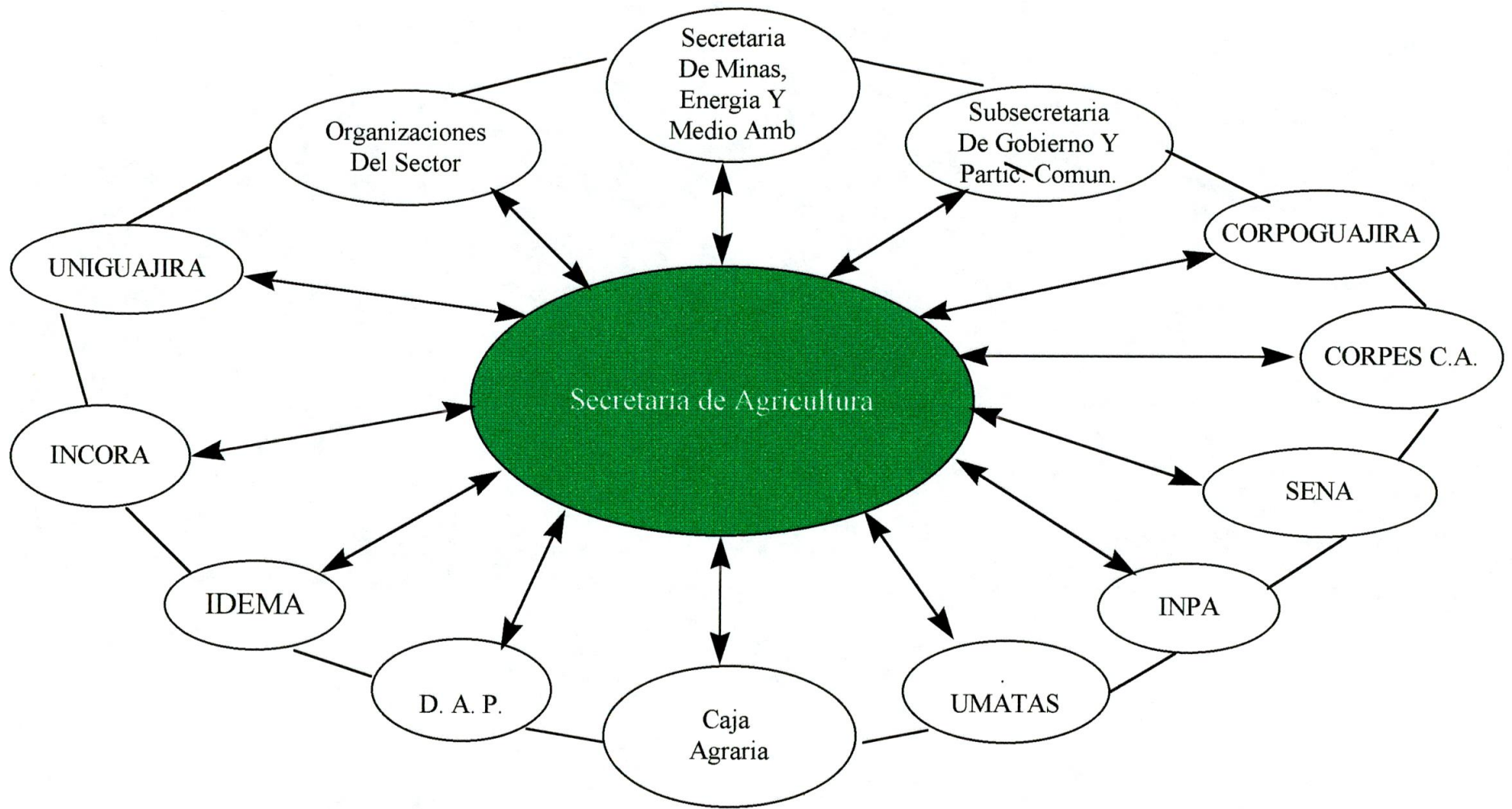


Figura 2. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Secretaria de Agricultura Departamental

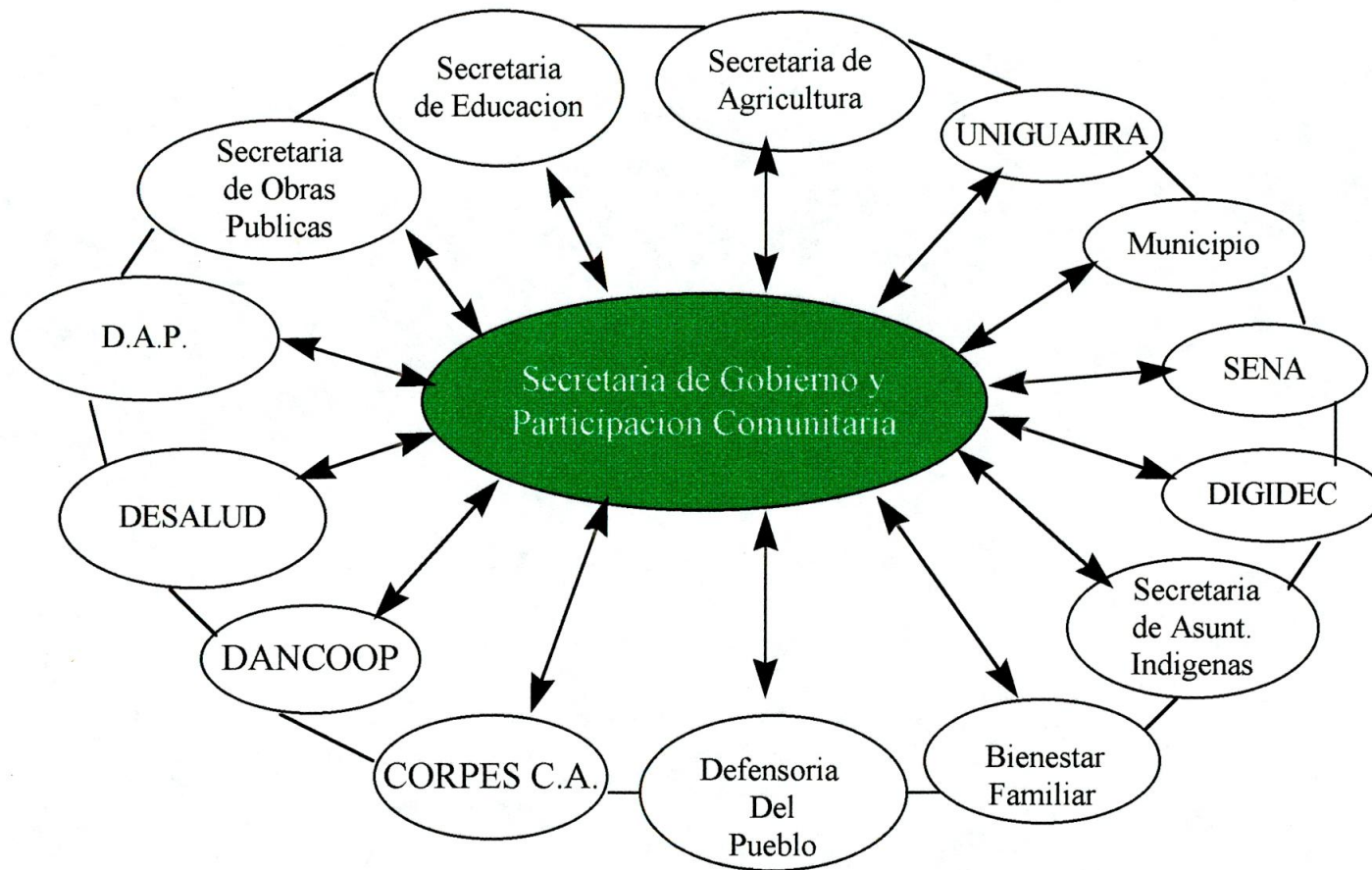


Figura 3. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria Departamental

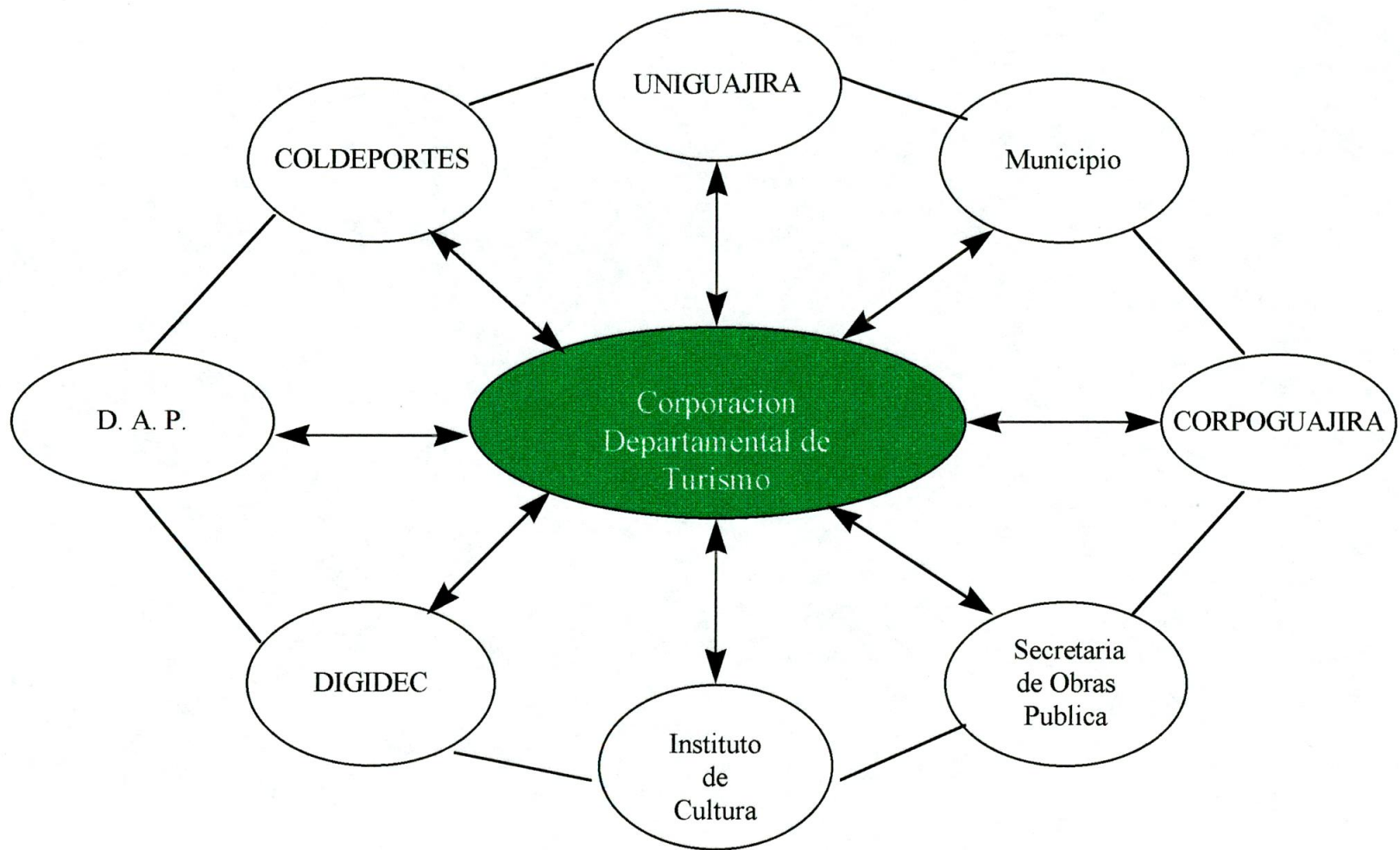


Figura 4. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Corporación Departamental de Turismo

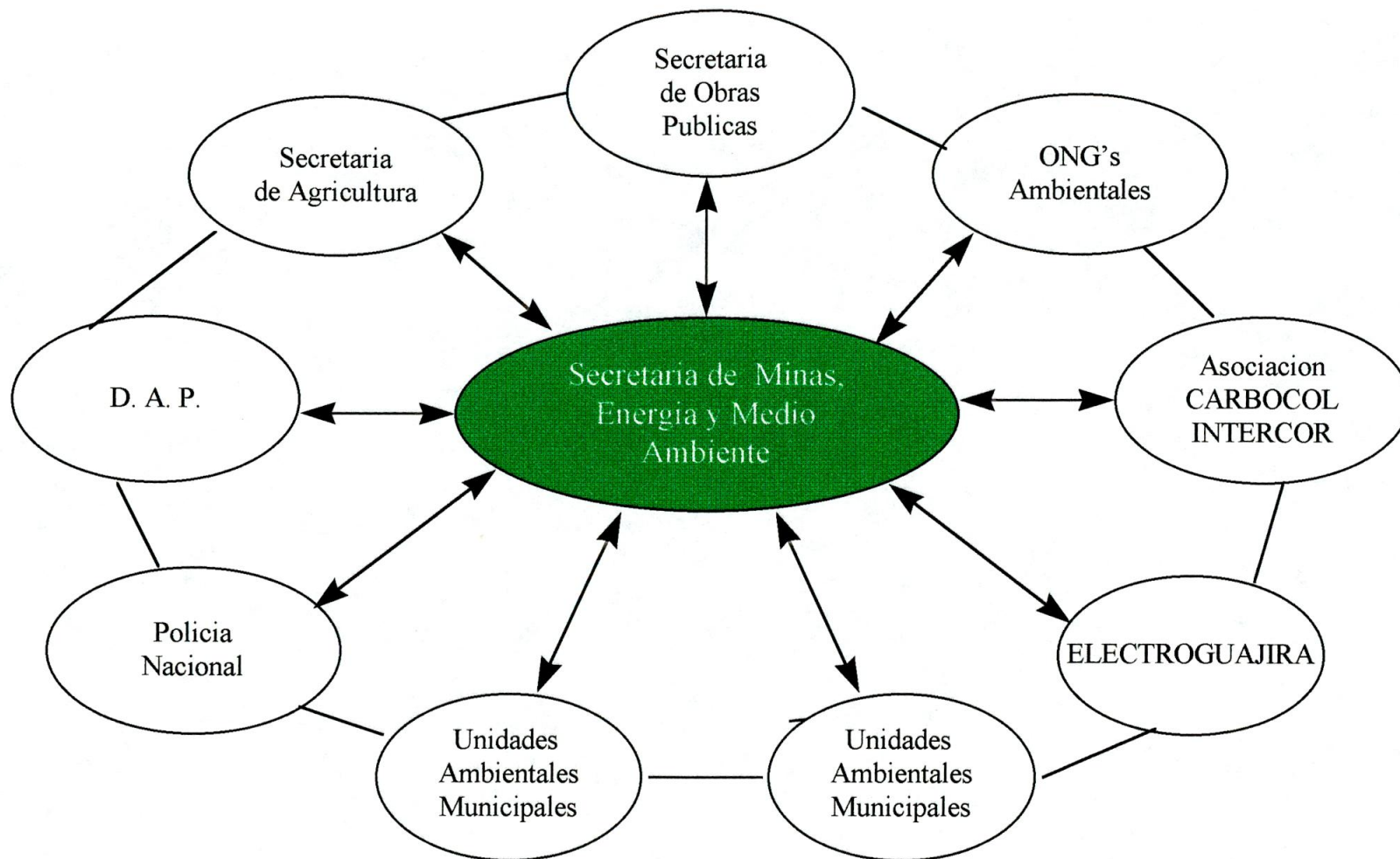


Figura 5. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Secretaria de Minas, Energia y Medio Ambiente

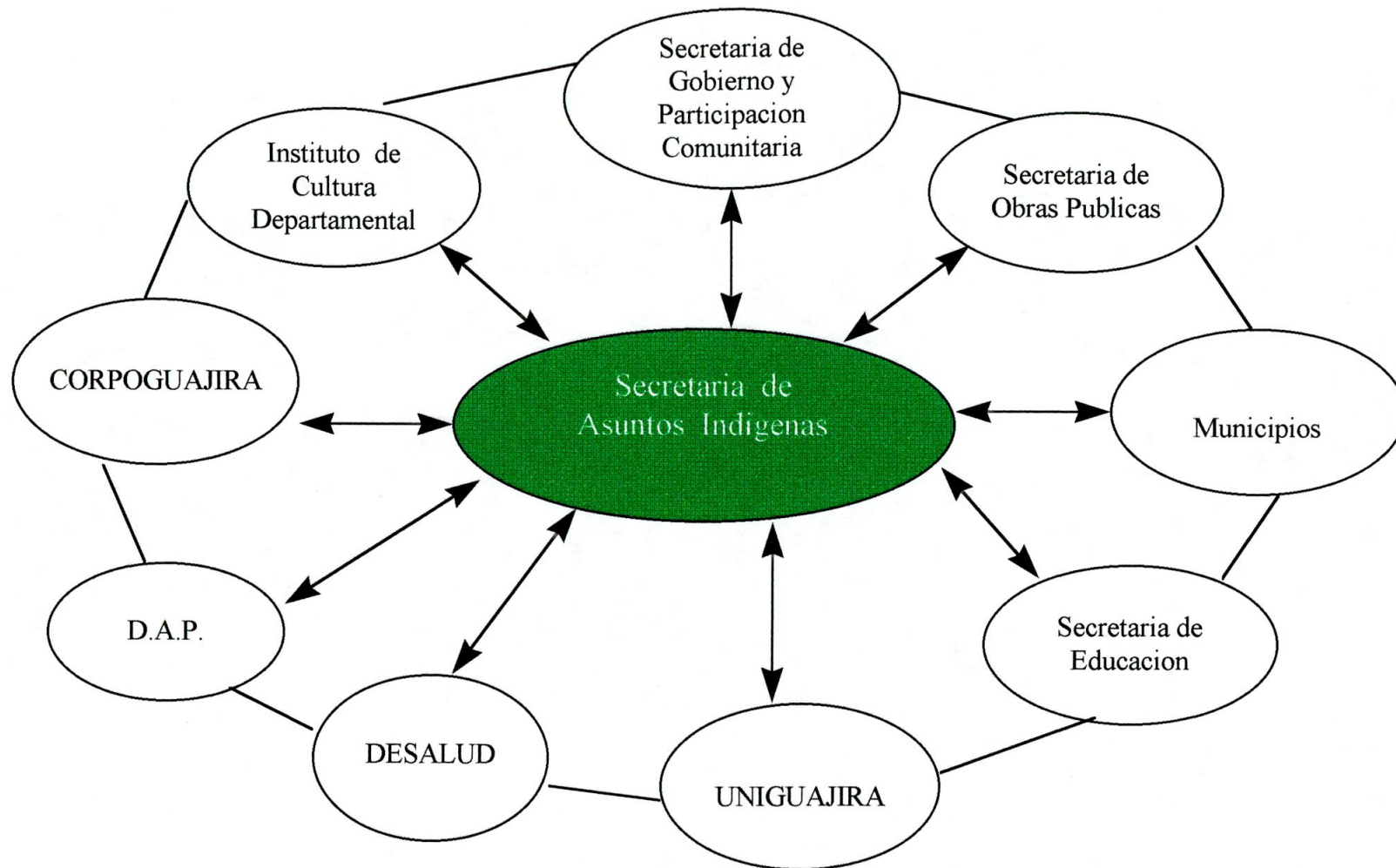


Figura 6. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Secretaria de Asuntos Indigenas

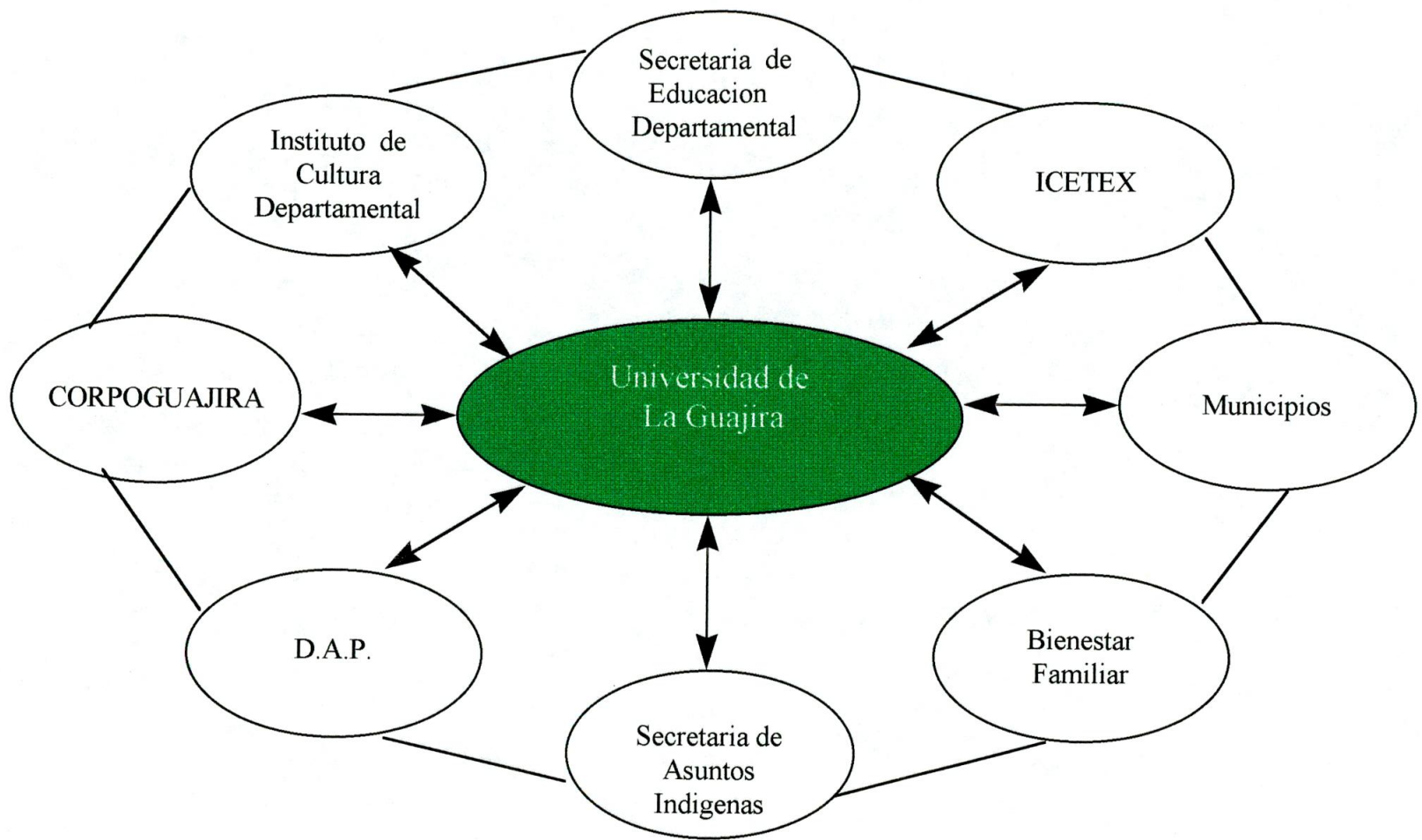


Figura 7.. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Universidad de la Guajira

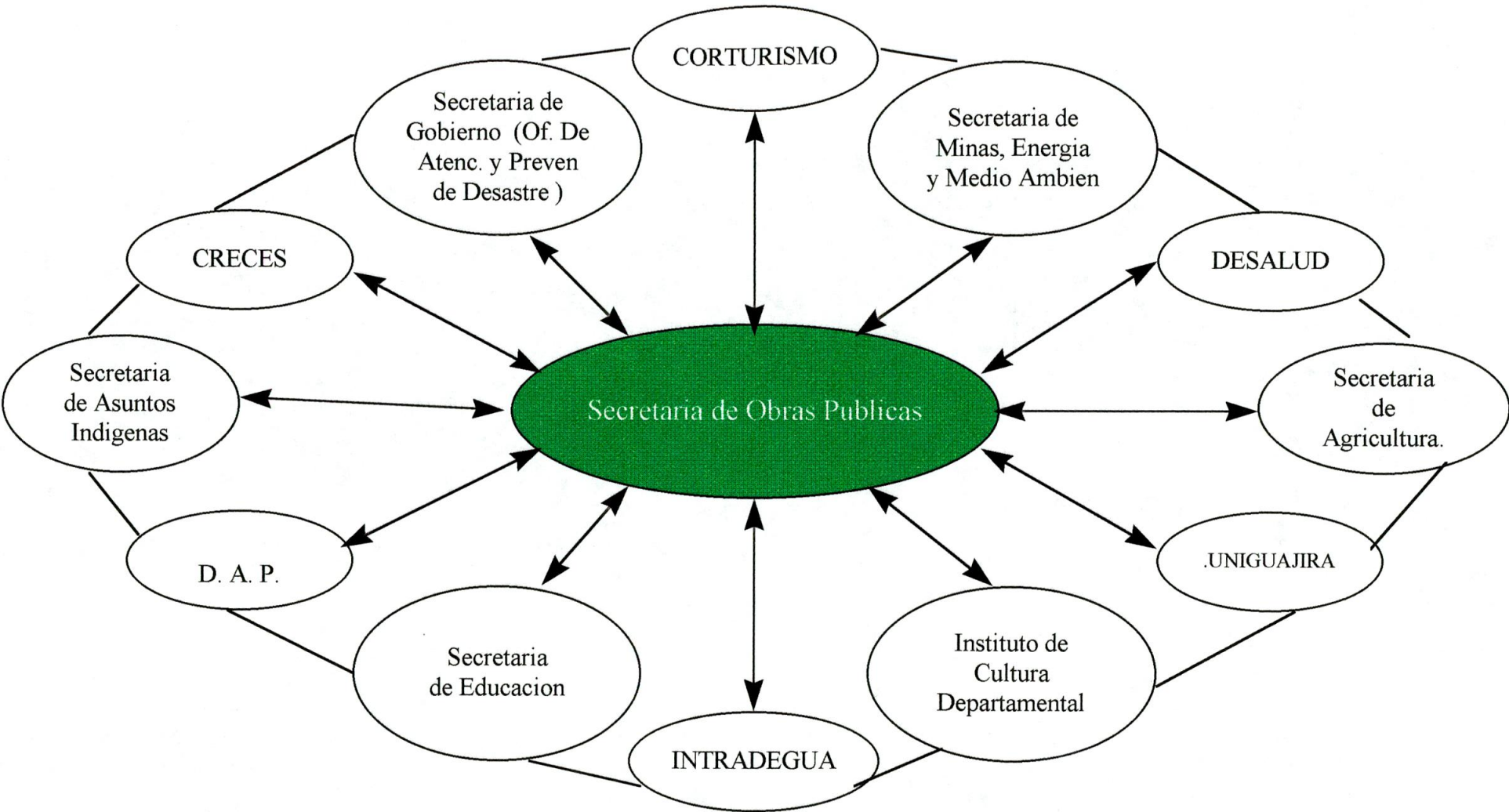


Figura 8. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Secretaria de Obras Publicas

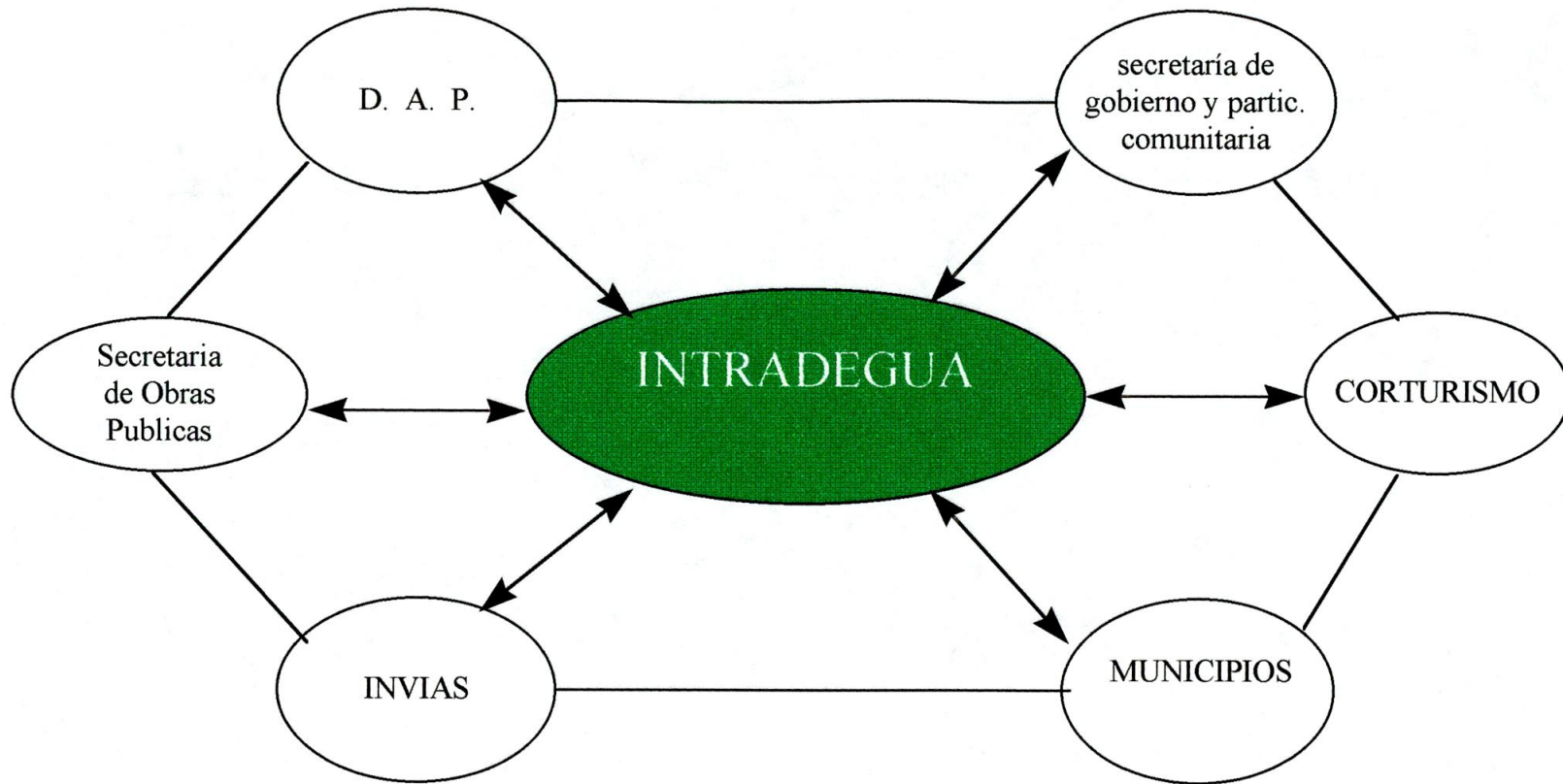


Figura 9. Sistema de Coordinación de Proyectos del intradegua

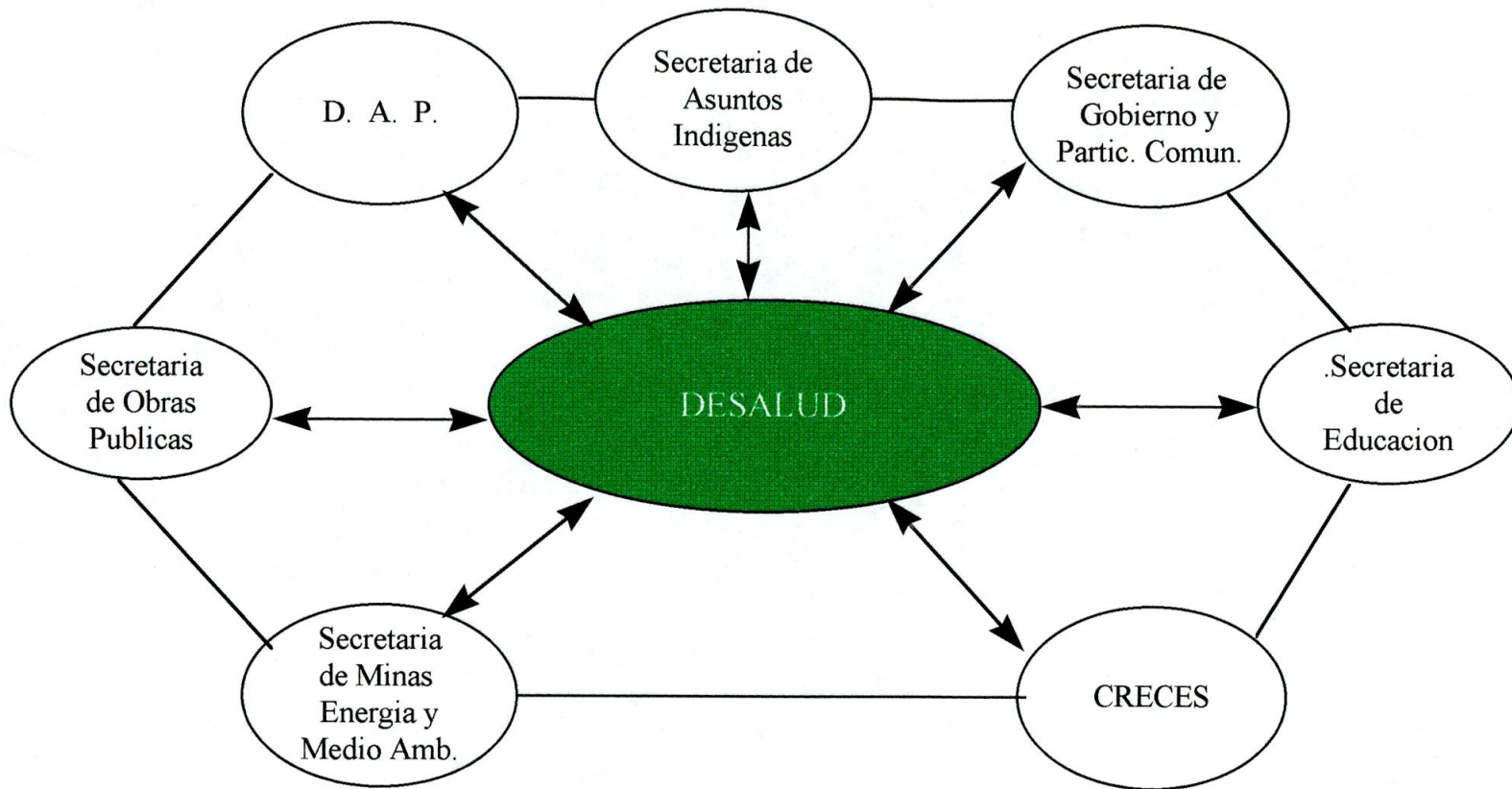
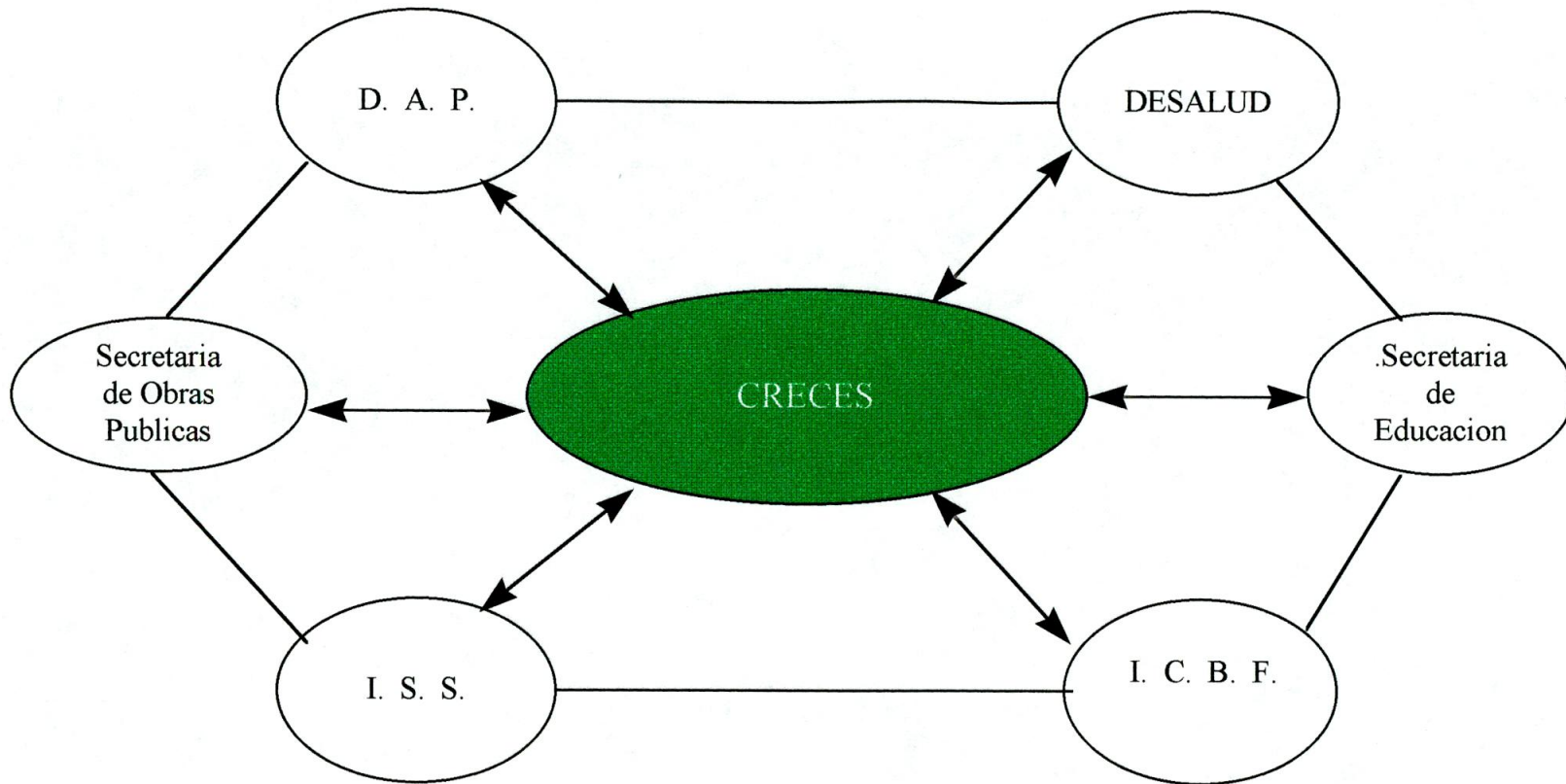


Figura 10. Sistema de Coordinación de Proyectos de Desalud



Figur11. Sistema de Coordinación de Proyectos del Creces

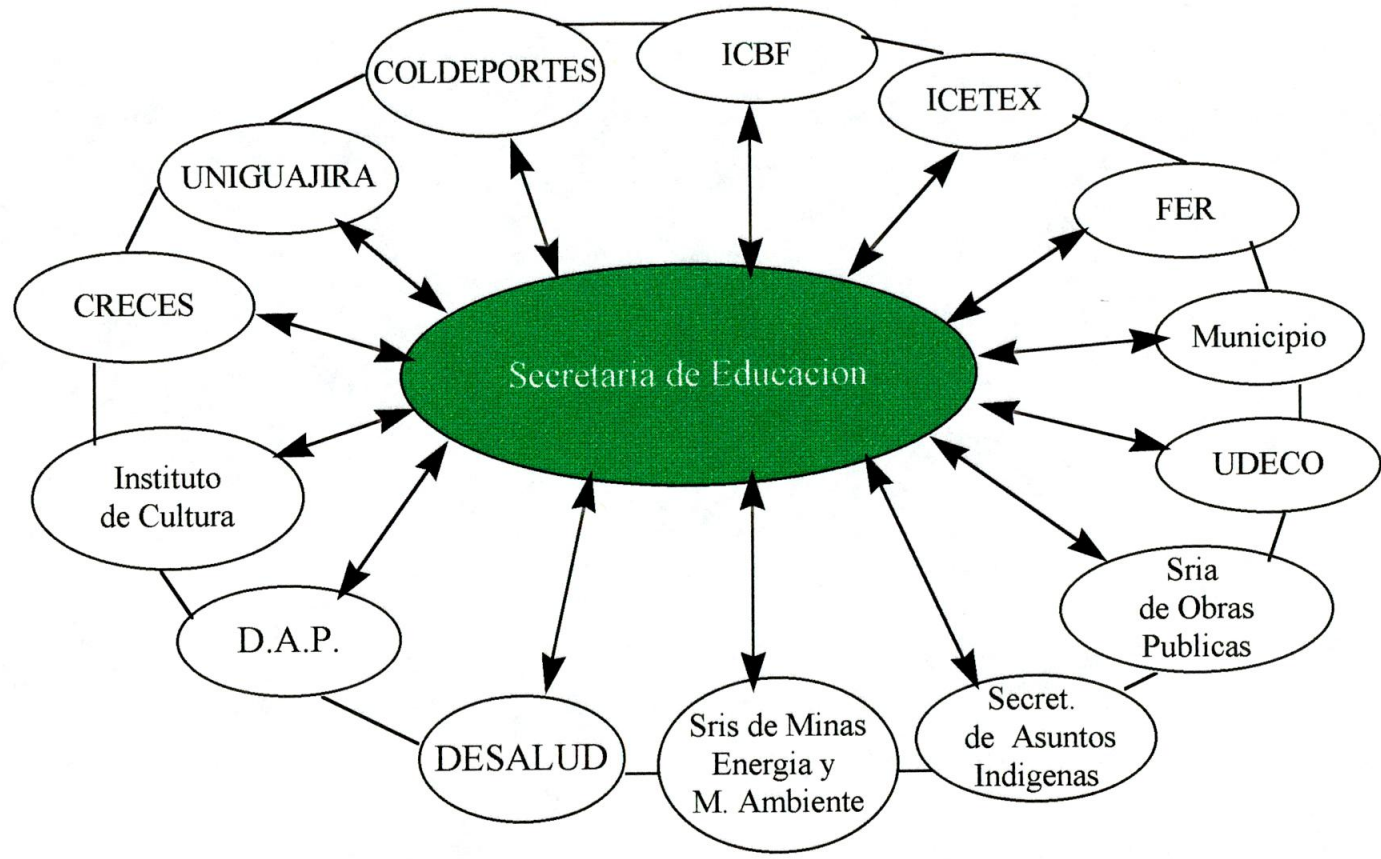


Figura 12. Sistema de Coordinación de Proyectos de la Secretaria de Educacion Departamental

