



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA DE EFICIENCIA Y  
RENDICIÓN DE CUENTAS  
Colombia

## **PROYECTO DE PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

### **REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA GENERAL AJUSTADA – MGA Y LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EXPOST PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN NACIONAL**

#### **RESUMEN EJECUTIVO**

#### **CONSULTORES:**

Carlos Ossa Escobar  
Diana C. Rodríguez Mateus

**Bogotá, octubre de 2006**

# **REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA GENERAL AJUSTADA – MGA Y LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX-POST PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN NACIONAL**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **I. Introducción**

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, es el encargado de administrar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN, en el cual, por ley, se deben inscribir los proyectos que van a ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación. Dichos proyectos deben realizarse de acuerdo con la Metodología General Ajustada – MGA, que fue desarrollada y es administrada por el Grupo Asesor de Programas y Proyectos de Inversión Pública – GAPI, el cual depende directamente de la DIFP.

La MGA se concibió como una herramienta integral para la gestión de proyectos que incluyera las etapas de planeación, seguimiento y evaluación a la ejecución física, presupuestal, financiera y de resultados. Dicha metodología es estandarizada y de uso obligatorio para todas las entidades del sector central y entidades territoriales que financien proyectos con recursos de la Nación. Sin embargo, se han presentado problemas en el uso de esta Metodología y, en muchos casos, no es empleada como herramienta gerencial y de optimización del gasto público.

Por otro lado, la metodología de evaluación ex-post desarrollada por el BPIN busca mantener un constante seguimiento a los proyectos de inversión que son ejecutados con los recursos del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, actualmente las entidades hacen reportes de seguimiento financiero, físico y de resultados en diferentes sistemas de información como son SIIF, SIGOB, SPI, etc. Esta diversidad de reportes no permite estandarizar la información y hacerle un verdadero seguimiento a la inversión nacional, al igual que no permite verificar la calidad de la información suministrada por las entidades ejecutoras.

La consultoría adelantó un diagnóstico de los procesos y metodologías para la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, a partir de lo cual definió una serie de recomendaciones que apuntan a la vinculación efectiva de dichos procesos a un sistema presupuestal orientado al logro de resultados.

### **II. La Metodología General Ajustada – MGA**

Para financiar un programa o proyecto con los recursos del Presupuesto General de la Nación es necesario formular y hacer una evaluación ex-ante de acuerdo con la Metodología General Ajustada – MGA e inscribir un proyecto viable en el BPIN.

Para que un proyecto sea viable es necesario que la entidad rectora del sector (Ministerio o Departamento Administrativo) emita el concepto de viabilidad, que incluye una evaluación técnica, financiera, social y económica del mismo, al igual que un análisis de su consistencia con las políticas sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo. Posterior al concepto de la entidad rectora, es necesario un control posterior de viabilidad de la correspondiente dirección técnica del DNP para que el proyecto pueda ser inscrito en el BPIN.

La información solicitada a través de la MGA se captura en 51 formatos en Excel, de los cuales, 18 son obligatorios. Los formatos se encuentran agrupados en cuatro módulos, así: Identificación, Preparación, Evaluación Ex-ante y Programación.

En general, los usuarios de la MGA opinan que es una buena herramienta que permite planificar soluciones integrales para las problemáticas existentes; sin embargo, este nuevo enfoque exige un mejor nivel de información, tanto en calidad como en cantidad, y al mismo tiempo mayor responsabilidad por parte del formulador.

Por otro lado, las entidades ejecutoras tienen la creencia de que, al terminar un proyecto, la cuota de inversión se verá reducida para la siguiente vigencia, por lo que en general buscan hacer proyectos “eternos” que son actualizados año a año incluyendo las actividades que serían propias de un nuevo proyecto de inversión.

No obstante el avance que se logró frente a la versión inicial del BPIN (1994), la MGA aún dista de ser una herramienta útil, eficiente y eficaz en la formulación de proyectos de inversión nacional para los ejecutores, ya que en la actualidad las entidades usan sistemas de información internos y paralelos al BPIN para hacer formulación y seguimiento a los proyectos y programas del Presupuesto General de la Nación.

Si bien la MGA contempla el uso de indicadores, la base de datos de estos indicadores no se ajusta a las necesidades o requerimientos técnicos de los proyectos, por lo que el seguimiento basado en éstos no proporciona información suficiente para ser usada en la toma de decisiones gerenciales por parte del Gobierno Nacional. Adicionalmente hay duplicidad en los sistemas que manejan la información relevante de los proyectos, como es la financiera (SIIF) y el seguimiento en el cumplimiento de metas (SPI, SIGOB).

La evaluación social usa una tasa de descuento tomada del estudio realizado por el CEDE de la Universidad de los Andes en 1992, llamado “Estimación Tasa Social de Descuento para Colombia”. Por otro lado la evaluación económica se basa en la “Estimación de Precios Cuenta Para Colombia”, estudio realizado por el BID y el DNP en 1990. Es importante actualizar dichos estudios e incluir una tasa de descuento en la MGA.

### **III. La Metodología de Evaluación Ex-post.**

En cuanto a los sistemas de evaluación ex-post, se encontró que debido a que la base para el seguimiento realizado por el SPI es la formulación que hacen los ejecutores a través de la MGA en la evaluación ex-ante, la tarea de monitorear y evaluar el desarrollo de los proyectos no ha sido eficiente y las entidades se ven en la obligación de crear nuevos indicadores en el SPI para hacer un seguimiento real a la inversión nacional.

No existe una relación directa entre los proyectos de inversión consignados en el BPIN y el seguimiento realizado por SIGOB. Este hecho se debe a que esta herramienta de seguimiento está enfocada a indicadores del nivel ministerial, mientras que los indicadores de los proyectos de inversión que resultan de la MGA no necesariamente están definidos para ser evaluados en el marco del Plan de Desarrollo.

Si bien el SIGOB busca agrupar los proyectos que apuntan al cumplimiento de cada una de las metas del Plan de Desarrollo y, a diferencia del SPI, deja de lado la información puntual de cada proyecto, tiene la desventaja de que las fuentes de información del SIGOB son parte en el

momento de establecer las metas y al mismo tiempo son quienes evalúan el cumplimiento de esas metas, lo que genera una dualidad al ser jueces y parte del proceso.

Debido a que los sistemas de evaluación ex-post (SIIF, SPI, SIGOB) están desarticulados, es posible que información sobre el mismo proyecto sea diferente dependiendo del sistema de información consultado.

#### **IV. El Sistema Unificado de Información de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP**

El nuevo sistema SUIFP agrupará en un único sistema de información los macro-procesos correspondientes al sector descentralizado, sector central, formulación e inscripción de proyectos, seguimiento, excedentes financieros, operaciones de crédito y bodega de datos. Adicionalmente, incorporará la información de ejecución financiera proveniente del SIIF, proveerá la información necesaria para el SIGOB e integrará el seguimiento que actualmente se realiza con el SPI a través del Portal de Contratación desarrollado por la Agenda de Conectividad. De esta forma, se integran los aspectos de ejecución presupuestal, ejecución físico-financiera y medición del impacto social de cada proyecto.

En cuanto a la formulación e inscripción de proyectos, el SUIFP tiene previstos los módulos de Identificación, Preparación, Evaluación, Definición del Proyecto y Programación, agrupando en un mismo sistema los procesos de regalías, los conceptos de viabilidad, actualizaciones y/o modificaciones y las consultas.

De esta manera, el SUIFP integra la MGA, el BPIN, el SPI, los procesos de inscripción de proyectos para regalías y los procesos de viabilización y actualización de proyectos. Así mismo, el sistema estará en línea con el SIIF y con el Portal de Contratación, con lo que cubre todos los procesos relacionados durante la vida del proyecto, desde su formulación, pasando por su ejecución y su evaluación.

Se estima que la herramienta entre en funcionamiento parcial durante la vigencia 2007 y totalmente durante el año 2008. Con la integración de los sistemas de información actuales se solucionarían buena parte de las falencias identificadas por la consultoría.

#### **V. Problemas que persistirían**

- No obstante los efectos positivos que generaría la implementación del SUIFP, se mantendría un problema básico consistente en el esquema descentralizado de formulación y evaluación de proyectos sobre el cual están construidas las metodologías y herramientas señaladas hasta ahora:
  - Formalmente, el DNP, como administrador del BPIN, debe hacer un control de viabilidad sobre los proyectos formulados por los diferentes sectores en forma posterior al concepto de viabilidad que emita la entidad líder del sector correspondiente. En la práctica, tal control no es (ni puede ser, por ausencia de información relevante) ejercido en forma adecuada, de modo que la evaluación ex-ante adelantada desde el nivel central del gobierno no es lo suficientemente fuerte.
  - Bajo este esquema descentralizado, se genera un conflicto de intereses entre la formulación de los proyectos y los procesos para darles viabilidad.

- La evaluación de los proyectos en el DNP también sigue un esquema descentralizado. Cada Dirección del DNP evalúa los proyectos de inversión según una metodología particular, lo cual imposibilita que se adelante un proceso de toma de decisiones entre diferentes alternativas de gasto con la información técnica que resulta necesaria para ello.
- Otro problema general del ciclo de la inversión tiene que ver con la inadecuada capacitación en formulación y evaluación de proyectos de los funcionarios responsables de tales funciones, tanto en el DNP como en los sectores de gasto. Esto puede ser debido a la escasez de programas de capacitación en formulación y evaluación social de proyectos, y a que los programas existentes sólo ofrecen una capacitación en aspectos generales, con simples referencias casuísticas a los proyectos de inversión estatales pero sin una articulación real a las necesidades del Gobierno Nacional. Bajo tales circunstancias, además, las entidades públicas no reciben en forma sistemática un beneficio directo del trabajo de investigación adelantado en dichos programas.

## **VI. Conclusiones y Recomendaciones Generales.**

- Las restricciones fiscales del Gobierno Central no permiten mantener un nivel de gasto en funcionamiento suficiente, por lo que, si no la totalidad, sí un gran número de las entidades del sector central trasladan ese remanente a los gastos de inversión, y es allí donde se presentan proyectos “eternos” que son actualizados año a año y no pueden ser objeto de una evaluación final.
- Se tiene la percepción de que la terminación de un proyecto, en general, implica la reducción de la cuota de inversión asignada, lo cual perjudica de manera importante la dinámica de ejecución de la inversión nacional. Para subsanar esta falencia, el Marco de Gasto de Mediano Plazo debería incluir una revisión de los gastos de funcionamiento no supeditada a la Constitución ni a la Ley 617 de 2000, y una revisión de las necesidades reales de las entidades en cuanto a nómina, que les permita cumplir con los objetivos asignados.
- En general las entidades no usan la MGA para preparar, formular y hacer seguimiento a los proyectos o programas de inversión, sino que lo hacen para cumplir con un requisito legal que les permite acceder a los recursos de inversión nacional. Mejorando la calidad de los indicadores y en general de la información consignada en la Metodología, e integrando los procesos de seguimiento en el SUIFP, los ejecutores usarían la Metodología como verdadera herramienta para la toma de decisiones gerenciales.

En línea con lo anterior, las direcciones técnicas del DNP, junto con las oficinas de planeación de las entidades ejecutoras, deben llevar a cabo una revisión exhaustiva de los indicadores de los proyectos y programas de inversión, con el fin de crear una base de datos con indicadores que realmente puedan ser usados como verdaderos parámetros de seguimiento a la inversión nacional.

- Se recomienda adelantar, desde el Gobierno Nacional, una política para fortalecer y ampliar los programas académicos de formulación y evaluación de proyectos públicos, promoviendo su articulación con las necesidades del Gobierno. A través de tales programas, se debe promover una capacitación intensiva para funcionarios responsables de la formulación, seguimiento o evaluación de proyectos (los formuladores de proyectos deberían estar certificados para esta labor ante el DNP).

- Igualmente, se recomienda desarrollar evaluaciones de costo-beneficio para proyectos de inversión de gran envergadura, y aprovechar las instancias de discusión y análisis creadas con el MGMP para asegurar que los resultados de tales evaluaciones sean usados en la toma de decisiones relativas al gasto.
- La ficha EBI debería modificarse de tal manera que contenga información suficiente y pertinente para alimentar la base de datos administrada por el DNP, de tal forma que le permita a esta entidad llevar a cabo el POAI y todo el proceso de preparación y realización del Presupuesto General de la Nación, así como la toma de decisiones gerenciales. La ficha EBI deberá contener como aspectos más importantes tanto la evaluación financiera como económica y social, así como todos los indicadores que permitan hacerle seguimiento a la inversión y la información básica del proyecto o programa, manteniendo el DNP la potestad de solicitar al formulador la totalidad de la información del proyecto.
- Resulta conveniente promover la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad en los procedimientos de formulación, inscripción y seguimiento a los proyectos de inversión, conforme lo establecido en la Ley 872 de 2003.
- Los Ministerios y Departamentos Administrativos son las entidades rectoras de cada uno de los sectores económicos del país y cuentan con la capacidad y experticia para identificar, preparar y formular los proyectos y programas de inversión correspondientes. Por lo tanto, **se recomienda que cada entidad rectora sea responsable del control sobre la formulación de los proyectos de inversión de su sector, y que el DNP fortalezca su papel de agencia central, y lidere los procesos de evaluación ex-ante y evaluación ex-post sobre los proyectos formulados y ejecutados por cada sector.** Para mejores resultados, tal liderazgo del DNP debe ser ejercido a través de una y sólo una de sus Direcciones (el DNP mantendría la facultad para establecer la metodología de formulación de proyectos).