

VII

SISTEMA DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN

Parte B

Subsistema de Inversión Pública

Tabla de contenido



VIIB

1. ASPECTOS GENERALES	603
1.1. Definición	603
1.2. Objetivo	604
1.3. Relevancia del Subsistema de Inversión para la Gestión Financiera Pública	604
2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE INVERSIÓN	605
2.1. Elementos Normativos y Organizativos	605
2.1.1. <i>Marco legal y regulatorio</i>	605
2.1.2. <i>Marco institucional</i>	606
2.2. Elementos Técnicos	607
2.2.1. <i>Ciclo de vida de un proyecto de inversión</i>	607
2.2.2. <i>Idea</i>	608
2.2.3. <i>Formulación y viabilidad</i>	609
2.2.4. <i>Formulación presupuestal</i>	610
2.2.5. <i>Arreglos de implementación y vinculación con el Subsistema de Contrataciones</i>	611
2.2.6. <i>Monitoreo y ajustes</i>	611
2.2.7. <i>Revisión de cierre y evaluaciones posteriores</i>	612
2.2.8. <i>Operación y mantenimiento</i>	613
2.2.9. <i>Sistema de información</i>	613
2.2.10. <i>Asociación Público-Privada</i>	614
3. EL SUBSISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA	616
3.1. Base Jurídica del Subsistema de Inversión Pública.	616
3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Inversión Pública	618
3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Inversión Pública	621

3.3.1. Concepto de gasto de inversión pública en Colombia	621
3.3.2. Las fuentes de inversión pública.	622
3.3.3. Estructura programática de la inversión pública orientada a resultados	623
3.3.4. Plan Plurianual de Inversiones (PPI)	625
3.3.5. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).	625
3.3.6. Metodología General Ajustada (MGA).	626
3.3.7. Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública (BPIN).	628
3.4. Sistemas de Información del Subsistema de Inversión Pública	630
3.4.1. Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP.	631
3.4.2. Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP)	632
3.4.3. Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del PGN y Territorio (SPI)	632
3.4.4. Sistema de Seguimiento a las Regalías (GESPROY)	632
3.4.5. Mapa-Inversiones	633
4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA.	633
4.1. Fortalezas	633
4.2. Debilidades	634
4.2.1. Los proyectos de inversión incluyen gastos corrientes recurrentes	635
4.2.2. No se proyecta el impacto de la inversión sobre gastos de funcionamiento (especialmente los gastos de operación y mantenimiento)	635
4.2.3. Fragmentación en la formulación del presupuesto de inversión y funcionamiento, lo cual dificulta la identificación de ineficiencias o duplicidad de gasto	635
4.2.4. Falta consolidar la interoperabilidad y la articulación entre el SUIFP y el SECOP. El SECOP no envía información al SUIFP sobre avances de contratos relacionados con proyectos	636
4.2.5. Alta dispersión de sistemas de información con información relevante para la gestión financiera pública	636
4.2.6. No se realiza evaluación posterior a los proyectos	636
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas	637
4.3.1. Sostener la definición de inversión adoptada por Colombia, al mismo tiempo que se asegura la medición de los gastos de capital de acuerdo con los estándares internacionales e identificar los gastos corrientes recurrentes durante el ciclo de vida del proyecto	637

<i>4.3.2. Implementar los programas presupuestales en todo el PGN, con base a una metodología común para gastos de inversión y gastos de funcionamiento</i>	<i>637</i>
<i>4.3.3. Incluir las vigencias futuras de los gastos de funcionamiento asociados a la puesta en marcha y operación de los proyectos</i>	<i>638</i>
<i>4.3.4. Mayor interoperabilidad entre SUIFP y SECOP para que desde el SUIFP se puedan monitorear avances de proyectos con la información de SECOP (y del Sistema de Contabilidad)</i>	<i>638</i>
<i>4.3.5. Unificar los sistemas de información de planeación, presupuesto, inversión (Banco de Proyectos), contratación y contabilidad, independientemente de la fuente de financiación.</i>	<i>638</i>
<i>4.3.6. Informes de cierre para todos los proyectos y evaluaciones posteriores para proyectos estratégicos.</i>	<i>638</i>

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El concepto de inversión pública varía según el país. El Banco Mundial, en su Guía de Referencia de la Gestión de Inversión Pública (Kim, Fallov y Groom, 2020), la define como la adquisición o mejoramiento sustancial de activos fijos con la expectativa de generar beneficios futuros. Por otra parte, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund, 2014) considera los siguientes gastos dentro de activos fijos: edificios y estructuras, maquinaria y equipo, otros activos fijos (incluyendo productos de propiedad intelectual, como investigación y desarrollo, *software* y bases de datos), y sistemas de armamentos.

El Subsistema de Inversión Pública está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar los programas y proyectos de inversión.

En la práctica, puede ser difícil y controversial distinguir entre inversión y consumo. El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial, 2008) resalta dos de los ejemplos más comunes donde es necesario establecer la distinción entre consumo y formación bruta de capital fijo.

El primer ejemplo es lo llamado “inversión en capital humano”. El SCN señala que, “si bien los conocimientos, habilidades y titulaciones son evidentemente activos en un sentido amplio del término, no pueden equipararse a los activos fijos tal como se entienden en el SCN. Se adquieren mediante el aprendizaje, el estudio y la práctica, actividades que no pueden ser realizadas por otra persona en lugar del estudiante, por lo que la adquisición de conocimiento no es un proceso de producción, aunque la formación impartida por los servicios de enseñanza sí lo sea. Los servicios de enseñanza producidos por las escuelas, colegios, universidades, etc. se tratan por tanto como si fueran consumidos por los estudiantes en el proceso de adquisición de los conocimientos y habilidades. Este tipo de enseñanza se considera consumo final. Cuando sea el empleador quien ofrezca la formación destinada a mejorar la eficacia del personal, los costos deben tratarse como consumo intermedio”.

Otro ejemplo se refiere a las reparaciones y el mantenimiento corriente de los activos fijos. Al respecto, el SCN indica que “los trabajos corrientes de mantenimiento y reparaciones realizados por las empresas para mantener sus activos fijos en buen estado de funcionamiento son consumo intermedio. En cambio, las grandes mejoras, las adiciones o ampliaciones de los activos fijos, tanto maquinaria como estructuras, que mejoran su rendimiento, aumentan su capacidad o prolongan su vida útil esperada, se registran como formación bruta de capital fijo”.

La definición de inversión en el sistema presupuestal colombiano difiere de la de los estándares internacionales y su presupuesto de inversión es similar al “presupuesto

de desarrollo” que existe en algunos países de desarrollo. Así, la normativa colombiana ha acotado el término de “inversión pública” en términos presupuestales a “aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.”

Dado que el objetivo del presente documento es diseñar un modelo conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública, es esencial que el Subsistema de Inversión pueda generar información que requieran los otros subsistemas, según los estándares definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. En este sentido, si bien Colombia ha establecido en el presupuesto una definición de inversión diferente de las de los países de la OCDE y de acuerdo con aquella ha construido su Subsistema de Inversión, es importante que dicho subsistema pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de capital, o gastos de inversión entendidos como formación bruta de capital fijo.

Como se ha señalado en otros capítulos, el modelo conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública abarca todo el Sector Público Nacional No Financiero, compuesto por el Gobierno General Nacional –integrado, a su vez, por la Administración Central, las entidades descentralizadas y los fondos de seguridad social– y las sociedades públicas no financieras del nivel nacional.

Su alcance no contempla las entidades territoriales (departamentales y municipales). Tampoco analiza en detalle lo correspondiente al Sistema General de Regalías. Sin embargo, la mayoría de los conceptos aquí expresados pueden adaptarse al nivel subnacional, con los ajustes correspondientes a sus diferentes objetivos y capacidades.

1.2. Objetivo

El Subsistema de Inversión tiene como fin asegurar que la inversión esté alineada con los objetivos de política, se realice dentro de los límites de recursos disponibles, se ejecute con el tiempo y presupuesto previstos, y logre los resultados de manera eficiente y efectiva.

1.3. Relevancia del Subsistema de Inversión para la Gestión Financiera Pública

La relevancia del Subsistema de Inversión para la Gestión Financiera Pública se refleja en varios aspectos. El primer aspecto está constituido por el control del presupuesto y la disciplina fiscal. Dado que la mayoría de los proyectos de inversión son multianuales, estos tienen impacto en los presupuestos de varios años, y su ciclo de planeación e implementación puede no coincidir con el ciclo presupuestal. Por lo tanto, el Subsistema de

Inversión debe asegurar que la inversión se planee dentro de los techos presupuestales agregados y se integre al presupuesto de manera adecuada. Adicionalmente, dado que los costos de un proyecto de inversión por lo general son significativos, el Subsistema de Inversión debe establecer normas para minimizar los riesgos y asegurar que los proyectos se completen dentro del presupuesto establecido.

El segundo aspecto se refiere a la asignación de recursos según prioridades del Gobierno. En este sentido, el Subsistema de Inversión debe programar proyectos de inversión en línea con las prioridades estratégicas del Gobierno para abordar los problemas más urgentes.

El tercer aspecto consiste en asegurar que los recursos presupuestales logren mejores resultados. Un estudio del Fondo Monetario Internacional ha descubierto que los países con sistema de inversión pública más eficiente logran el doble del crecimiento del capital de su inversión en comparación con los menos eficientes (International Monetary Fund, 2015). En este sentido, el sistema de inversión debe verificar y garantizar que los proyectos de inversión representen la solución más eficiente y efectiva, que las adquisiciones sean realizadas de forma óptima en relación calidad-precio y que la implementación sea eficiente dentro del plazo establecido.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE INVERSIÓN

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Marco legal y regulatorio

El marco legal y regulatorio debería asegurar que el Subsistema de Inversión funcione de manera adecuada y aplique los estándares y metodologías de manera consistente. Si bien no existe un marco legal y regulatorio ideal o estándar que se aplique a todos los países, es recomendable diseñar un marco jerárquico para permitir flexibilidad. Se debería evitar el uso de instrumentos legales superiores para arreglos procedimentales o guías metodológicas, dado que estos tienden a cambiarse durante el transcurso del tiempo y que son menos flexibles. En este sentido, el Banco Mundial recomienda la siguiente jerarquía como referencia:

- **Nivel 1: Autoridad legal para el Subsistema de Inversión Pública.** Podría establecerse mediante: i) una ley específica para la gestión de inversión pública, o ii) directamente mediante la ley del Subsistema de Presupuesto o Responsabilidad Fiscal, o iii) indirectamente mediante esas legislaciones. La segunda opción de las tres, combina suficientemente la autoridad legal con la flexibilidad adecuada.

- **Nivel 2: Guías procedimentales, criterios de decisión de alto nivel, roles y responsabilidades, y designación de herramientas analíticas.** Estos elementos regulatorios podrían establecerse en normativas gubernamentales o ministeriales, por debajo de la legislación del nivel 1 y deberían ser soportados por guías técnicas o metodológicas del nivel 3.
- **Nivel 3: Guías metodológicas, criterios detallados, parámetros estandarizados y documentación procedimental.** Estos normalmente son emitidos por el órgano central de inversión pública, en forma de manuales, modelos y circulares, bajo la autoridad otorgada por la legislación del nivel 1.

2.1.2. Marco institucional

El marco institucional del Subsistema de Inversión Pública debería asignar responsabilidades claramente delineadas a los diferentes actores y asegurar que la coordinación entre ellos sea fluida en las distintas etapas de inversión. En muchos países en desarrollo, existe un ministerio de planeación o desarrollo, el cual comparte responsabilidades de regulación de la inversión pública con el Ministerio de Finanzas. La división de funciones regulatorias entre este último y el Ministerio de Planeación puede generar ineficiencias en la inversión. Por ejemplo, la coordinación débil entre los gastos de inversión y los gastos recurrentes puede resultar en falta de financiamiento para la operación de nuevas instalaciones construidas.

Por lo tanto, en caso de que la función de regular la inversión pública se encontrara en las dos entidades, las responsabilidades deberían ser muy bien diferenciadas y coordinadas. En estos países, generalmente es el Ministerio de Planeación el que asume las responsabilidades de establecer la orientación estratégica de los proyectos de inversión, asegurar la calidad del diseño, y de la evaluación previa y posterior a la inversión desde esa perspectiva. Sin embargo, el responsable de emitir opinión sobre la viabilidad financiera de los proyectos y de formular la propuesta presupuestal de inversión puede variar. En caso de que esta responsabilidad caiga en el Ministerio de Planeación, es importante que existan mecanismos de coordinación entre este y el Ministerio de Hacienda, de manera que el presupuesto general tenga una visión consistente reflejada en las asignaciones presupuestales, en los gastos de inversión y gastos recurrentes.

Los ministerios o entidades sectoriales normalmente tendrán las responsabilidades de proponer, diseñar e implementar los proyectos de inversión. En el caso de las entidades ejecutoras adscritas a un ministerio, es recomendable que dicho ministerio sea el primer filtro para evaluar o revisar los proyectos diseñados por sus entidades ejecutoras, en lugar de que estas reporten directamente a los ministerios de planeación y finanzas. De manera similar, durante la implementación, el ministerio debería monitorear la implementación de los proyectos de sus entidades ejecutoras.

La Contraloría tiene la responsabilidad de analizar y velar por el cumplimiento de los proyectos con las reglas de gestión financiera y adquisiciones. En algunos países donde la Contraloría –como Reino Unido, Bélgica, Países Bajos– cuenta con capacidades más avanzadas, la entidad también analiza la eficiencia y eficacia de la inversión.

2.2. Elementos Técnicos

Los proyectos de inversión son el elemento central del Subsistema de Inversión, dado que la inversión se materializa a través de ellos. El Banco Mundial, en su Guía de Referencia de la Gestión de Inversión Pública (Kim, Fallov y Groom, 2020), define el proyecto como “un grupo de actividades (y gastos asociados) con objetivos y productos claramente definidos, implementados dentro de un período de tiempo establecido y dentro de un presupuesto establecido. Se debe incluir todas las actividades y sus productos derivados requeridos para entregar beneficios sostenibles a los beneficiarios”. El Subsistema de Inversión debería establecer normas, procesos y procedimientos para cada una de las etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión. En las siguientes secciones se revisa el ciclo de vida de los proyectos de inversión, enfocando las conexiones con los otros subsistemas.

2.2.1. Ciclo de vida de un proyecto de inversión

La terminología que describe las diferentes etapas del ciclo de vida de un proyecto puede variar según el país. Sin embargo, sus objetivos generalmente son similares. Un proyecto generalmente nace con la identificación de la necesidad. Luego de aprobarse su relevancia estratégica y viabilidad general, se procede a desarrollar su diseño detallado. Una previa evaluación (conocida como *appraisal* en inglés) y revisión independiente del proyecto son necesarias para considerar su viabilidad y recomendar su inclusión en las propuestas presupuestales. Durante el proceso de programación presupuestal, se evalúa la necesidad de financiamiento de los proyectos nuevos con las otras demandas de recursos y se aprueba el financiamiento. Cuando el proyecto entra en implementación, es necesario monitorear su avance físico y financiero, así como su desempeño, para identificar desviaciones y realizar ajustes correspondientes. Una vez finalizado el proyecto, se debe realizar la transferencia de responsabilidad de activos al propietario correspondiente y garantizar el financiamiento de costos de operación y mantenimiento. También es importante realizar una revisión al cierre de todos los proyectos, y llevar a cabo evaluaciones posteriores sobre proyectos estratégicos o cuyos montos superen un umbral establecido. El diagrama que se presenta abajo resume las etapas en el ciclo de inversión y los procesos dentro de ellas.

Figura 1



Fuente: elaboración propia

El Subsistema de Inversión interactúa con los otros sistemas y subsistemas del SIGFP durante el ciclo, entre los que se destacan el Subsistema de Planeación, el Subsistema de Presupuesto y el Subsistema de Contrataciones. La planeación actúa como guía para el diseño de proyectos de inversión, el presupuesto proporciona el financiamiento para la inversión, y la inversión se ejecuta mayormente mediante las contrataciones y la gestión de los contratos. Esta sección se enfoca en los elementos necesarios en cada una de las etapas para integrar el Subsistema de Inversión Pública a los otros sistemas del SIGFP. Finalmente, también se explica cuáles son los elementos claves para la regulación de la APP y la importancia de tener un Subsistema de Inversión Pública unificado.

2.2.2. Idea

La inversión pública debe estar alineada con la guía estratégica establecida por el Subsistema de Planeación, la cual puede encontrarse en los planes de desarrollo nacional, sectorial y territorial. Cuando la entidad proponente identifica una idea de inversión, es necesario realizar una evaluación global (conocida en inglés como *preappraisal*) antes de que se decida proceder con la formulación completa del proyecto y se asigne presupuesto para ello.

Si bien en esta etapa aún no se cuenta con el diseño completo ni detallado del proyecto, es posible e importante identificar las ideas débiles antes de que se avance con su entera formulación. Para ello, es fundamental evaluar la motivación del proyecto, su relevancia estratégica, su alineación con las prioridades del Gobierno, la estimación de costo y beneficio en orden de magnitud, las fuentes de financiamiento y los posibles riesgos, con el objetivo de filtrar los proyectos poco factibles o menos estratégicos. Esto requiere una articulación con el Subsistema de Planeación y el Subsistema de Presupuesto. En esta instancia también es importante identificar los proyectos que puedan ser implementados mediante asociación público-privada.

Una vez aprobado el proyecto para proceder a la formulación completa, se le asigna un código de proyecto en el momento de registrarse en el Banco de Proyectos. Este código debe ser el único código identificador del proyecto en todos los subsistemas del SIGFP, incluyendo el Subsistema de Presupuesto, el Subsistema de Contrataciones y el Subsistema de Contabilidad. Cualquier información del proyecto debe ser acompañada por este código.

2.2.3. Formulación y viabilidad

Cuando la entidad formuladora haya avanzado con el diseño técnico del proyecto, será necesario realizar una evaluación sobre su viabilidad (*appraisal*). Dicha evaluación consiste en una serie de análisis detallados, incluyendo la definición del objetivo y alcance del proyecto, identificación y selección de alternativas para la evaluación, demostración de demanda para los servicios prestados por el proyecto, análisis financiero, análisis económico, identificación y mitigación de riesgos, evaluación de sostenibilidad ambiental y social, arreglos para la implementación y transferencia, identificación de la alternativa preferida del proyecto y recomendaciones al tomador de decisión.

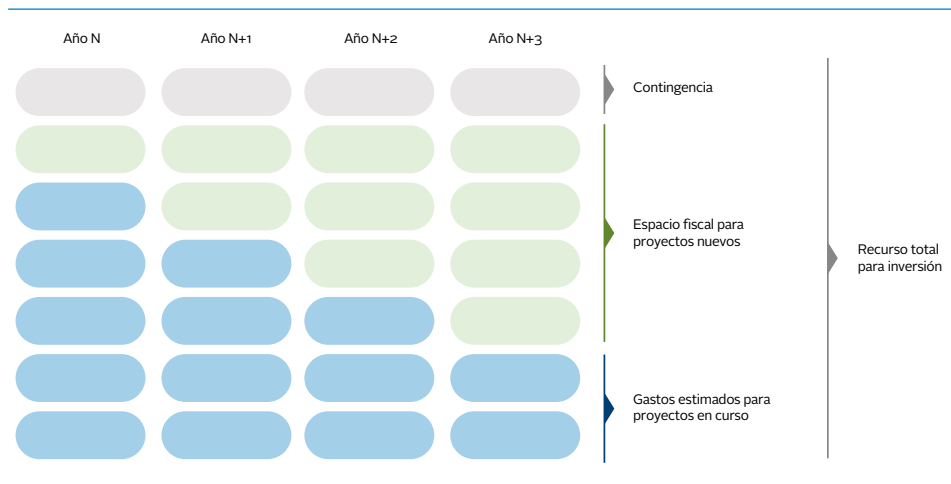
Esta etapa también requiere una articulación con el Subsistema de Presupuesto y el Subsistema de Planeación. El objetivo del proyecto debe guardar consistencia con los objetivos establecidos en la planeación estratégica del país. Asimismo, el análisis financiero debe incluir un estudio del impacto del proyecto sobre el presupuesto. Es decir, se deben identificar los costos, tanto en gastos de capital como en gastos recurrentes, y los ingresos (de ser aplicable) durante la implementación del proyecto, así como cuando la instalación se ponga en operación, y evaluar si aquellos están dentro del techo de gasto establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (o el presupuesto plurianual).

Luego de la evaluación, es necesario una revisión independiente para prevenir el sesgo por optimismo. Los formuladores tienden a subestimar el costo del proyecto y a sobreestimar su beneficio, el cual hace que el proyecto parezca más viable y atractivo de lo que realmente es. Por lo tanto, la revisión por parte de una entidad independiente (por ejemplo, el Ministerio de Planeación, el Ministerio de Finanzas o alguna otra entidad que no tenga interés en el proyecto) puede brindar una opinión importante para el tomador de decisión. Sobre la base de los hallazgos de la evaluación previa y la revisión independiente, se toma una decisión final respecto a la viabilidad social y financiera del proyecto, y se confirma su elegibilidad para la inclusión en las propuestas presupuestales.

2.2.4. Formulación presupuestal

La formulación del presupuesto de inversión requiere regulaciones especiales por su característica multianual en la mayoría de los proyectos. Es importante garantizar que los procesos en curso reciban financiamiento adecuado antes de asignar recursos a proyectos nuevos. Dado que la mayoría de los proyectos tienen una vida más larga que un año, es esencial realizar el ejercicio de formulación presupuestal con una perspectiva de mediano plazo. Como un primer paso, las entidades ejecutoras pueden calcular una línea de base de gastos de inversión, la cual consiste en el monto total de recursos requeridos para culminar los proyectos en curso de implementación. El Ministerio de Hacienda consolida la línea de base agregada de todas las entidades y, como se muestra en la ilustración expuesta abajo, la diferencia entre el techo de gasto establecido en el presupuesto plurianual o el MGMP (y MFMP) y la línea de base constituye el total de los recursos disponibles para el financiamiento de nuevos proyectos en cada año. El Departamento Nacional de Planeación distribuye los techos individuales (para proyectos nuevos) a las entidades ejecutoras, y estas priorizan sus proyectos dentro del techo asignado.

Figura 2



Fuente: elaboración propia

La proyección de la línea de base para proyectos en curso no solo requiere un MGMP y MFMP robustos, sino también un Subsistema de Inversión Pública que realice el seguimiento efectivo de los proyectos de inversión para calcular las proyecciones de gastos futuros de proyectos en curso.

También es importante registrar los gastos recurrentes requeridos por el proyecto de inversión o porque así lo establece la normativa vigente. Esta información se puede obtener en el análisis financiero descrito arriba y se debería presentar al tomador de decisión durante el proceso de formulación presupuestal para ser incluido dentro de la propuesta de gasto.

2.2.5. Arreglos de implementación y vinculación con el Subsistema de Contrataciones

Una vez que el proyecto entre en implementación, el Subsistema de Inversión Pública debería establecer regulaciones y lineamientos para asegurar la contratación económica y adecuada de los bienes y servicios, la alineación de la implementación del proyecto con el plan establecido, el monitoreo efectivo y la resolución oportuna de cualquier desviación.

En primer lugar, es importante establecer lineamientos para arreglos organizacionales. Estos lineamientos generales pueden ser adaptados para diferentes sectores o tipos de proyectos, pero debería requerirse la identificación de quién será responsable de alcanzar los objetivos del proyecto y de tomar decisiones críticas sobre la implementación, quién será responsable de asegurar la culminación del proyecto según lo planeado, qué decisiones se delegarán al director del proyecto y qué decisiones se deberán escalar a un nivel más alto, y cuáles son los requerimientos de reporte.

Asimismo, el órgano central del Subsistema de Inversión también debería establecer lineamientos generales sobre la implementación, monitoreo y culminación de proyectos, incluyendo contenido mínimo del manual de implementación, plan financiero y plan de contratación. Los sectores pueden adaptar los lineamientos generales para sí mismos y los directores de proyectos toman estos lineamientos para elaborar sus propios manuales y planes.

Idealmente, el plan de contrataciones debería ser estimado antes de la inclusión del proyecto de inversión en el proyecto de presupuesto. Si la entidad ejecutora solo empieza a preparar el plan de contrataciones después de que el presupuesto ha sido aprobado, esto puede generar retrasos en la implementación e incluso incremento de costos. Por otra parte, la secuencia adecuada de adquisiciones también es importante para garantizar el éxito del proyecto de inversión. Una adquisición prematura podría resultar en costos elevados o depreciación de beneficios.

El plan de contrataciones debe ser registrado en el Subsistema de Inversión y mantenerse actualizado durante el ciclo de vida del proyecto. Deben existir puntos de conexión entre el Subsistema de Contrataciones y el Subsistema de Inversión mediante el código del proyecto. Así, el inicio de un proceso de licitación se realiza desde el Subsistema de Inversión y el resto se lleva a cabo en el Subsistema de Contrataciones, el cual envía datos al Subsistema de Inversión mientras avanzan las etapas de la licitación y la ejecución de contratos. De esta manera, el Subsistema de Inversión cuenta con datos sobre los avances de los proyectos.

2.2.6. Monitoreo y ajustes

El Subsistema de Inversión Pública también debe establecer requerimientos de monitoreo con el objetivo de identificar y resolver problemas de implementación de manera oportuna. Los datos requeridos para el monitoreo deben incluir por lo menos el avance físico y financiero del proyecto, y pueden incluir además una actualización sobre su al-

cance, el riesgo, la calidad de productos y el beneficio logrado. En los países con sistemas de gestión financiera pública más avanzados, como Reino Unido, Francia y Nueva Zelanda, el Ministerio de Hacienda normalmente no se dedica a monitorear el desempeño de proyectos individuales (con excepción de los megaproyectos), más bien monitorea el desempeño general de programas presupuestales. En cambio, en países donde aún no se cuenta con un presupuesto por resultado o presupuesto programático maduro, el monitoreo a nivel de proyecto por parte del órgano central de inversión pública puede existir. En esos casos, sin embargo, el órgano central del Subsistema de Inversión debe enfocarse más en la cartera de proyectos y en los megaproyectos, sin dedicar demasiado esfuerzo a los proyectos pequeños. Las entidades ejecutoras, a su vez, deben ser responsables de monitorear el desempeño de cada uno de sus proyectos.

El código del proyecto es la llave para obtener información sobre sus avances físicos y financieros desde el Subsistema de Presupuesto y el Subsistema de Contrataciones. Se puede obtener información de la ejecución presupuestal del proyecto utilizando su código y consultando el dato desde el propio Subsistema de Inversión. También se pueden identificar los avances de los contratos asociados a cada código del proyecto para conocer su avance físico y financiero.

Con base en los reportes de monitoreo, es posible tomar acciones sobre los proyectos problemáticos, como incremento o reducción de recursos de un proyecto, reasignación de recursos de un proyecto a otro, o reestructuración de proyectos para modificar su alcance y cronograma de implementación, buscando una mayor eficiencia del gasto público de inversión.

2.2.7. Revisión de cierre y evaluaciones posteriores

El Subsistema de Inversión Pública debe requerir que se realice una revisión de todos los proyectos en el cierre, para evaluar si estos se han ejecutado como fueron planeados en términos de tiempo, presupuesto y resultados. Se deben establecer los requerimientos respecto del plazo y contenido de esta revisión. Generalmente, esta debe realizarse dentro de los 6 meses posteriores al cierre. Es conveniente identificar las desviaciones en términos de tiempo, presupuesto y diseño de la planeación original del proyecto; verificar si el proyecto ha logrado prestar los servicios esperados a los beneficiarios; y evaluar si, en efecto, el nivel de demanda y satisfacción de usuarios sobre dichos servicios también son acordes a la planeación inicial del proyecto. Además, la revisión debe resultar en un aprendizaje que puede ser de utilidad en el diseño e implementación de proyectos futuros. Esta revisión debe ser llevada a cabo por un área de la entidad ejecutora que no haya participado en la implementación del proyecto, o por una firma o consultor externos. El informe debe ser entregado al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Planeación para su revisión y retroalimentación. Estos ministerios deben asegurar la incorporación de esos aprendizajes en proyectos futuros. La evaluación de resultados de proyectos completos puede brindar insumos para la revisión y ajuste de los planes estratégicos.

Adicionalmente a la revisión de cierre básica, también se puede realizar una evaluación posterior más profunda para evaluar el impacto del proyecto. Estas evaluaciones posteriores pueden evaluar la contribución del proyecto a los objetivos estratégicos del Gobierno y el desempeño económico y beneficio social logrados. Dado que estas evaluaciones son más profundas y requieren dedicación intensiva de expertos especializados en temas técnicos y de evaluación de impacto, no es necesario aplicar este requerimiento a todos los proyectos. Se puede solicitar para proyectos por encima de cierto valor o para los de ciertos sectores (e. g. transporte). Las evaluaciones posteriores también deberían ser llevadas a cabo por un área de la entidad ejecutora que no haya participado en la implementación del proyecto y los informes entregados al Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planeación para su revisión y retroalimentación.

2.2.8. Operación y mantenimiento

Cuando un proyecto culmine y entregue un activo fijo, el Subsistema de Inversión Pública deberá requerir el registro de dicho activo de manera adecuada. Este paso contribuye a la rendición de cuentas de la inversión y ayuda a garantizar el uso y mantenimiento adecuados de los activos adquiridos.

Idealmente, el costo de operación y mantenimiento de los activos fijos debe registrarse en el Subsistema de Gestión de Activos para garantizar su financiamiento, permitir un monitoreo de dichos costos, realizar proyecciones de demanda de recursos y comparar los costos de mantenimiento con los costos de adquisición de un nuevo activo. Asimismo, el registro de activos fijos también brinda insumos para la planeación y priorización de la inversión. Se puede realizar un análisis con la información del registro de activos fijos para identificar brechas en la cobertura o calidad de la infraestructura, y de esta manera brindar una guía para la planeación y priorización de la inversión.

2.2.9. Sistema de información

Un sistema de información para la gestión de inversión pública óptimo debería servir para mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de dicha gestión. Este sistema mantiene un registro oficial de todos los datos asociados con los proyectos de inversión durante su ciclo de vida, facilita las transacciones automáticas de gestión, y permite el monitoreo y reporte de desempeño de los proyectos. Además, debería servir para diversas partes interesadas, incluyendo el órgano central del Subsistema de Inversión, las entidades que formulan y ejecutan los proyectos, las otras entidades públicas que requieren información relacionada con la inversión y el público.

El alcance de las funcionalidades de los sistemas de información para la gestión de inversión varía según el país. Un sistema con alcance reducido puede cubrir solo la etapa de implementación de los proyectos. Un sistema con mayor alcance puede abarcar también las etapas de identificación, formulación, evaluación previa y programación. En algunos países, el sistema de inversión también cuenta con módulos de adquisiciones y gestión de contrato. Dependiendo de la decisión y contexto del país, el sistema de infor-

mación de la gestión de inversión puede formar parte del sistema integrado de gestión financiera pública, o puede ser un sistema separado con interfaces con el SIGFP y sus componentes correspondientes.

En este segundo caso, es importante identificar las conexiones entre los dos para asegurar la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información. Cada proyecto debe tener un código identificador único para todas sus transacciones tanto dentro del sistema de información de gestión de inversión como en el SIGFP. El sistema debe asociar las transacciones financieras de los proyectos con las clasificaciones presupuestales y el plan de cuentas. Idealmente, también debe diferenciar las transacciones de los diferentes componentes y subcomponentes de un proyecto. De esta manera, se podría generar el reporte financiero del proyecto directamente del sistema de gestión financiera pública.

El sistema de información de inversión también debería tener interface con el sistema de compras o el portal de compras. El ejecutor del proyecto debe ingresar el plan de contrataciones del proyecto en el sistema de inversión, el cual enviará datos al portal de compras para iniciar un proceso de adquisiciones. Mientras se avance el proceso, el portal de compras enviará el estado al sistema de inversión.

2.2.10. Asociación Público-Privada

Con el creciente uso de la figura de Asociación Público-Privada (APP) para implementar proyectos de inversión pública, es importante garantizar un sistema integrado para los proyectos implementados mediante el mecanismo tradicional y mediante la mencionada APP. No deben existir sistemas paralelos para el manejo de los dos tipos de proyectos. Se debe garantizar consistencia en la priorización de proyectos y asegurar que los riesgos financieros de las APP sean adecuadamente evaluados, manejados y monitoreados.

Muchos países han establecido una ley específica para regular las APP. El Banco Mundial recomienda que el marco legal y regulatorio de las APP cuente con los siguientes elementos (Kim, Fallov y Groom 2020):

- Principios para iniciar APP y adjudicar contratos.
- Autoridad inequívoca sobre la adjudicación de contratos, incluyendo quién puede adjudicar qué tipos de contrato y por cuánto tiempo.
- Criterios para evaluación previa de proyectos.
- Sostenibilidad fiscal de largo plazo teniendo en cuenta todas las obligaciones financieras.
- Evaluación, mitigación, monitoreo y reporte de riesgos fiscales.
- Reporte de riesgos fiscales (Pasivos contingentes).
- Tratamiento de propuestas no solicitadas.
- Disposiciones sobre terminación y compensación por terminación.

- Acuerdos directos.
- Medidas de apoyo de gobierno.
- Procedimientos de adquisiciones dentro de la ley de adquisiciones públicas.
- Procedimientos de resolución de conflictos, incluyendo arbitraje internacional.

No obstante, es importante asegurar una integración del marco legal y normativo de las APP con el marco legal y normativo del Subsistema de Inversión Pública, el del Subsistema de Presupuesto, y el del Subsistema de Adquisiciones. Esto permitirá el uso eficiente de los recursos y ayudará a manejar los riesgos asociados a las APP.

Los proyectos a ser implementados por las APP deben ser sometidos al mismo ciclo de vida que los proyectos tradicionales. Como se ha explicado en párrafos anteriores, luego de la identificación del concepto del proyecto con base en una problemática o una necesidad estratégica concreta, y antes de proceder a diseñar los detalles del proyecto, es necesario realizar una evaluación preliminar para verificar su relevancia estratégica y su factibilidad presupuestal. En ese momento, se debe evaluar si puede ser implementado mediante APP y explicar la motivación en el informe de evaluación. Luego del desarrollo de diseño detallado del proyecto, y antes de su inclusión en las propuestas presupuestales, es necesario realizar una evaluación previa, la cual debe ser un requerimiento en todos los casos. En esta etapa se debe evaluar la APP como una modalidad potencial para la implementación sin excluir el mecanismo tradicional. Tampoco se debe otorgar tratamiento preferencial a los proyectos etiquetados como APP ni evitar los pasos de evaluación y revisión.

Cuando se confirma que la motivación de APP es sólida, se puede preparar una evaluación más profunda sobre su valor en dinero, la capacidad institucional de la entidad ejecutora, el interés del mercado y los compromisos fiscales. Las APP pueden generar compromisos fiscales, incluyendo pago de adelantos, obligación de proporcionar infraestructura o servicios públicos conectados, y obligación de pagar por activos fijos y servicios. Los contratos de APP también pueden generar pasivos contingentes como garantías de deuda, garantías de ingreso mínimo, pagos por terminación temprana o garantía ambiental. Estos compromisos y pasivos contingentes deben ser evaluados antes de la toma de decisión y se debe elaborar un plan para el manejo y monitoreo de los riesgos. Al igual que en los proyectos tradicionales, la evaluación previa de las APP también debe pasar por una revisión independiente para prevenir el sesgo de optimistas y la subestimación de riesgos.

Durante la implementación, las APP deben cumplir con las mismas reglas de adquisiciones que los proyectos tradicionales. Las adquisiciones deben ser transparentes, objetivas, justas y competitivas. Cuando el proyecto culmina, también es necesario realizar revisiones de cierre y evaluaciones posteriores siguiendo las mismas reglas de los proyectos tradicionales. En el caso de las evaluaciones posteriores, además de los requerimientos generales, es importante evaluar si la modalidad de APP ha sido más eficiente que la modalidad tradicional e identificar las lecciones aprendidas para proyectos futuros.

Finalmente, si bien los activos fijos generados por los proyectos APP suelen no ser de propiedad pública, dado que estos son utilizados para prestar servicios públicos que pueden generar pasivos sustanciales, es importante que el Gobierno mantenga el monitoreo de dichos activos. Las APP pueden ser registradas como un anexo del inventario de bienes patrimoniales, y la información registrada debe capturar las obligaciones financieras y los riesgos fiscales.

3. EL SUBSISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica del Subsistema de Inversión Pública

Colombia cuenta con un sólido marco legal que regula el Subsistema de Inversión Pública generando las condiciones para avanzar hacia una gestión de la inversión más eficiente y transparente. El Subsistema de Inversión tiene sus fundamentos institucionales y legales que conforman el marco teórico y normativo con base en distintos marcos legales que de forma coordinada lo reglamentan. Entre las principales leyes se destaca la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la cual, entre otras cosas, define la elaboración del Plan Plurianual de Inversión Pública (PPI) como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como la delimitación de los roles que cada una de las entidades públicas tienen dentro de la planeación, formulación, ejecución y evaluación de la inversión.

Asimismo, *el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación* (por medio del cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995), establece los lineamientos para la formulación del presupuesto, incluyendo el asignado a la inversión pública, determinando los procedimientos a los que se deben sujetar las entidades públicas que son financiadas con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Existen decretos y reglamentos que institucionalizan de manera detallada la ley, como por ejemplo la obligatoriedad del uso de las metodologías únicas y estandarizadas desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el uso de un Banco Único de Proyectos de Inversión Pública a nivel nacional.

En un marco más amplio, el fundamento de las instituciones presupuestales se encuentra en el capítulo 3 del título XII de la Constitución Política, que establece las disposiciones sobre el presupuesto. Es así como define los criterios que fundamentan la legalidad, formulación, elaboración, contenido, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto, preceptuando que los principios y disposiciones que rigen para el nivel nacional se aplicarán en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de este.

Asimismo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual está conformado, entre otras normas, por el Decreto 111 de 1996, en el cual se compila la Ley 38 de 1989 la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto y se establecen las reglas para la preparación, presentación, aprobación y ejecución del PGN y otras disposiciones relacionadas.

Colombia cuenta con dos (2) regímenes presupuestales:

1. El Estatuto Orgánico del Presupuesto, aplicable al Presupuesto General de la Nación (PGN), a los Presupuestos de las Entidades Territoriales, y a las Empresas y Sociedades de Economía Mixta (presupuesto anual); y
2. Un régimen presupuestal independiente aplicable al Sistema General de Regalías (SGR) definido por el parágrafo 1 del artículo 361 de la Constitución Política, el cual fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 y desarrollado por la Ley 2056 de 2020 (presupuesto bienal).

A continuación, se relacionan las principales normas vigentes que tienen vinculación con el Subsistema de Inversión Pública.

Tabla 1. Marco Normativo del Subsistema de Inversión Pública

Constitución Política de Colombia	
Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 352	Señala a la Ley Orgánica del Presupuesto a través de la cual se regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.
Leyes	
Ley 152 de 1994	Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo: se indican los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993.
Ley 819 de 2003	Por el cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
Ley 2056 de 2020	Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
Decreto Ley 111 del 15 de enero de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Decretos	
Decreto 359 de febrero 22 de 1995	Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994. Todo programa o proyecto que haga parte del Plan Operativo Anual de Inversiones deberá estar inscrito en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.
Decreto 1068 de 2015	Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación. Toda la normatividad ha sido compilada en el decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
Resoluciones	
Resolución 0252 de 2012	Por la cual se establece la metodología para la formulación de proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Constitución Política de Colombia

Resolución 1450 de 2013	Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de Nación y de los Presupuestos Territoriales.
Resolución 4788 de 2016	Por la cual se dictan los lineamientos para el registro de la información de inversión pública de las entidades territoriales.
Conpes	
Conpes 3751 de 2013	Por el cual se dictan lineamientos para el fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública y se crea la Plataforma Integrada de Inversión Pública, que integre y articule las diferentes fuentes de información que consolidan las fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión pública.
Conpes 4008 de 2020	Por el cual se dictan lineamientos de la Política Nacional de información para la Gestión Financiera Pública

Fuente: elaboración propia

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Inversión Pública

En el caso del Subsistema de Inversión Pública, el órgano rector es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y de la Dirección de Programación de la Inversión Pública. Sin embargo, existe una participación y coordinación de múltiples actores e instancias, las cuales se pueden agrupar en tres categorías: órganos rectores, organismos ejecutores y órganos de aprobación, como se describe a continuación en la tabla 2.

Tabla 2. Organización del Subsistema de Inversión Pública

Presupuesto General de la Nación		
Instituciones involucradas en el proceso presupuestal		
Órganos Rectores	Organismos Ejecutores	Órganos Aprobación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ministerios y Establecimientos Públicos	CONPES
<ul style="list-style-type: none"> • MGMP • MFMP Cuota de Inversión	Rama Judicial, Organismos de Control	Consejo Superior de Política Fiscal o quien haga sus veces
Departamento Nacional de Planeación	Empresas y Sociedades de Economía Mixta	Congreso de la República
<ul style="list-style-type: none"> • Priorización de los recursos de Inversión 		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP): Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y de la Dirección de Programación de la Inversión Pública

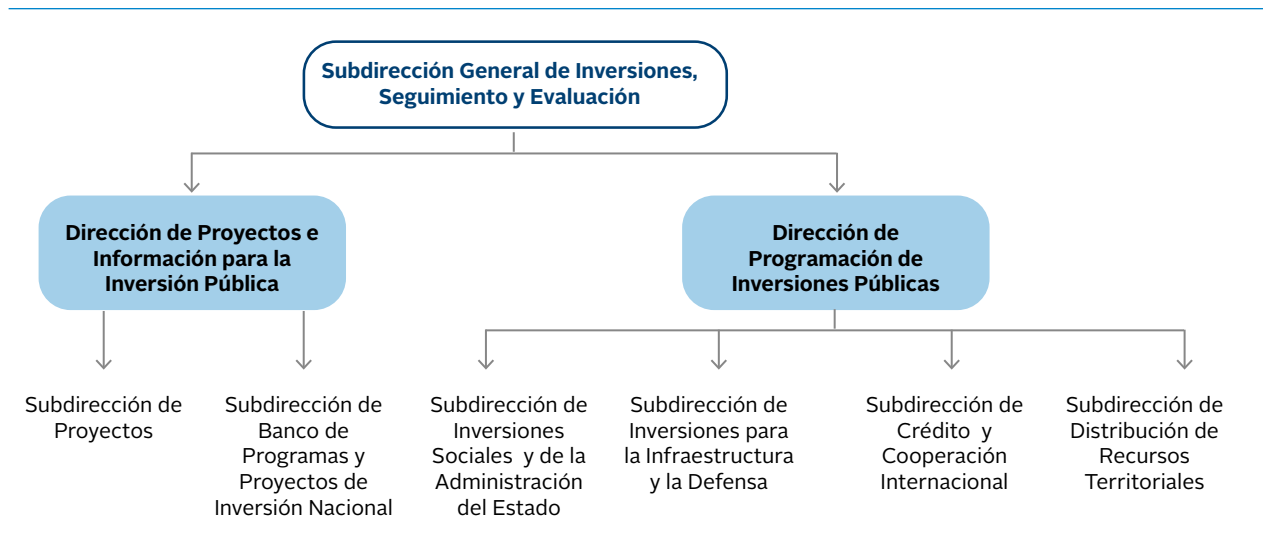
Órganos rectores: en el Subsistema de Inversión Pública, se encuentran el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El MHCP juega un papel preponderante en el proceso presupuestal. Dentro de este Ministerio está la Dirección General de Presupuesto, que se encarga, por un lado, de formular el presupuesto de funcionamiento y, por otro, de compilar los gastos de funcionamiento e inversión para la presentación de la Ley de Presupuesto al Congreso de la República. Además, el MHCP tiene la iniciativa legislativa para presentar en el Congreso de la República el PND, que tiene como anexo el Plan Plurianual de Inversiones.

El MHCP participa en el ciclo de inversión pública como actor clave, ya que entre sus facultades están la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), en el cual se proyecta entre otras cosas el presupuesto para la inversión pública y que es, además, un insumo importante para la determinación de los techos presupuestales para la inversión. Igualmente, el Ministerio de Hacienda se encarga de la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR), así como del seguimiento de la ejecución y evaluación de la ejecución financiera a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Por otro lado, el DNP constituye el ente central del Sistema Nacional de Inversión Pública en Colombia, a través de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas, cuyas principales funciones son definir políticas, lineamientos o metodologías para la formulación, viabilidad, priorización, seguimiento y evaluación de proyectos y asignación de recursos de inversión del PGN y sus entidades descentralizadas; orientar la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones y del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), en lo referente al componente de inversión; orientar la distribución de los recursos de inversión en las entidades de orden nacional y las entidades territoriales; determinar los lineamientos y metodologías que deben ser utilizados para la formulación y evaluación de proyectos de inversión; la administración de los sistemas que soportan el ciclo de la inversión pública, entre otras funciones especificadas en el Decreto 1893 de 2021. Asimismo, se encarga de velar por la alineación de los proyectos de inversión con el PND. La Dirección de Programación de Inversiones Públicas elabora el Plan de Inversiones y los Presupuestos Plurianuales que han de incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, anualmente elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y coordina la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), instrumentos que son sometidos a revisión y aprobación del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES).

La estructura de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación es como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 3. Organización de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública y de la Dirección de Programación de la Inversión Pública. Departamento Nacional de Planeación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Decreto 1893 de 2021

La coordinación del MHCP y el DNP, como rectores del proceso presupuestal determina la elaboración de los proyectos de Ley del PGN y de los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), para ser sometidos a consideración del Congreso de la República.

Órganos ejecutores: A esta clasificación pertenecen los ministerios, establecimientos públicos, Rama Judicial, Organismos de Control, y empresas y sociedades de economía mixta que reciben recursos del PGN, como responsables de los proyectos de inversión durante todo el ciclo de vida de estos. Entre sus principales facultades están la formulación, viabilidad, evaluación, priorización, ejecución y operación de los proyectos de inversión. Durante estas etapas están sujetos a los lineamientos establecidos por el DNP de acuerdo con el marco legal vigente.

Órganos de aprobación: Esta categoría comprende tres instancias. La primera de ellas, el CONPES, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para ello, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos de política pública generales, económicas y sociales.

En segundo lugar, está el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) como coordinador del sistema presupuestal. A estos efectos, se lo constituye como organismo de dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal, dependiente del MHCP, y es responsable ante el CONPES del cumplimiento de sus decisiones en materia fiscal. Entre sus funciones se destaca, el trámite de aprobación del Plan Financiero del sector

público y el de ordenar sus medidas para estricto cumplimiento. Asimismo, de realizar seguimiento de la ejecución del presupuesto de las entidades que comprenden el sistema presupuestal.

La tercera instancia de aprobación es el Congreso de la República. Este se encarga de estudiar y tramitar el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, el cual, una vez aprobado, se convierte en ley de la República después de sancionarlo el Presidente de la República, para iniciar la etapa de ejecución a partir del primero de enero de cada año. Tanto las fuentes de ingreso como el gasto del PGN reflejan el marco institucional que define el papel del Gobierno y del Congreso en el presupuesto y la interacción entre diferentes fuerzas y actores políticos y económicos, que inciden sobre la distribución del gasto público.

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Inversión Pública

3.3.1. Concepto de gasto de inversión pública en Colombia

La normativa presupuestal colombiana ha definido el término de inversión pública como *“aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. (...) La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social”*¹.

Esta definición de gasto de inversión se aleja de los estándares internacionales, establecidos por la OCDE y el Fondo Monetario Internacional, que permitirían un avance más lineal hacia un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública. Aquí no solo se incluyen los gastos en infraestructura y en equipamiento, sino también erogaciones de gastos corrientes relacionados con estos, como mantenimiento de instalaciones o gasto de personal. Esto genera dificultades para obtener cifras desde el punto de vista presupuestal de los recursos o proyectos que efectivamente corresponden a gastos de capital y, en consecuencia, para garantizar un sistema financiero integrado. Esta falta de discriminación en la gestión de proyectos, que hace que no se distinga entre lo que efectivamente corresponde a proyectos de inversión y los gastos operativos, se hace extensiva a otras potenciales distinciones, como las basadas en el análisis de costos.

El concepto de inversión pública de la OCDE señala: *“La forma en que se define y mide la inversión pública en los distintos países varía. En general, se refiere a la inversión en infraestructura física (p. ej., carreteras, edificios gubernamentales, etc.) e infraestructura blanda (p. ej., apoyo a la innovación, investigación y desarrollo, etc.) con un uso productivo que se extiende más allá de un año. Los gastos de capital consisten en*

¹ Decreto Anual de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, por el cual se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

inversiones (es decir, formación bruta de capital y adquisiciones, menos enajenaciones de activos no financieros no producidos) y transferencias de capital (es decir, donaciones y subsidios a la inversión en efectivo o en especie otorgados por los gobiernos subnacionales a otras unidades institucionales). La formación bruta de capital fijo (o inversiones fijas) es el componente principal de las inversiones. Nota: desde los nuevos estándares del SCN 2008, los gastos en investigación y desarrollo y sistemas de armas se incluyen en la formación bruta de capital fijo”.

Para el Fondo Monetario Internacional, la inversión pública se define así: “La inversión pública generalmente se refiere a la formación bruta de capital fijo (valor total de las adquisiciones, menos las enajenaciones, de activos fijos) por parte del Estado, ya sea a través de los gobiernos centrales o locales o a través de industrias o corporaciones propias (consulte el Monitor Fiscal de abril de 2020 para un análisis del papel de las empresas estatales). Inversión pública abarca la inversión física o tangible en infraestructura (como transporte, telecomunicaciones y edificios), pero en un sentido más amplio, la inversión pública puede incluir recursos humanos o intangibles, inversión en educación, habilidades y conocimiento.”

En este sentido, si bien Colombia ha establecido una definición presupuestal de inversión diferente de las que han adoptado los países miembros de la OCDE y ha construido su Subsistema de Inversión bajo esta definición, desde el punto de vista de la GFP lo que se requiere es que dicho subsistema pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de capital, o inversión entendida como formación bruta de capital fijo.

3.3.2. Las fuentes de inversión pública

El subsistema de la inversión esta fraccionado por fuente de financiación. Existen cinco (5) fuentes principales de financiación de la inversión pública en Colombia: PGN, SGR, SGP, recursos propios de las entidades territoriales y recursos de las empresas industriales y comerciales del Estado. Cada una de estas fuentes posee sus propios mecanismos de gestión y control de la inversión, los cuales, pese a los grandes avances y esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, aún deben avanzar en la consolidación de una visión más integral que fortalezca la calidad de la inversión pública, a través de un sistema unificado de gestión de información financiera pública. Se debe considerar que, además de existir distintos procedimientos y tiempos por fuente de inversión, un mismo proyecto de inversión puede recibir recursos de varias fuentes.

Presupuesto General de la Nación

Es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverán la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento.

Sistema General de Participaciones	Está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios–, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.
Sistema General de Regalías	El artículo 360 de la Constitución Política contiene la definición de la palabra “regalías”, a los efectos del derecho público, de las finanzas públicas y de la presupuestación pública y la define como la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es de Estado colombiano. Asimismo, el artículo 361 de Constitución Política define la distribución de los recursos del SGR y las competencias de los órganos que lo conforman.
Propios de las entidades territoriales	Son los recursos recaudados por los gobiernos departamentales y municipales por la venta de bienes, servicios, tasas, patentes y otros, como son los ingresos percibidos por cobro de impuestos por formularios, presos y otros para registro, autorizaciones, alquiler de edificios, maquinarias y/o equipos y otros. Otros ingresos propios incluyen: tasas, multas y contribuciones, otros ingresos no tributarios, rentas por derechos de explotación, entre otros.
Empresas industriales y comerciales del Estado	Son organismos creados por la Ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

3.3.3. Estructura programática de la inversión pública orientada a resultados

El gasto de inversión en Colombia tiene una estructura programática. Esta consiste en una manera de agrupar, componer y presentar el gasto con el fin de establecer una relación entre dicho gasto y los bienes y servicios entregados al Estado, a través del análisis de los resultados esperados en cada programa. Se divide en cuatro categorías principales: Programa, Subprograma, Proyecto y Subproyecto. La estructura es utilizada para relacionar los programas, para filtrar trámites presupuestales y para separar las apropiaciones.

Programa: De acuerdo con el Manual de Clasificación Programático del Gasto Público (DNP 2020), este consiste en intervenciones públicas que se concentran en un problema o potencialidad, y materializan los objetivos planteados en las políticas públicas a través de la entrega coordinada de productos conducentes a la generación de un resultado común. En este sentido, se considera como el eje de estructuración de un Presupuesto Orientado a Resultados.

Así, un programa se refiere al conjunto de proyectos de inversión y actividades, que apuntan a un resultado específico en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir las metas fijadas por los diferentes niveles de gobierno o instancias ejecutoras de recursos públicos. Existen dos tipos de programas. El primero, de carácter misional o estratégico, corresponde a las intervenciones públicas que producen y entregan un bien o servicio a la población, logrando con ello un efecto en

su bienestar. Se miden a través del marco de desempeño de resultados y productos. El segundo, de fortalecimiento de la gestión y dirección, comprende la gestión de apoyo al conjunto de programas, así como el fortalecimiento de la institución o instancia en términos de infraestructura y equipamiento para uso administrativo o logístico. Se conocen también como programas de soporte, actividades centrales o gestión institucional. Estos programas no cuentan con un marco de desempeño.

Subprograma: Se refiere al conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos.

Proyecto: El proyecto de inversión pública contempla actividades limitadas en el tiempo. Utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado (artículos 2.2.6.2.1 y 2.2.4.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015).

La clasificación programática aplica a los diferentes niveles de gobierno, ya sean nacionales o territoriales y es independiente de la fuente de financiación que se utilice. Aplica para la presentación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de cada entidad, en el cual se señalarán los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas según lo establece el artículo 8 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) (Decreto 111 de 1996).

Por otra parte, es importante mencionar que, en lo que hace a programas y subprogramas, la clasificación de la inversión asigna derechos de control y uso sobre el gasto, definiendo a qué nivel aprueban el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales el gasto de inversión y cuál es el grado de discrecionalidad que tiene el respectivo nivel de gobierno para modificarlo. En este sentido, una vez aprobado el presupuesto para cada vigencia, las apropiaciones incorporadas bajo una clasificación específica no pueden ser modificadas sin el consentimiento expreso del órgano colegiado que los aprobó.

Lo anterior aplica, en el contexto de los recursos que se rigen por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), de manera equivalente para el Sistema General de Regalías (SGR); las instancias de aprobación de recursos definen una asignación y su modificación debe ser tramitada ante dicha instancia específica. El Congreso de la República aprueba la distribución a nivel de beneficiarios del sistema, y cada uno de ellos constituye una sección presupuestal dentro del esquema de clasificación. Posteriormente, las instancias de aprobación dejan en firme la asignación de recursos para un proyecto específico clasificado en un programa y subprograma particular.

Tres reglas plantean esta clasificación programática de acuerdo con el Manual de Clasificación Programático del Gasto Público (DNP 2020):

1. La estructura de la clasificación se inicia con la identificación del sector y es mutuamente excluyente entre sectores.
2. Un proyecto de inversión debe clasificarse en un solo programa orientado a resultados.

3. Por tal razón, un proyecto puede estar solamente en un sector y en un programa orientado a resultados.

3.3.4. Plan Plurianual de Inversiones (PPI)

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) constituye el componente de inversión del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Es el documento que contiene los programas y proyectos de inversión que son considerados prioritarios para alcanzar las metas del Plan. En el Plan Nacional de Desarrollo, se estiman, por ejemplo, montos de inversión por fuente de financiación, por sector, por región, por departamento y por cada uno de los ejes estratégicos del Plan.

Asimismo, el PPI concreta los programas, subprogramas e incluso proyectos a realizar durante la vigencia, identifica costos y precisa recursos de financiación clasificados por fuente; es el instrumento que relaciona los procesos de planeación de la entidad con los recursos necesarios para llevarlos a cabo. En el caso del PND, el PPI se constituye como el primer instrumento en el ciclo de la gestión pública que sirve de insumo para la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN).

En el PPI se agrupan por sector todas las acciones que se realizarán durante el período de gobierno, el monto de recursos que se le asignará cada año y las fuentes previstas para su financiación, y las entidades de la administración responsables de la ejecución de cada proyecto. En este sentido, para el PND, este instrumento se convierte en una guía para la gestión y la evaluación de la entidad, que se traduce posteriormente en planes de acción que orientan y organizan su trabajo según sus competencias en forma tal que se contribuya al cumplimiento del plan de desarrollo.

Cabe aclarar que el contenido del PPI es indicativo, en tanto hace parte del plan de desarrollo, el cual es aprobado por un término de cuatro (4) años, sin tener la posibilidad de ser ajustado o actualizado. Los ajustes se reflejan anualmente a través de instrumentos como el Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

3.3.5. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

El POAI es un instrumento de programación de la inversión el cual contienen los recursos destinados a los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, que se incluye en la Ley Anual de Presupuesto. Las entidades territoriales también tienen sus planes de inversiones. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP).

En este instrumento deben estar programados todos los recursos que van a ser destinados a inversión, discriminados por fuentes de financiación. Incluye los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

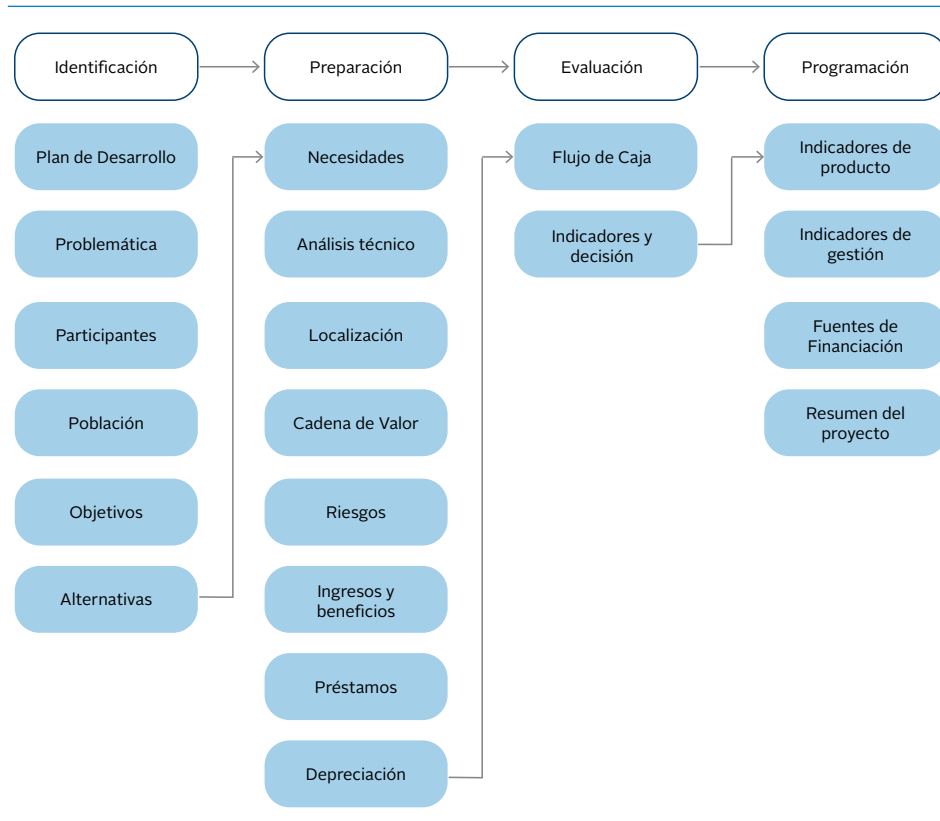
Su elaboración comprende cuatro (4) componentes: i) una parte estratégica; ii) los proyectos de inversión; iii) los recursos financieros; y iv) las dependencias responsables. En cuanto a la parte estratégica, la priorización de metas anualizada debe estar plenamente articulada con cada proyecto de inversión incluido en el PPI; la entidad debe identificar el aporte de los proyectos de inversión que se ejecutarán en la vigencia fiscal para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan de desarrollo. Dichos proyectos pueden ser tanto nuevos como aquellos que deben ser incorporados, dado que están amparados en vigencias futuras o que requieren continuidad. Los recursos disponibles para inversión deben ser determinados teniendo en cuenta el Plan Financiero del MFMP y deben estar desagregados por fuentes de financiación; asimismo, para cada uno de ellos debe identificarse la dependencia responsable.

3.3.6. Metodología General Ajustada (MGA)

La Metodología General Ajustada (MGA) es una estructura metodológica, soportada en una herramienta tecnológica que también lleva su nombre (MGA Web), la cual presenta una secuencia ordenada de formularios que se integran de manera sistemática para facilitar la toma de decisiones y la gestión de los proyectos de inversión pública. La MGA Web, está concebida para registrar cualquier iniciativa de inversión pública, independientemente de la fase en la que esta se encuentre, del sector al que pertenezca y de las fuentes de financiación tratándose del presupuesto de inversión. Conceptualmente se basa, por una parte, en la metodología de marco lógico y, por otra, en los principios de preparación y evaluación económica de proyectos. La MGA Web se constituye como la puerta de entrada al Banco de Programas y Proyectos de Inversión, es decir que un proyecto que no sea formulado bajo esta metodología no puede acceder a los recursos de inversión.

La MGA Web disponible en línea y está compuesta por módulos y capítulos organizados de manera secuencial para que el usuario registre progresivamente la información obtenida y trabajada en el proceso de formulación. Contempla los pasos a seguir desde el momento en que se identifica una situación negativa experimentada por un determinado grupo de personas, y una o más alternativas de solución, hasta la evaluación de la viabilidad técnica, social, ambiental y económica de cada una de dichas alternativas; lo cual permite elegir la más conveniente y programar el cumplimiento del objetivo general propuesto en términos de indicadores y metas.

Figura 3. Flujo de Registro de Información en la MGA



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2020)

Durante el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, la MGA Web juega un papel muy importante. En la etapa de preinversión, esta facilita el análisis de la problemática a la que responde la iniciativa de inversión, así como de las alternativas para intervenir la situación particular, refleja los principales resultados de los estudios y análisis realizados para soportar su factibilidad, y apoya el proceso de toma de decisiones al mostrar los resultados de la evaluación económica. Adicionalmente, contribuye a la programación de los productos a entregar, las actividades a desarrollar y las fuentes de financiación necesarias para cubrir los costos totales del proyecto.

En el curso de la inversión y operación, la aplicación de la metodología MGA se convierte en el punto de referencia para la ejecución del proyecto, brindando la línea de base sobre la cual se deben realizar ajustes cuando las circunstancias lo demanden; y en el seguimiento, facilita el monitoreo de los indicadores de producto, de gestión y de resultado, y constituye el punto de partida de la evaluación de los resultados alcanzados con la ejecución del proyecto o programa.

3.3.7. Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Pública (BPIN)

El Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN) es la plataforma para el registro y la sistematización de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de inversión que, debidamente formulados y evaluados, permiten tomar decisiones de inversión para que se generen los bienes y/o servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la sociedad.

El BPIN es la herramienta central para la asignación de recursos y para los procesos de programación integral, seguimiento y evaluación de la inversión pública. Su funcionalidad se circunscribe al ciclo del proyecto de inversión pública, el cual comprende la formulación, presentación, transferencia, viabilidad, programación, ejecución, operación y evaluación posterior.

Este instrumento de planificación, en el nivel nacional, se materializa en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el cual integra los procesos asociados desde la presentación del proyecto de a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública y permite que los proyectos tengan un flujo ordenado y consistente, puesto que los acompaña desde el momento de su formulación hasta la entrega de los productos, articulando de esa manera los programas del Gobierno y las políticas públicas con los proyectos.

La función principal del BPIN es la de consolidar la información relacionada con la formulación de los proyectos que se han encontrado viables y susceptibles de ser financiados o cofinanciados durante todo su ciclo de vida y que deben ser presentados por las entidades y establecimientos públicos del orden nacional. De esta manera, el BPIN apoya las decisiones gerenciales sobre inversión pública.

El proceso incluye la identificación, preparación, evaluación y programación realizadas a través de la MGA WEB. Posteriormente se genera la ficha EBI de forma automática, que contiene la información básica necesaria para identificar los principales aspectos del proyecto de inversión que deben quedar consignados en el BPIN. Al realizar la carga del proyecto en el BPIN, se genera el código o número único de identificación del proyecto para todo el ciclo. Los primeros cuatro dígitos de este código se refieren al año de registro; los siguientes cinco, al nivel territorial; y los últimos cuatro, al consecutivo dentro de la vigencia.

A continuación, se describen de manera general los procesos que soporta la MGA Web y el Banco, este último además de cumplir la función de repositorio de la información:

1. **Formulación:** En esta etapa se orienta el paso a paso para que tanto entidades como ciudadanos formulen el proyecto de inversión. Es aquí donde se realiza la identificación de necesidades u oportunidad, se desarrolla la metodología establecida para la formulación y estructuración, y se establece el cumplimiento de requisitos sectoriales y de viabilidad, para luego ser cargados en la MGA Web, la cual requiere información de la formulación del proyecto, más

los documentos que apoyan la estructuración, para facilitar el desarrollo de las evaluaciones de calidad de todos los filtros.

2. **Presentación y Transferencia:** Una vez surtida y aprobada la revisión por parte del formulador, el proyecto es susceptible de ser presentado a una entidad para ser asumido y luego transferido para concursar por recursos de las diferentes fuentes financiadoras posibles. Este proceso se realiza en la MGA Web, la cual lleva la trazabilidad del número de veces que el proyecto ha sido presentado y a qué entidades. La entidad recibe el proyecto, y puede adjuntar los anexos o soportes de este y realizar la transferencia, entendida esta, como el proceso mediante el cual el proyecto migra de la MGA Web al Banco de Programas y Proyectos. Transferido el proyecto, al Banco Único de Programas y Proyectos, le es asignado automáticamente el código del proyecto
3. **Viabilidad:** La viabilidad es “un proceso integral de análisis de información respecto a un proyecto de inversión pública, que busca determinar el cumplimiento de criterios metodológicos de formulación, aspectos técnicos de estructuración, articulación con los desafíos del desarrollo plasmados en planes y políticas públicas, su rentabilidad económica y sostenibilidad cuando sea necesario” (Departamento Nacional de Planeación, 2017). La primera fase de este proceso es la verificación de requisitos, que se denomina “control de formulación”. El viabilizador cuenta con una guía de metodología estandarizada que le permite formular las preguntas orientadoras en relación con la evaluación de los estándares de calidad que se esperan en un proyecto de inversión pública según criterios de valoración política, metodológica, técnica y financiera/económica. Una vez viabilizado el proyecto, este adquiere el atributo de “proyecto viabilizado”. Asimismo, luego de ser transferido el proyecto y viabilizado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, este adquiere el atributo de “proyecto registrado actualizado” y pasa a la fase de programación.
4. **Programación:** En este proceso se establece el vínculo entre las necesidades y los recursos disponibles, teniendo en cuenta las prioridades identificadas en los planes, programas o proyectos. Se parte del supuesto de la limitación de recursos frente a las necesidades existentes, por lo que se debe adelantar previamente un proceso de identificación de fuentes de financiación, proyección de recursos y asignación según los criterios que se definan, ya sea por parte del Gobierno Nacional, de los gobiernos territoriales o de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Cabe indicar que debe considerarse la priorización de los proyectos de inversión determinados y registrados en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), instrumento de programación de la inversión anual, que incluye, además, los proyectos amparados por vigencias futuras y los que se encuentren en ejecución, todos ellos clasificados por sectores, dependencias de la administración, programas, metas y fuentes de financiación.

5. **Ejecución:** Esta es la etapa en la que se inicia el proceso de contratación y, por lo tanto, la cadena presupuestal de afectaciones (certificados de disponibilidad, registros presupuestales, compromisos, obligaciones y pagos), información que se carga al Banco Único. Esta información se asociará al seguimiento financiero del proyecto. Durante la etapa de ejecución, el Banco de Programas y Proyectos debe permitir el seguimiento de la ejecución de estos, tanto en el componente físico (actividades y productos) como en el financiero. Para el proceso de seguimiento, es indispensable realizar la programación de indicadores, los cuales se registran desde la MGA Web en el módulo de programación, así como los costos de actividades también registrados en la MGA Web, los cuales pueden ser ajustados en actualizaciones de proyecto, teniendo en cuenta las condicionalidades permitidas para su ajuste. Al inicio de la contratación, se detallará el cronograma de ejecución del proyecto, para poder realizar el seguimiento.
6. **Operación:** Este es el momento en el cual se empieza a utilizar el bien o servicio obtenido en la etapa anterior, y de este modo se da inicio a la generación del beneficio. Este proceso dura el tiempo que se estipuló en la etapa de preinversión para alcanzar los objetivos del proyecto, es decir, la operación se extiende hasta el período en que se espera que ya no se presente el problema que se está solucionando con el proyecto. Durante esta etapa también existe el seguimiento, el cual busca medir los resultados en la cadena de valor y se realiza a través de los componentes en la matriz de marco lógico (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Asimismo, el Banco de Programas y Proyectos debe garantizar la disposición de la información detallada del proyecto para verificar las condiciones en las cuales debería estar operando, en términos de las especificaciones técnicas del bien o servicio entregado, o de la población beneficiaria y la localización del proyecto, entre otros.
7. **Evaluación:** Esta se realiza generalmente al final del horizonte de evaluación del proyecto para medir cómo este contribuye en el largo plazo a la solución de las problemáticas percibidas en un sector determinado. Consiste en un análisis de impacto que usualmente se realiza a nivel de políticas o de programa priorizado en la agenda de evaluaciones, pero no del proyecto. No obstante, este último sí se constituye en insumo relevante para la evaluación.

3.4. Sistemas de Información del Subsistema de Inversión Pública

Si bien la unidad de medición generalizada es el proyecto de inversión, actualmente existen múltiples sistemas de información, dependiendo de la fuente de financiación que corresponda. Así, por ejemplo, hoy coexisten dos sistemas de seguimiento a la inversión: uno para proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y otro para los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Incluso en los casos de cofinanciamiento, el mismo proyecto

entra en dos sistemas diferentes de seguimiento, con estándares, conceptos, tiempos y metodologías diferentes. El esquema actual genera costos de transacción adicionales para las entidades, ya que estas se ven obligadas a registrar la información en distintas plataformas según la etapa en la que se encuentren los proyectos de inversión, dando origen, en ocasiones, a diferencias en la información reportada para el seguimiento al proyecto de inversión pública.

De igual manera, hoy coexisten un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos de SGR, un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos financiados con recursos de PGN, y otro banco para proyectos de inversión financiados con recursos propios de las entidades territoriales. La meta del DNP es unificar los Bancos de Proyecto de Inversión independientemente de la fuente de financiación y en una única Plataforma de Información, que ya se encuentra diseñada y en desarrollo por el DNP, en consecuencia, en proceso de puesta en marcha bajo el nombre de Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), la cual se referenciará más adelante.

3.4.1. Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP

El Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su transferencia hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas. Este sistema incluye el Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión. El Banco hace parte integral de la inversión pública y mantiene relación directa con los temas de viabilidad, programación, ejecución y seguimiento del presupuesto de inversión.

El SUIFP cuenta también con módulos dedicados a la programación presupuestal, ejecución presupuestal y seguimiento a proyectos de inversión pública. Esta plataforma, a su vez, comparte información con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) en el ámbito nacional, en el cual se registran todas las transacciones de la ejecución presupuestal. También comparte información con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y con las entidades territoriales, esto con la finalidad de tener un banco de proyectos que pueda proporcionar información de distintos niveles de gobierno (departamental y local) y fuentes de financiamiento. Asimismo, con el Sistema de presupuesto y giros de regalías -SPGR-, administrado por el Ministerio de Hacienda y que corresponde a la herramienta que soporta la gestión presupuestal y giros con cargo a los recursos del SGR. Cabe indicar que la interrelación entre estos sistemas de información no consiste en una integración y articulación tecnológica en línea, sino, en la mayoría de los casos, en compartir información a través de la carga de archivos.

Actualmente, el DNP avanza en la entrada en operación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) - CONPES 3751 de 2013, a través de la cual se contará con un único sistema informativo que sustente todas las etapas del ciclo de la inversión y los Bancos de Programas y Proyectos existentes. Así, la PIIP permitirá tener en un solo sistema todas las fuentes de financiación integradas a fin de que, con su implementación, el proyecto de inversión se consolide como la unidad básica de análisis, haciendo

posibles las sinergias entre fuentes y el logro claro de resultados por medio de sus intervenciones.

3.4.2. Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP)

La PIIP es un sistema de información que integra y articula las diferentes etapas del ciclo del proyecto de inversión que consolidan las fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión pública. Como se ha dicho anteriormente, esta plataforma permitirá tener en un solo sistema la gestión de la inversión pública del país para todas las fuentes de financiación, a fin de que, con su implementación, el proyecto de inversión se consolide como la unidad básica de análisis, posibilitando sinergias entre fuentes y el logro claro de resultados por medio de sus intervenciones. A través de esta plataforma, se busca eliminar los múltiples sistemas de información existentes en el ciclo de la inversión pública para cada una de las fuentes de financiación. La PIIP pretende disminuir los costos de transacción adicionales para las entidades, ya que actualmente se ven obligadas a registrar la información en distintas plataformas según la etapa en la que se encuentren los proyectos de inversión o la fuente de inversión de financiamiento.

En la PIIP se integrará todo el ciclo del proyecto desde el registro, la inscripción, la viabilidad, la programación, la ejecución, y el seguimiento y control social de toda la inversión pública, independientemente de la fuente de inversión, incluso los recursos de las Entidades Territoriales.

3.4.3. Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del PGN y Territorio (SPI)

El Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI), creado a través del Decreto 3286 de 2004, es una herramienta que realiza una continua recolección y análisis de información para identificar y valorar los posibles problemas y logros en los proyectos de inversión financiados con recursos del PGN y con recursos propios de las entidades territoriales. Además, se constituye en la base para la adopción de medidas correctoras para mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos y tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, a partir de la comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de estos en materia de ejecución financiera, física y de gestión de los recursos. Asimismo, es una ventana directa para visualizar los logros y analizar la gestión de las entidades del Estado en materia de inversión pública.

3.4.4. Sistema de Seguimiento a las Regalías (GESPROY)

GESPROY es un aplicativo desarrollado para el reporte y seguimiento de información de los proyectos de inversión ejecutados con recursos del SGR. Por medio de esta plataforma, se evalúa y califica a las entidades ejecutoras respecto a su evolución en el reporte y carga oportuna de información durante la ejecución y cierre de los proyectos del Sistema General de Regalías.

3.4.5. Mapa-Inversiones

Es una herramienta digital de visualización que integra la inversión pública de todo el país, en todos sus niveles de gobierno (nación, municipios, departamentos), para todas las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación (PGN), del sistema General de Participaciones (SGP), del Sistema General de Regalías (SGR), de los proyectos de inversión financiados con recursos propios de las Entidades Territoriales (ET) y aquellos financiados con recursos de Acuerdos Público-Privados (APP).

Mapa-Inversiones permite conocer en tiempo real la inversión que se está realizando en el país. Integra más de 10 fuentes de información, 55.000 registros fotográficos y 606 videos del estado de avance de los proyectos de inversión sobre la inversión pública del país, facilitando el seguimiento y el control social de los ciudadanos. Hoy en día es la herramienta de transparencia y rendición de cuentas de toda la inversión pública del país.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

Existe un marco legal, normativo e institucional claro que determina procesos, reglas y roles para la gestión de la inversión pública. Desde la Constitución Política de Colombia se definen los elementos integrantes de la programación, ejecución y seguimiento de la inversión pública. Asimismo, se encuentran claramente identificadas en desarrollos legales posteriores las entidades rectoras y órganos colegiados que intervienen en competencias visiblemente definidas. Colombia cuenta con un sólido marco legal que enmarca el Subsistema de Inversión Pública y otorga las condiciones para avanzar en una gestión más eficiente y transparente de la inversión pública.

Si bien los gastos de inversión y funcionamiento se gestionan por separado, la información se consolida en un solo documento de presupuesto y el MGMP establece techos para los dos. En el caso del Subsistema de Presupuesto, coexisten dos entidades rectoras: la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas, dependiente del Departamento Nacional de Planeación, para el Presupuesto de Inversión. Colombia cuenta con instrumentos sólidos y reglados que son el insumo para determinar los techos presupuestales para la inversión pública, lo que permite consolidar de manera ordenada la inversión, en estrecha relación con las reglas fiscales y la planeación nacional.

Existen instrumentos, procedimientos y metodologías claras, transparentes y estables para la integración de los gastos de inversión en el PGN. Están claramente definidos los lineamientos e instrumentos para la formulación del presupuesto de inversión, lo que determina los procedimientos, metodologías, roles y un calendario a los

que se deben sujetar los actores y entidades públicas que son financiadas con recursos del PGN. La inversión pública proyectada se encuentra estructurada por proyectos, regiones y fuentes de financiamiento, y a su vez, hay una segmentación por cada una de las estrategias del PND. De esta forma, la inversión pública se enmarca en el ciclo de la política pública, el cual contempla los procesos y procedimientos para la asignación de recursos públicos a los planes, programas y proyectos, y posibilita la conceptualización de las fases de la toma de decisiones sobre inversión: planeación, programación, ejecución y evaluación.

Con el objetivo de optimizar el funcionamiento del ciclo de la inversión pública de todos los niveles y fuentes de financiación se dispone de la MGA Web y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). La MGA Web es la aplicación informática que sigue un orden lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación de los proyectos de inversión pública. Su sustento conceptual se basa por una parte en la metodología de Marco Lógico y por la otra en los principios de preparación y evaluación económica de proyectos. El sistema permite el tránsito del proyecto de inversión en todas las operaciones y procesos del ciclo del proyecto: desde la presentación y transferencia hasta la viabilidad, programación, ejecución y operación, seguimiento y evaluación posterior. El SUIFP se constituye en la herramienta para el registro de la información de la inversión pública de las entidades nacionales y territoriales, independientemente de la fuente de inversión, integrando y articulando la información de inversión pública bajo etapas y metodologías estandarizadas. Este sistema incluye el Banco de Programas y Proyecto de Inversión Nacional (BPIN), el cual mantiene relación directa con los temas de formulación, programación, ejecución y seguimiento, otorgando un número único de identificación al proyecto como llave que permite monitorear el tránsito y estado del proyecto de inversión y de los recursos destinados en cada categoría establecida. Esta plataforma, a su vez, comparte información con el Sistema de Información Financiera, en el cual se registran todas las transacciones de la ejecución presupuestal. También comparte información con el Sistema de Compras Públicas y con los Bancos de Proyectos de autoridades territoriales, esto con la finalidad de tener un banco de proyectos que pueda proporcionar información de distintos niveles de gobierno (departamental y local) y fuentes de financiamiento. La información del Sistema se hace pública a través de Mapa-Inversiones, herramienta tecnológica que muestra la ubicación georreferenciada de los proyectos, así como el perfil de cada uno de estos con contenido general, como su objetivo, entidad responsable, monto total programado y avance físico-financiero.

4.2. Debilidades

Si bien el Subsistema de Inversión Pública en Colombia ha materializado avances significativos hacia una gestión de la inversión eficiente y transparente, aún enfrenta desafíos centrales para asegurar la adecuada integración de los presupuestos de inversión y funcionamiento, fortalecer el vínculo entre la planeación y la inversión, y automatizar la relación con los restantes subsistemas del SIGFP.

4.2.1. Los proyectos de inversión incluyen gastos corrientes recurrentes

La definición de gasto de inversión adoptada en Colombia se aleja de los estándares internacionales en materia de GFP. Aquí no solo se incluyen los gastos en infraestructura y en equipamiento, sino también erogaciones de gastos corrientes recurrentes relacionados con estos, como transferencias o gasto de personal. Esto genera dificultad para obtener cifras desde el punto de vista presupuestal de los recursos destinados a formación bruta de capital fijo. Esta falta de discriminación en la gestión de proyectos, que no distingue entre los gastos de capital y los gastos operativos, se hace extensiva a otras potenciales distinciones, como las basadas en el costo de estos. Se requiere un conjunto de medidas para avanzar en la identificación y disminución de gastos recurrentes en los gastos de inversión. En este sentido, si bien Colombia ha establecido una definición de inversión diferente de las de los países miembros de la OCDE y ha construido su Subsistema de Inversión bajo esta definición, es importante que este pueda generar estadísticas precisas que satisfagan las necesidades de reporte según los estándares internacionales, incluyendo gastos de inversión entendida como formación bruta de capital fijo.

4.2.2. No se proyecta el impacto de la inversión sobre gastos de funcionamiento (especialmente los gastos de operación y mantenimiento)

Las necesidades de gastos de funcionamiento y gastos recurrentes derivados de la inversión no se registran ni se identifican de manera adecuada, incluyendo tanto las necesidades durante la ejecución del proyecto como las de operación y mantenimiento posterior a la inversión. Esto debilita la efectividad y sostenibilidad de la inversión.

4.2.3. Fragmentación en la formulación del presupuesto de inversión y funcionamiento, lo cual dificulta la identificación de ineficiencias o duplicidad de gasto

No existe una clasificación programática que incluya gasto de inversión y de funcionamiento. Si bien actualmente existe una clasificación programática que aplica a los diferentes niveles de gobierno, ya sean nacionales o territoriales e independientemente de la fuente de financiación que se utilice, no aplica para los gastos de funcionamiento. Pese a muchos intentos, todavía no han podido integrarse los clasificadores presupuestales en un esquema único y aplicable a todos los presupuestos y a todas las etapas del proceso presupuestal, lo que impide que los presupuestos sean compatibles entre sí. Lo anterior pone en riesgo la calidad de la información presupuestal, su planeación, ejecución y seguimiento.

4.2.4. Falta consolidar la interoperabilidad y la articulación entre el SUIFP y el SECOP. El SECOP no envía información al SUIFP sobre avances de contratos relacionados con proyectos

No existe una adecuada ni completa interoperabilidad entre el Subsistema de Inversión y el Subsistema de Compras. Tampoco existe el requerimiento de que los proyectos tengan plan de contrataciones, ni la exigencia de identificar, en los planes anuales de adquisiciones de las entidades, las adquisiciones para proyectos de inversión.

Actualmente, el SUIFP envía los códigos BPIN al SECOP una vez que el proyecto se considera viable. Cuando las entidades ejecutoras inician sus licitaciones, deben elegir el código BPIN para asociar la licitación con el proyecto correspondiente. Sin embargo, el SECOP aún no envía información sobre los avances de contrataciones y estado de contrato al SUIFP. En consecuencia, las entidades ejecutoras deben ingresar manualmente información de los productos y contratos en el SUIFP.

4.2.5. Alta dispersión de sistemas de información con información relevante para la gestión financiera pública

Para el caso del Subsistema de Inversión, existen diferentes sistemas informáticos que dan soporte a la gestión, dependiendo de la fuente de financiación y de las etapas del ciclo de inversión pública. Así, por ejemplo, hoy coexisten dos sistemas de seguimiento a la inversión, uno para proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Inversión (PGN) y otro para los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). De igual manera, coexisten un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos de SGR, un Banco de Programas y Proyectos de Inversión para proyectos financiados con recursos de PGN, y otro banco para proyectos de inversión financiados con recursos propios de las entidades territoriales.

4.2.6. No se realiza evaluación posterior a los proyectos

El Subsistema de Inversión no contempla la evaluación de los proyectos de inversión ni el seguimiento al estado de las obras. No se requiere que las entidades ejecutoras realicen una revisión ni evaluación cuando se cierra el proyecto. El DNP tampoco tiene acceso a la información sobre el estado de las obras para verificar y asegurar su operación y mantenimiento adecuados. Adicionalmente, falta avanzar en la integración con el alta de activos fijos, así como los costos de mantenimiento y operación.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

4.3.1. Sostener la definición de inversión adoptada por Colombia, al mismo tiempo que se asegura la medición de los gastos de capital de acuerdo con los estándares internacionales e identificar los gastos corrientes recurrentes durante el ciclo de vida del proyecto

- (i) Definir el gasto de inversión bajo estándares internacionales o, manteniendo la definición actual, discriminar los gastos de inversión fija de los gastos corrientes, para brindar toda la información requerida por el SIGFP. Esto implica la actualización de las normas del Subsistema de Inversión para especificar la definición, y también la elaboración de guías metodológicas y técnicas para soportar los mismos, o definir una metodología de identificación de gastos.
- (ii) Discriminar los gastos corrientes recurrentes y los gastos corrientes no recurrentes en los gastos de inversión, a través de la identificación y discriminación de gastos desde la etapa de formulación. Esto requiere también la actualización de guías metodológicas. Asimismo, el registro de esta nueva información requerirá ajustes en el SUIFP.
- (iii) Avanzar en la flexibilización del porcentaje de incremento anual de gasto de funcionamiento mediante la implementación de programas presupuestales (en el capítulo del Subsistema de Presupuesto se desarrolla esta recomendación con mayor detalle). De manera paulatina, sincerar los incrementos en el gasto de funcionamiento con el fin de disminuir la presión que se genera para incluir gastos recurrentes en el presupuesto de inversión.

4.3.2. Implementar los programas presupuestales en todo el PGN, con base a una metodología común para gastos de inversión y gastos de funcionamiento

El clasificador programático debe permitir al Gobierno identificar, asignar y analizar sus gastos según el objetivo de política. Para facilitar la integración de la información entre gastos de funcionamiento e inversión, es necesario desarrollar el clasificador de manera que satisfaga las necesidades de ambos presupuestos. El clasificador debe utilizarse en todas las etapas del subsistema presupuestal y del Subsistema de Inversión, lo que permitirá que cada transacción que se cargue en el sistema cuente con toda la información necesaria para que se generen los diferentes reportes y estados requeridos y que las áreas usuarias, así como los ciudadanos interesados en la evolución de las cuentas públicas, puedan obtener las diferentes salidas de información que demanden, con la seguridad de que los datos allí registrados son confiables y únicos, y de que puede verificarse su trazabilidad. En el capítulo correspondiente al Subsistema de Presupuesto se desarrolla esta recomendación con mayor detalle.

4.3.3. Incluir las vigencias futuras de los gastos de funcionamiento asociados a la puesta en marcha y operación de los proyectos

Es necesario incluir un procedimiento de análisis presupuestal en el MGA para analizar y registrar las necesidades de financiamiento del proyecto, tanto en los gastos de inversión como de funcionamiento, durante la ejecución del proyecto y a posteriori. Esto incluye no solo gastos para adquirir o construir la obra o equipamiento principal del proyecto, sino también gastos de soportes necesarios, como los de operación y mantenimiento. En caso de que existan necesidades de gastos de funcionamiento, es preciso enviar la información al MHCP, obtener su opinión favorable y asegurarse de que la información quede registrada en el Subsistema de Presupuesto.

4.3.4. Mayor interoperabilidad entre SUIFP y SECOP para que desde el SUIFP se puedan monitorear avances de proyectos con la información de SECOP (y del Sistema de Contabilidad)

El plan de contrataciones debe ser registrado en el Subsistema de Inversión y mantenerse actualizado durante el ciclo de vida del proyecto. La interoperabilidad absoluta se logra mediante el diseño e implantación de un sistema de registro de contratos de obra que contenga toda la información financiera y física relacionada con los aspectos legales, técnicos y financieros de éstas, que sean de interés para los sistemas involucrados (SUIFP, SECOP, SIGFP) durante su contratación, ejecución y finalización de obra. En el Sistema de Contabilidad Pública, se recomienda como reforma a realizar el “Diseñar y poner en vigencia un sistema de registro de contratos de obra, así como otro de obras, para el caso en que estas sean ejecutadas mediante varios contratos”.

4.3.5. Unificar los sistemas de información de planeación, presupuesto, inversión (Banco de Proyectos), contratación y contabilidad, independientemente de la fuente de financiación

Es preciso automatizar el flujo de información presupuestal para que esta pueda ser un insumo para la mejora, no solo de la gestión financiera, sino de la gestión pública en su conjunto. Teniendo en cuenta que la unidad de medida común y generalizada es el proyecto, no deben coexistir múltiples sistemas de información ni herramientas de gestión aisladas. La homologación y/o interoperabilidad es una condición obligada para disminuir el número de registros y garantizar una única salida de información, no solo del Subsistema de Inversión, sino de todo el sistema de gestión financiera pública.

4.3.6. Informes de cierre para todos los proyectos y evaluaciones posteriores para proyectos estratégicos

El Subsistema de Inversión Pública debe requerir que se realice una revisión de todos los proyectos en el momento de cierre, para evaluar si el proyecto se ha ejecutado de acuerdo a lo planeado en términos de tiempo, presupuesto y resultados. Se debe incluir

esta etapa en el manual de Proyectos de Inversión. También se deben establecer guías metodológicas para la elaboración de informes de cierre y la realización de evaluaciones posteriores. Las evaluaciones posteriores relacionarían los resultados esperados al momento de formularse el proyecto con los obtenidos en la operación de los mismos. Las guías metodológicas deben establecer el contenido mínimo y el plazo de las revisiones. De ser necesario, se pueden elaborar guías individuales para sectores cuyos proyectos tienen características diferentes. Finalmente, se requerirá un ajuste en el SUIFP para registrar la información de revisión y evaluación.

