

Una propuesta para mejorar la gestión y control de la inversión en Colombia*

*Jornada de trabajo:
“Hacia un modelo de gestión y control preventivo a la inversión pública”*

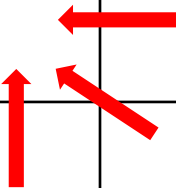
3 de agosto de 2016



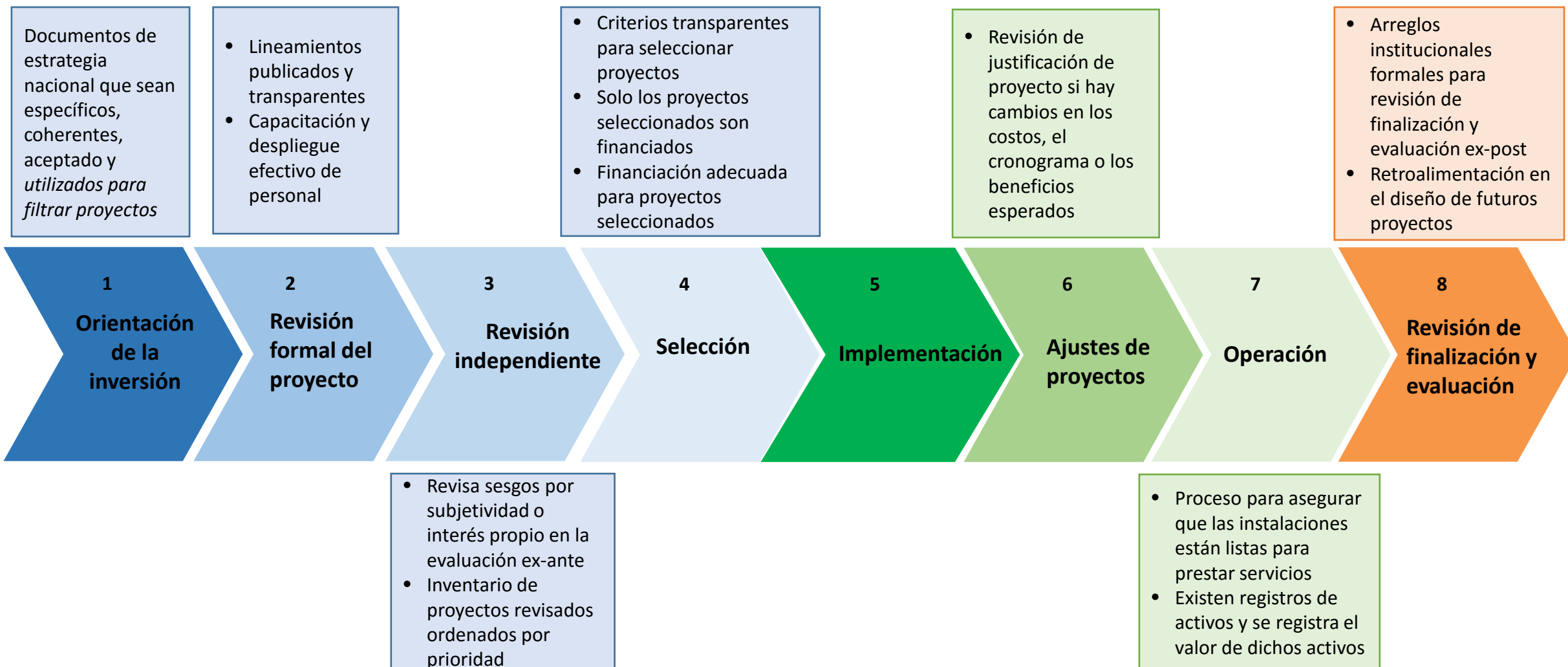
El objetivo final en cualquier país:

 hacia un escenario de mejores proyectos

Implementación de proyectos Selección de proyectos	Bien ejecutados	Mal ejecutados
Buenos proyectos	A	C
Malos proyectos	B	D



Marco conceptual para evaluación de la gestión de la inversión pública

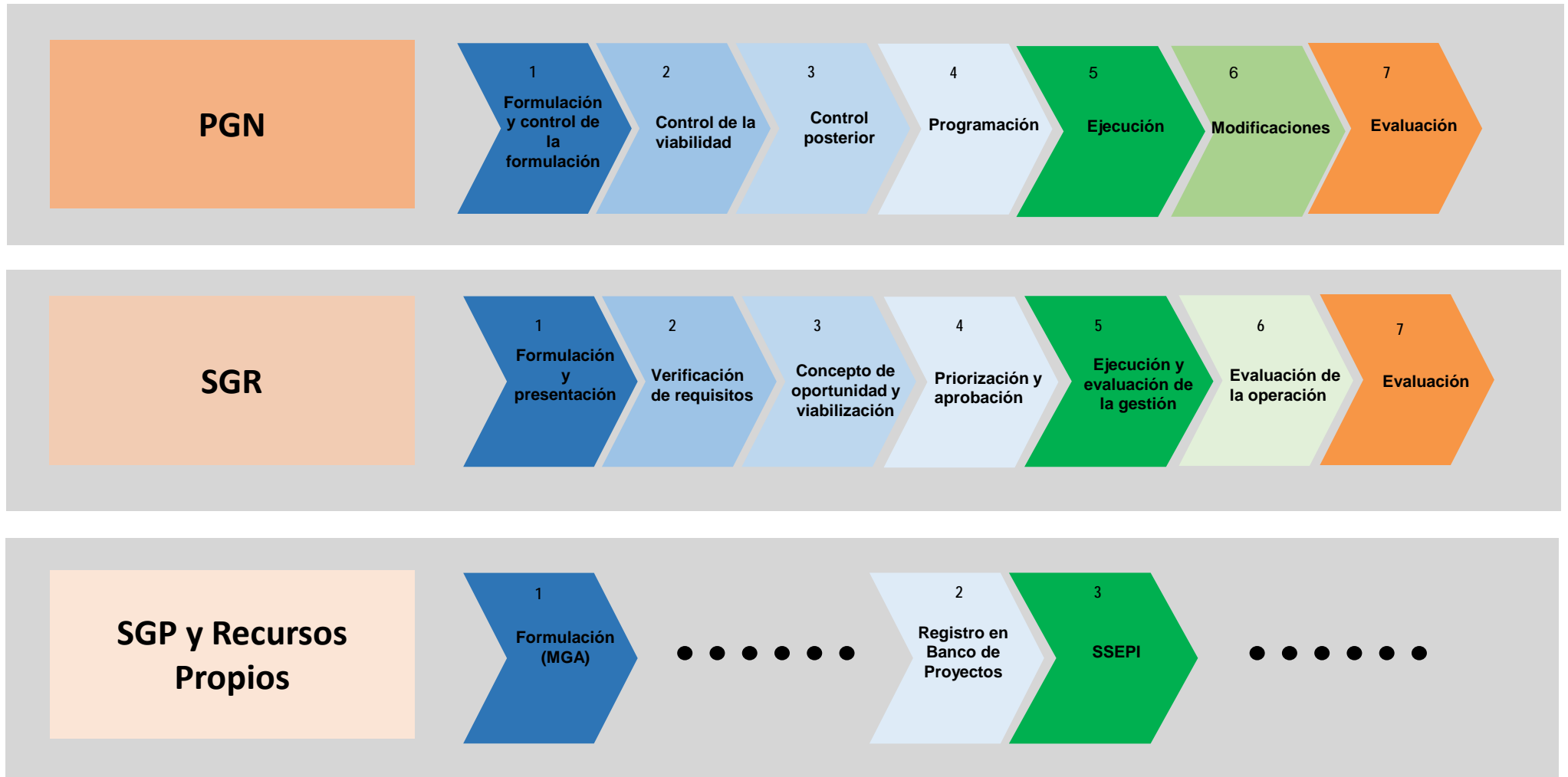


Principales retos

1. **El sistema de gestión de la inversión está fraccionado** por fuente de financiación con alto riesgo de descoordinación entre distintos responsables
2. **Traslape entre control de gestión y control fiduciario / auditoría**
3. **No existe una gestión discriminada por tipo de proyecto** (de inversión vs. operativos; por costo) ni por tipo de ejecutor (niveles de capacidad)
4. **Excesivo énfasis en escrutinio formal y administrativo** de proyectos durante las fases de formulación y ejecución
5. **Debilidad en la etapa final de evaluación *ex-post***, tanto en la generación como en el uso efectivo de evaluaciones
6. **Fragmentación de las actividades de asistencia técnica** para mejora de capacidades, y restringidas a formulación de proyectos y reportes

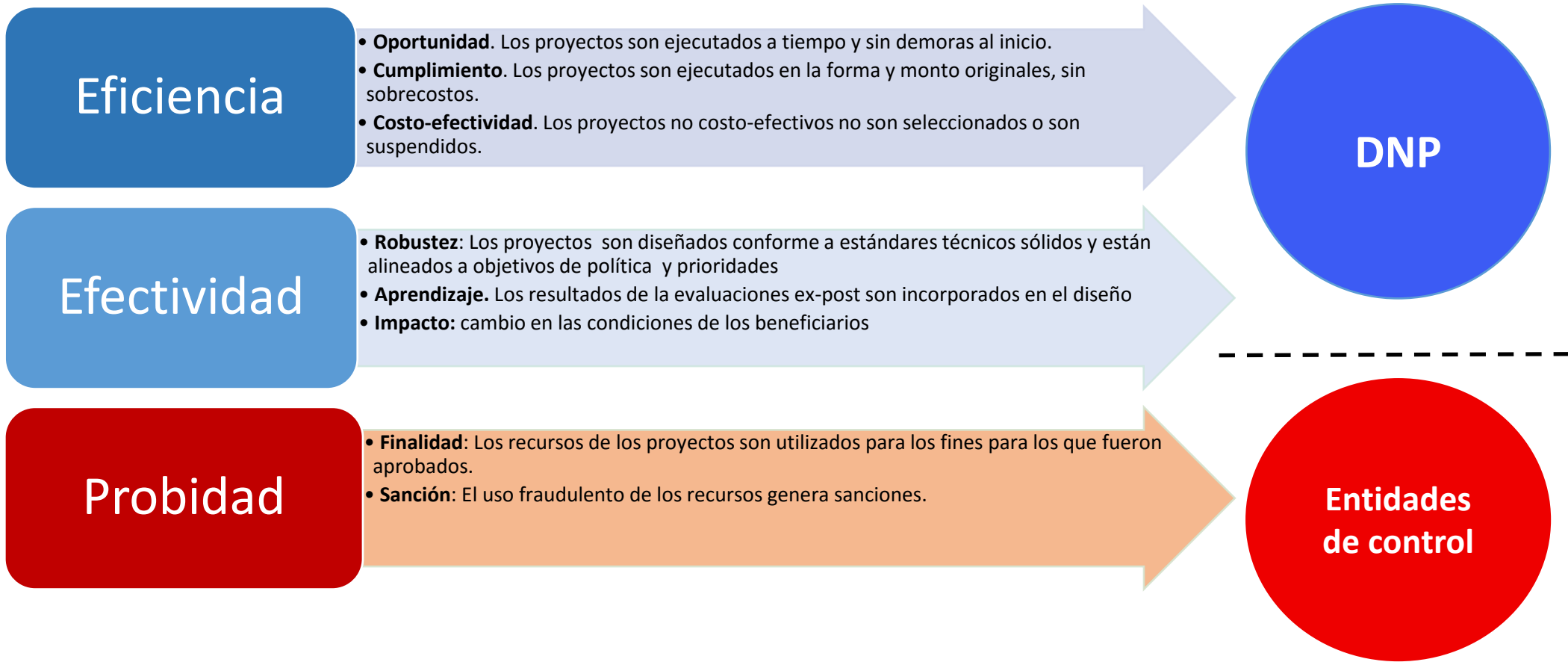
En Colombia la situación actual esta caracterizada por un fragmentación de la gestión por fuente

PROYECTOS

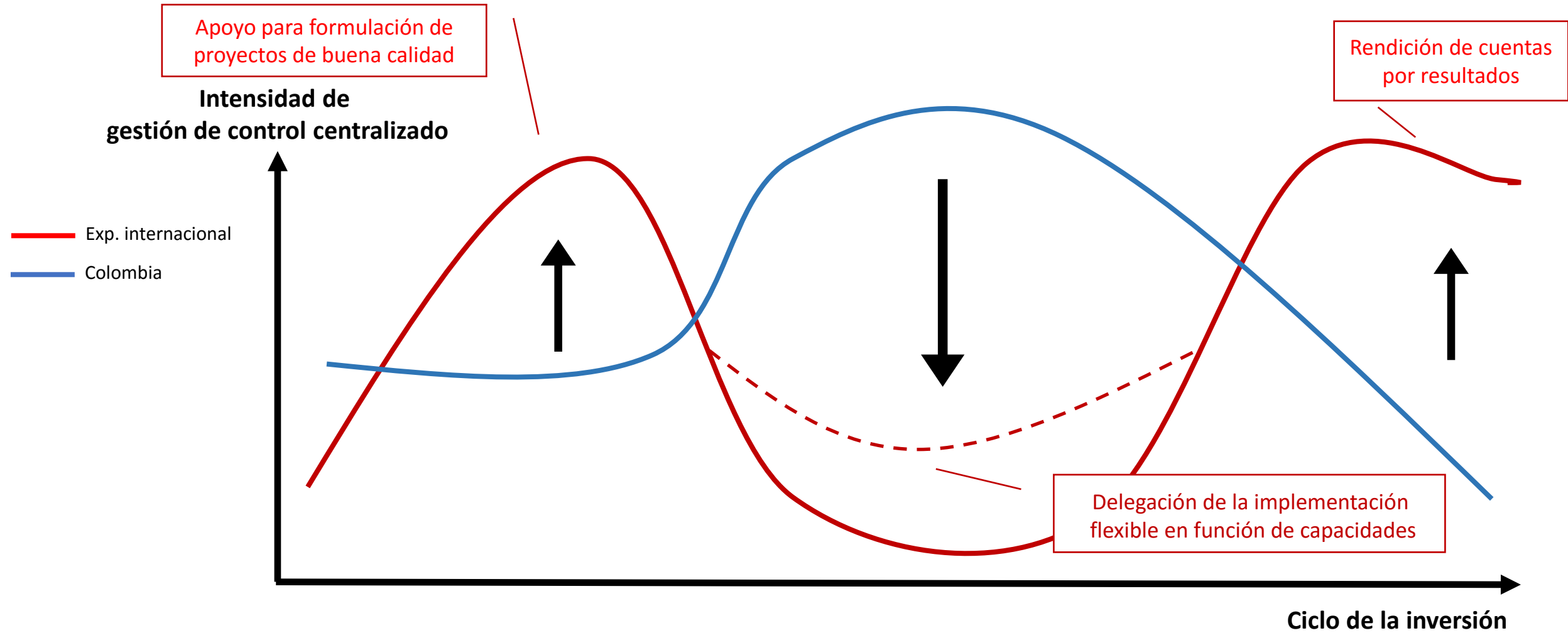


* Para SGP y recursos propios se señalan los elementos *comunes* de la gestión de los proyectos de inversión, definidos por normativas y por herramientas disponibles que tienen *cobertura para todas las entidades territoriales*.

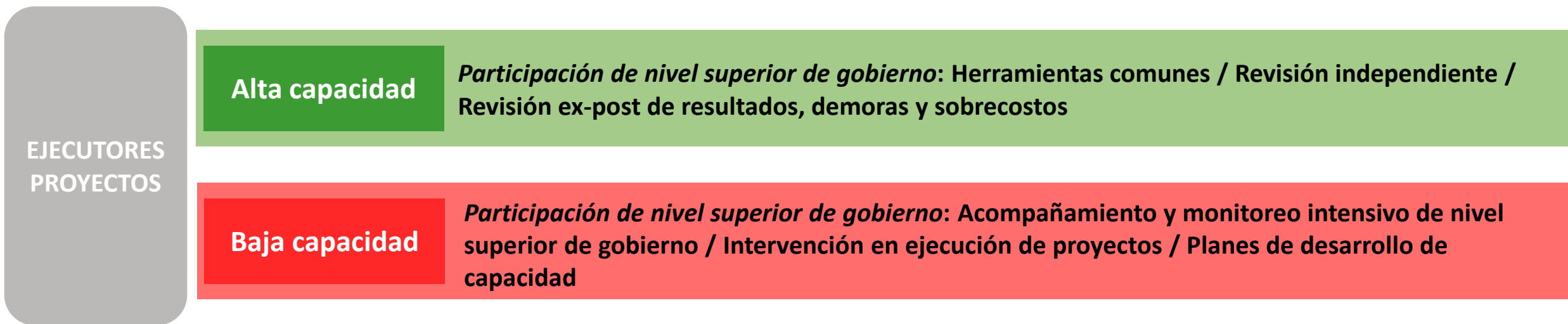
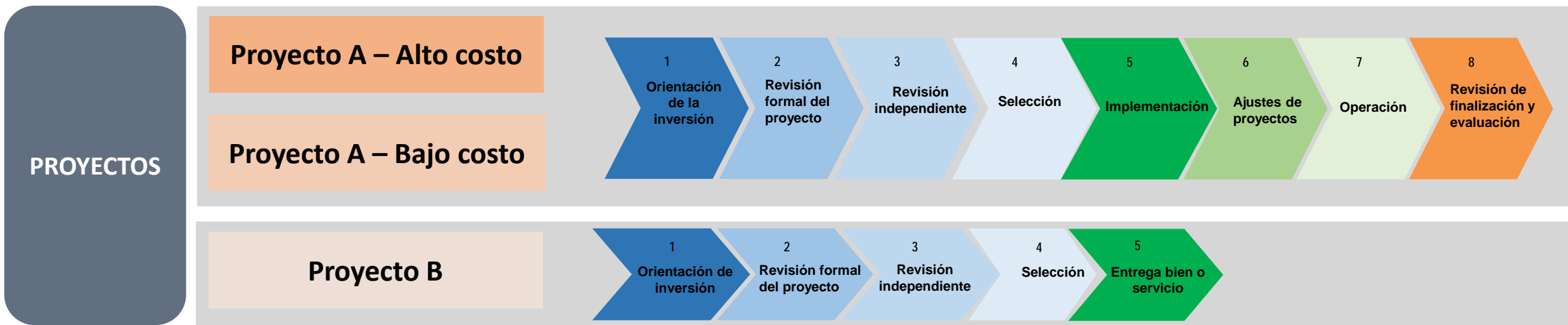
Alineación de objetivos y roles



La gestión está focalizada en aspectos formales de la implementación



La gestión debería discriminar por tipo de proyecto y ejecutor (no por fuente)



Proyectos tipo A: Operaciones dirigidas a la formación bruta de capital físico o al desarrollo humano sostenible. Aplican la cadena de valor alineados al resultado programático que determina su origen. **Proyectos tipo B:** Operaciones que apoyan la capacidad de producción o provisión de bienes y servicios. Se enmarcan en la cadena de valor de los proyectos tipo A y contribuyen indirectamente a la provisión de productos programáticos.

En resumen: del cumplimiento formal a la gestión eficaz (i)

- **Abandonar la discriminación de la gestión de la inversión por fuente de financiación.** Fusionar áreas de gestión comunes que actualmente están fraccionadas en diferentes unidades y consolidación de las funciones primordiales en unidades: *diseño, implementación, evaluación y asistencia técnica* para la gestión de la inversión pública.
- **Separar las funciones de control de gestión y las de control fiduciario y auditoría.** Delegar el control fiduciario y la auditoría y la sanción a los organismos de control, concretamente a la Contraloría. Centrar el rol de DNP en las funciones de mejorar la ejecución de la inversión (eficiencia) y el impacto de la inversión (efectividad).
- **Discriminar la gestión por tipo de proyecto (de inversión vs. operativos; por costo) y por tipo de ejecutor (niveles de capacidad).** Desarrollar una metodología clara y única para la definición de proyecto y de inversión. Crear tipología para acoger diferentes tipos de proyectos con procesos de gestión diferenciados. Definir metodologías y umbrales para una gestión de los proyectos de inversión diferenciada en función de tipos de proyectos (costo) y tipos de ejecutores (capacidad).

En resumen: del cumplimiento formal a la gestión eficaz (ii)

- **Abandonar el énfasis en la gestión por el escrutinio formal y administrativo de proyectos durante las fases de formulación y ejecución.** Asociar proyectos a programas presupuestales para asegurar alineación con prioridades de política. Priorizar la gestión y control sobre propuestas de proyectos de importancia estratégica y alto costo, y monitoreo de atrasos y sobrecostos así como pagos finales a proveedor y contrataciones.
- **Fortalecer la etapa final de evaluación *ex-post*, tanto en la generación como en el uso efectivo de evaluaciones.** Consolidar las actividades de evaluación *ex-post* en un equipo que desarrolle un marco de evaluación para todas las fuentes.
- **Fortalecer y fusionar todas las actividades de asistencia técnica para mejora de capacidades.** Creación de programa integral de desarrollo de capacidad para todas las etapas del ciclo y con prioridad para ejecutores con mal desempeño.

Anexo: detalles del diagnostico y recomendaciones

Principales mensajes: diagnóstico (i)

El sistema de gestión de la inversión está fraccionado por fuente de financiación con alto riesgo de descoordinación entre distintos responsables

lo cual genera

- diferentes estándares para la gestión de inversión
- duplicidades e inconsistencias en la gestión
- confusión para las entidades territoriales

Principales mensajes: recomendaciones y resultados esperados (i)

Recomendaciones	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none">• Fusionar áreas de gestión comunes que actualmente están fraccionadas en diferentes unidades y consolidación de las funciones primordiales en unidades: <i>diseño, implementación, evaluación y asistencia técnica</i> para la gestión de la inversión pública. El propósito sería <i>promover la efectividad y eficiencia de la inversión pública</i>.• Aplicar una única regulación, con parámetros y definiciones únicas bajo el liderazgo de la unidad.• Discriminar la gestión y el control en función del tipo de proyecto y la capacidad del ejecutor.	<ul style="list-style-type: none">• Consolidación de recursos para labores de monitoreo, asistencia técnica y revisión ex-post. Ganancias en eficiencia operacional por economías de escala.• Definiciones y guías unificadas para todas las etapas del ciclo presupuestal.• Unificación de actividades de monitoreo y administración de la nueva plataforma integrada de inversión.• Unificación de actividades de asistencia técnica (incluyendo capacitaciones y acompañamientos).• Simplificación de interacción de ejecutores de nivel nacional y subnacional con DNP.

Principales mensajes: diagnóstico (ii)

Falta de separación entre las funciones de control de gestión y las de control fiduciario y auditoría

lo cual genera

- confusión entre funciones diferentes
- duplicidad de esfuerzos
- menor efectividad del control
- desgaste de los esfuerzos de DNP

Principales mensajes: recomendaciones y resultados esperados (ii)

Recomendaciones	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="165 518 1284 668">• Delegar el control fiduciario y la auditoria y la sanción a los organismos de control, concretamente a la Contraloría.<li data-bbox="165 746 1284 896">• Centrar el rol de DNP en las funciones de mejorar la ejecución de la inversión (eficiencia) y el impacto de la inversión (efectividad).	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="1312 518 2328 725">• Fortalecimiento por especialización en funciones centralizadas de gestión, control, evaluación y asistencia técnica dirigidas a la eficiencia y efectividad de la inversión.<li data-bbox="1312 803 2328 953">• Reorientación de incentivos vinculados a actividades de DNP: se pasa de promover control formal a promover efectividad y eficiencia.

Principales mensajes: diagnóstico (iii)

No existe una gestión discriminada por tipo de proyecto (de inversión vs. operativos; por costo) ni por tipo de ejecutor (niveles de capacidad)

lo cual genera

- metodologías y gestión inadecuadas para ciertos proyectos
- heterogeneidad en la calidad en formulación de proyectos
- ausencia de focalización de la gestión sobre las áreas críticas
- escrutinio excesivo en áreas y sujetos de menor riesgo provocando retrasos de ejecución
- carga administrativa innecesaria
- cifras de inversión sobrevaloradas

Principales mensajes: recomendaciones y resultados esperados (iii)

Recomendaciones	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar una metodología clara y única para la definición de proyecto y de inversión.• Crear tipología para acoger diferentes tipos de proyectos con procesos de gestión diferenciados.• Definir metodologías y umbrales para una gestión de los proyectos de inversión diferenciada en función de tipos de proyectos (costo) y tipos de ejecutores (capacidad).	<ul style="list-style-type: none">• Mejoras en formulación de proyectos.• Focalización de recursos en gestión efectiva de proyectos.• Disminución significativa de carga administrativa.• Agilización en planeación y gestión de proyectos de bajo valor y de actividades operativas mal clasificadas como “inversión”.• Alineación con estándares y prácticas internacionales de gestión de la inversión pública.

Principales mensajes: diagnóstico (iv)

Excesivo énfasis en escrutinio formal y administrativo de proyectos durante las fases de formulación y ejecución

lo cual genera

- posibilidad de aprobación de proyectos con bajo impacto en prioridades de política, beneficios inciertos y baja calidad
- incentivos para cumplimiento formal de requisitos, sin asegurar uso efectivo de metodologías e información en la planeación e implementación
- posibles retrasos en la ejecución

Principales mensajes: recomendaciones y resultados esperados (iv)

Recomendaciones	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none">• Asociar proyectos a programas presupuestales para asegurar alineación con prioridades de política (componente 1 del RAS).• Revisar en profundidad propuestas de proyectos de importancia estratégica y alto costo, utilizando información para tomar decisiones.• Privilegiar durante la ejecución monitoreo de atrasos y sobrecostos así como pagos finales a proveedor y contrataciones, sobre monitoreo de entrega de reportes.• Monitorear en detalle proyectos de alto costo con ejecutores de baja capacidad.• Brindar asistencia técnica para implementación de proyectos.	<ul style="list-style-type: none">• Formulación y aprobación de proyectos coherentes con prioridades de política, de buena calidad y alto impacto.• Implementación de proyectos con énfasis en cumplimiento de cronograma y presupuesto programado.• Ejecutores con mayor capacidad en implementación de proyectos.

Principales mensajes: diagnóstico (v)

Debilidad en la etapa final de evaluación *ex-post*, tanto en la generación como en el uso efectivo de evaluaciones

lo cual genera

- dificultad para determinar el cumplimiento de cronograma y presupuesto al final del proyecto
- incertidumbre sobre el impacto real de la inversión
- baja responsabilidad y rendición de cuentas de ejecutores por resultados e impactos de proyectos
- oportunidad perdida para el aprendizaje institucional y el desarrollo de capacidad

Principales mensajes: recomendaciones y resultados esperados (v)

Recomendaciones	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none">• Consolidar las actividades de evaluación ex-post en un equipo que desarrolle un marco de evaluación para todas las fuentes.• Crear metodología y procesos para obtener información confiable sobre resultados, demoras y sobrecostos de proyectos terminados.• Diseñar guías comunes para revisión y evaluación ex-post para ser utilizadas por ejecutores mismos.• Formular planes para mejorar capacidad de ejecutores para planear e implementar proyectos.• Asociar responsabilidad y rendición de cuentas de ejecutores a revisiones ex-post.	<ul style="list-style-type: none">• Mayor orientación hacia resultados en gestión de los proyectos de inversión.• Mayor oportunidad de aumentar capacidad de ejecutores para planear e implementar proyectos.• Mayor aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas.

Principales mensajes: diagnóstico (vi)

Fragmentación de las actividades de asistencia técnica para mejora de capacidades, y restringidas a formulación de proyectos y reportes

lo cual genera

- baja capacidad persistente en ejecutores, sobre todo en fases de implementación y revisión ex-post
- incertidumbre sobre el impacto real de la inversión
- baja responsabilidad y rendición de cuentas de ejecutores por resultados e impactos de proyectos

Principales mensajes: recomendaciones y resultados esperados (vi)

Recomendaciones	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none">• Creación de programa integral de desarrollo de capacidad para todas las etapas del ciclo y con prioridad para ejecutores con mal desempeño.	<ul style="list-style-type: none">• Mayor capacidad de ejecutores para planear y e implementar proyectos de inversión.