

## CAPITULO TRES

### *EL PROYECTO LA UNIDAD OPERATIVA DEL DESARROLLO*

Dado que el plan nacional establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que buscan una mejor asignación de recursos, es obvio que la calificación de los proyectos dependerá en alguna forma de su mayor o menor contribución al logro de dichos objetivos. Por esta razón, es que el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo depende en gran parte de la calificada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales. Se espera entonces una adecuada coordinación vertical, que se inicia en el plan, que compromete los programas sectoriales y regionales y se materializa con los proyectos específicos. Afirmamos entonces, que difícilmente se pueden realizar planes de desarrollo realistas, si no se han identificado, formulado y evaluado sus correspondientes proyectos; por otro lado, la mejor manera de formular y evaluar proyectos es considerándolos dentro del marco de referencia de un plan.

## PRESENTACION

Al examinar los índices de crecimiento aparece un nebuloso interrogante en torno a los éxitos relativos de la planeación convencional de "arriba hacia abajo", empleada en los últimos 30 años en la mayoría de los Estados latinoamericanos, la cual tiene como base un principio globalizante encaminada a atender las distintas necesidades en sectores y regiones de los países. Este carácter global excesiva aparece en todas los planes formulados por los organismos centrales correspondientes, con la limitante demostrada y reconocida que dichos entes centrales nunca pueden disponer de información y percepción suficiente para determinar y atender los problemas prioritarios en las diferentes regiones, y desde luego carecen de criterios mínimos que les permitan valorarlos y arbitrar los recursos necesarios para atenderlos.

Cuando el proceso de planeación empieza exclusivamente por establecer objetivos generales orientados indirectamente hacia problemas sociales y económicos específicos, permanece la duda de si su efectividad garantiza en alguna forma la solución regional o local de necesidades.

Así sea en forma parcial no parece sensato tratar de solucionar problemas críticos de las regiones a través de mecanismos indirectos, la realidad así lo confirma; o será entonces que la injusta e inhumana distribución de los ingresos de nuestros países ha disminuido por efecto de los planes de desarrollo implantados en los últimos años.

### **3.1 Una nueva visión de la planeación**

Cabría invertir los procedimientos, partiendo de un enfoque directo orientado a la solución de los problemas económicos y sociales específicos, de las localidades y regiones.

Si la planeación se inicia con el análisis y evaluación rigurosa de toda la información pertinente a todo el entorno económico y social, y como resultado de ese diagnóstico se identifican los problemas específicos que han de atenderse, cabe entonces adecuar los medios para la solución de dichos problemas. La selección de recursos humanos, físicos y financieros obliga a los planificadores a identificar restricciones de carácter económico, social, institucional, político, administrativo, ambiental, técnico, informático, etc. que determinen la viabilidad de la obras a emprender.

Dada la forma de abordar el problema de la planificación, podemos señalar esquemáticamente el proceso que sigue este enfoque:

- En primer lugar, basados en la observación directa mediante los diagnósticos sectoriales, regionales y locales elaborados por la misma comunidad a través de sus mecanismos de

participación y cívicos, se identifican los problemas sociales y económicos y se clasifican en orden de prioridad.

- Se plantean hipótesis sobre alternativas técnicas de solución a través de la “ *formulación de los proyectos* ”.
- Se hace la distribución de los recursos disponibles (incluido el crédito), teniendo en cuenta la formulación de los proyectos correspondientes y las asignaciones presupuestales.
- Los diversos proyectos formulados se agrupan para formar programas sectoriales y establecer objetivos a ese nivel.
- La agrupación de programas con sus estrategias propias formarán el plan, en el cual se clarifican sus objetivos económicos y sociales y la cronología de su realización, a corto, mediano y largo plazo.
- Los planes elaborados en las distintas regiones, con este enfoque directo de atención a sus necesidades, se podrán integrar con el fin de dar piso a planes sectoriales y regionales, que darán origen al “ *plan nacional* ”.

Vale la pena anotar la importancia que adquiere la formulación de proyectos como la unidad operativa y real del desarrollo, a partir obviamente de los diagnósticos sectoriales, regionales y locales. En nuestro medio, ha hecho carrera el expediente un tanto irresponsable en el sentido de que “ *el país está suficientemente diagnosticado* ”, y por lo tanto lo que se precisa es la ejecución de proyectos. El diagnóstico no es un instrumento de información histórica aislado e independiente, si no que se trata de un elemento primordial dentro del proceso dinámico y permanente de la planificación del desarrollo. De ahí la necesidad de que las oficinas de planeación a todos los niveles se les asigne la tarea rutinaria de adelantar y actualizar diagnósticos sectoriales, regionales y locales, que permitan con elementos de juicio suficientes abordar la formulación de los proyectos en un marco aglutinante de “ programa sectorial ” o “ plan global ” de desarrollo, en su correspondiente nivel (nacional, regional, departamental o local). Mas aun, es poco probable que una política social resulte efectiva y que además garantice la asignación racional de los escasos recursos, si no se dispone de un conocimiento objetivo de la situación socioeconómica que se intenta mejorar. No son suficientes las ponderaciones cuantitativas de las carencias de la población objeto, si no que resulta necesario poseer información adecuada y suficiente para su interpretación. Por lo tanto el diagnóstico debe dimensionar la magnitud de las necesidades y detectar los problemas que el país, la región o la localidad esté en capacidad de abordar, esto conduce a la necesidad de establecer prioridades en atención a la problemática social.

En nuestros países coexisten tal insatisfacción de necesidades fundamentales primarias, llamadas “meritorias”, especialmente en el sector rural, tales como: salud, alimentación, agua potable, vivienda, seguridad, educación, justicia, etc. que no queda difícil para ningún gobierno identificar el destino que dará a la mayor parte de sus recursos disponibles. Podemos afirmar que atender estas necesidades básicas es la mejor forma de distribuir los ingresos.

Es oportuno observar el origen de los recursos para atender la política social. Por un lado, la tributación, por otro lado la deuda pública interna y externa, y finalmente la participación de los usuarios a través de las tarifas. Si bien es cierto los impuestos han sido la fuente tradicional de financiación de la política pública, no queda claro acudir a ella en forma indiscriminada,

especialmente cuando nuevos tributos directos e indirectos afecta el presupuesto familiar de los estratos más pobres, agravando la situación de injusticia social.

Cuando los gastos estatales superan los recursos originados en la tributación, las autoridades buscan cubrirlos temporalmente acudiendo a la deuda pública interna o externa, creando entonces obligaciones financieras sobre las que tendrán que responder las generaciones futuras. Cabe entonces, a los formuladores de proyectos en el sector público una gran responsabilidad en la selección de las fuentes de financiamiento, especialmente cuando se acude al crédito externo, ya que la capacidad de pago se debe estimar muy juiciosamente teniendo en cuenta entre otras las políticas de devaluación de las autoridades monetarias. Cuando se trata de la financiación de empresas de servicios públicos, por ejemplo, los mayores costos que implica el servicio de la deuda lo deberán asumir los usuarios a través del incremento de tarifas, afectando de nuevo sus ingresos reales, especialmente a la población de bajos recursos, disminuyendo entonces el impacto de la política social, ya que la posibilidad de acceder a los servicios queda supeditado a la capacidad de pago de quienes los demandan, a no ser que se establezcan tarifas subsidiadas para los usuarios de menores ingresos por parte de los estratos más altos.

El problema para las autoridades y los planificadores no consiste entonces en detectar las necesidades básicas de la población, si no establecer una tabla de prioridades en torno a su satisfacción. El punto central de las decisiones públicas estriba en que los recursos siempre son insuficientes para satisfacer las necesidades; en consecuencia su asignación a determinados proyectos implica necesariamente el sacrificio de otros (costo de oportunidad).

De ahí se desprende la necesidad de lograr mayor bienestar del que la comunidad obtendría si los recursos se gastaran en proyectos alternos (valor agregado); surgen entonces los criterios de “*evaluación social de proyectos*”, que permiten asignar los recursos hacia propuestas de inversión que mejor contribuyen al logro de índices adecuados de calidad de vida y a la redistribución más justa de los ingresos y las oportunidades

### **3.2 Los proyectos y la planeación**

En este contexto podemos afirmar que el proyecto es “la unidad operativa del desarrollo”, ya que a través de éstos se alcanzan los objetivos establecidos en los planes de desarrollo, y se materializan los mejores índices de bienestar y desarrollo de las comunidades. En consecuencia, se puede afirmar que los planes requieren proyectos y que estos se hacen más sólidos e importantes cuando están enmarcados dentro de planes, sean nacionales, regionales, locales o institucionales.

Dado que el plan nacional establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que señalan pautas para una mejor asignación de recursos, es obvio que la calificación de los proyectos dependerá en alguna forma de su contribución al logro de dichos objetivos. Por esta razón, es que el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo depende en gran parte de la adecuada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales. Se espera entonces una deliberada coordinación vertical, que se inicia en el plan, que compromete los programas sectoriales y regionales y se materializa con los proyectos específicos.

En efecto, los planes de desarrollo y los programas sectoriales bien concebidos, descansan sobre un catálogo amplio de posibles proyectos, que al ser formulados y sistematizados adecuadamente, pueden integrarse en los llamados “*bancos de proyectos*”<sup>26</sup>. Los bancos de proyectos se constituyen en una nueva herramienta para la planeación, la presupuestación y gestión de la inversión pública. Los bancos de proyectos según el ILPES, tienen por objetivo central “facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos de inversión, así como apoyar la ejecución y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluaciones ex-post de los proyectos”.

El diseño operativo de estos bancos permite registrar información relevante en cada etapa del proyecto, desde los estudios de preinversión, hasta la ejecución y la operación, con el fin de proporcionar elementos básicos para la toma de decisiones relativas a la elaboración y programación presupuestal, en los diferentes niveles, nacional, regional, departamental, local y sectorial.<sup>27</sup>

Afirmamos entonces, que difícilmente se pueden realizar planes de desarrollo realistas, si no se han identificado, formulado y evaluado sus correspondientes proyectos; por otro lado, la mejor manera de formular y evaluar proyectos es considerándolos dentro del marco de referencia de un plan. Vale la pena anotar que la Carta Constitucional de Colombia de 1991 consagra el principio de la planeación, y determina un Plan de Desarrollo para cada gobierno, para cuya elaboración, estudio, aprobación y seguimiento definió criterios y procedimientos precisos, que deben ser tenidos en cuenta en los desarrollos legales correspondientes. Se prevé entonces que la Nación y todas las entidades territoriales orienten su acción a través de los planes de desarrollo, elaborados con el concurso activo de diferentes actores sociales, económicos y políticos. El Sistema Nacional de Planeación deberá articular los diferentes niveles sectoriales y territoriales de la planeación, dentro de los criterios de autonomía, participación, concurrencia y subsidiaridad, con el fin de garantizar la integración e interdependencia de los niveles territoriales dentro de un marco de distinción de competencias y, una racional división del trabajo entre los diferentes niveles y sectores del Estado.<sup>28</sup> A pesar de la racionalidad del instrumento "planeación", los ciclos políticos determinados por las normas generan anacronismos e inconvenientes (elección presidencial a 4 años, gobernadores y alcaldes a 3), situación que conspira contra la coordinación de metas convenidas en los diferentes niveles, quedan aun grandes vacíos normativos que cuestionan la calidad y la efectividad del modelo. Como complemento válido a los anterior la misma Constitución estableció la necesidad de montar sistemas paralelos y complementarios de seguimiento y evaluación de los Planes y Programas de desarrollo.<sup>29</sup>

Entendemos lo anterior como una respuesta categórica al natural escepticismo con respecto al desempeño de los planes, programas y proyectos que se han dado en el pasado, en los

<sup>26</sup> En Colombia la ley 38 de 1989, Normativa del Presupuesto General de la Nación, regula su funcionamiento y lo reglamenta a través del decreto 841 del 20 de abril de 1990.

<sup>27</sup> Dada la importancia de los bancos de proyectos en el proceso de planificación del desarrollo ampliaremos su presentación más adelante.

<sup>28</sup> “Un nuevo sistema de planeación”, ponencia del autor en la mesa de trabajo ESAP, preparatoria de la Asamblea Constituyente de 1991.

<sup>29</sup> Artículo 343 “ La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la Administración Pública, tanto en lo relacionado en políticas como en proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.”

cuales se ha plasmado las orientaciones de política social, pero no se ha evaluado el verdadero impacto producido sobre las comunidades. En efecto, en torno a ellos se plantean aun interrogantes que no han sido respondidos, han servido o no ?, quienes y cuantos se han beneficiado y en qué medida ?, se justifica su continuidad ?.

Se debe entender que estos mandatos constitucionales, tienen el propósito deliberado de enfocar la atención prioritaria hacia los grupos más carenciados, con el fin de remover los factores de reproducción de la pobreza, proscribir la inequidades sociales y mejorar la calidad de vida de las comunidades, lo que supone una asignación eficiente y equitativa del gasto social, mediante una adecuada identificación, formulación, evaluación y gestión de los proyectos de inversión.

### 3.3 Planeación y descentralización

No cabe duda que una de las reformas de mayor trascendencia en la mayoría de los países de la región ha sido la que ha conducido al proceso de descentralización, que no se debe observar exclusivamente desde el punto de vista administrativo, sino también desde las órbitas política, económica y social. Es por esta razón que creemos que para que la planeación sea realmente un mecanismos de solución de problemas a cualquier nivel, es necesario descentralizar su proceso. Aunque las políticas y estrategias generales se determinen desde el centro, se deberán asignar amplias facultades a las comunidades y organismos regionales y locales para adelantar su propio proceso de planificación. Así se convierte el municipio como unidad territorial menor, en el protagonista y responsable de su propio desarrollo. Es obvio que la delegación de funciones de planificación debe estar acompañada de recursos suficientes, a más de asistencia técnica, para poner en marcha programas específicos de capacitación a los ciudadanos locales con el fin de solucionar sus propios problemas, y no como suele suceder que los tecnólogos de la capital ignorantes de su realidad, determinen las tareas que las autoridades territoriales deben llevar a cabo.<sup>30</sup> Vale la pena anotar que el constituyente del 91 otorgó todos los mecanismos necesarios para ampliar las competencias de los departamentos y los municipios y, se definieron los mecanismos de control suficientes para garantizar la transparencia de las operaciones, sin embargo, la mayoría de las regiones no estaban preparadas para asumir su responsabilidad y tomar decisiones adecuadas por sí mismas y, antes bien, siguieron dependiendo del estado paternalista y generoso que provee todos los recursos sin controlar su destino.<sup>31</sup>

Cabe anotar que por las características de tipo institucional y político que conlleva el proceso de descentralización determina que gran parte que los recursos que se transfieren van dirigidos a financiar gastos sociales, de ahí que la responsabilidad por el buen manejo de estos recursos recae en las instituciones sociales del sector público del país. Como, por otra parte, el proceso de descentralización significa la distribución de grandes sumas a través de decisiones más políticas

<sup>30</sup> Creemos que el modelo centralista de planificación se ha venido agotando, por lo tanto se precisa un desmonte paulatino de éste, cediendo lugar al fortalecimiento de las unidades de planeación departamentales que permita el ejercicio de su propia autonomía - replicando el modelo hacia los entes locales -, que con más conocimiento y proximidad de los problemas pueden prodigar mejores y más confiables soluciones.

<sup>31</sup> Cabe anotar que en Colombia a partir de la Constitución de 1991 y hasta 1999 las trasferencias se multiplicaron por 10, sin que esto hubiese determinado un desarrollo significativo de las regiones. En el mismo período, los gastos del Gobierno central, incluyendo justicia, defensa y servicio de la deuda se incrementaron solamente en 6 veces, en tanto que los ingresos tributarios crecieron 5 veces. Para 1991 las trasferencias representaron el 4.9% y en 1999 alcanzan un 9.6% del PIB.

que técnicas, entonces la principal responsabilidad por la transparencia y eficiencia de este proceso recae en las instituciones políticas. De lo anterior se desprenden dos situaciones: por una parte las instituciones sociales son las más débiles del sector público; por otro lado, las instituciones políticas tanto a nivel nacional como territorial no son en particular el mejor ejemplo eficiencia, fortaleza gerencial y transparencia operativa. En consecuencia, podemos afirmar que la descentralización es un problema más de carácter institucional y político que estrictamente técnico o de recursos. La profundización de la descentralización, en consecuencia, exige de las entidades territoriales una mejor administración, mayor estructuración técnica y adecuado sistema de planeación y ejecución para que la inversión pública llegue efectivamente a los sectores marginados y carenciados, y tenga como mira permanente el mejoramiento del entorno social, la infraestructura y el mobiliario urbano, tal como lo señala el espíritu y la letra de la Constitución de 1991, con la insustituible y rigurosa observación de los organismos de control.

Es claro, que para adelantar el proceso de descentralización el país no cuenta con la tecnología adecuada, que debería estar encaminada a fortalecer las instituciones políticas y sociales. Esta tecnología no se puede improvisar. Su desarrollo exige un cambio cultural que solamente se puede dar en medio de políticas propicias para su desarrollo. El reto es entonces buscar mecanismo de asignación y control de los recursos que permita guiar el proceso de descentralización, sin desestabilizar el equilibrio fiscal macroeconómico y sin afectar adversamente su gobernabilidad. Desde luego, que la decisión estratégica de buscar desarrollo a largo plazo por la ruta de la descentralización en nuestro concepto sigue siendo plausible; sin embargo, los resultados obtenidos hasta ahora, nos permite afirmar que sin un sector público departamental y local más eficiente, no será posible mejorar la calidad de vida de los colombianos ni alcanzar las metas sociales y económicas que desea la sociedad. Pero la eficiencia local va a depender, en una gran medida del marco de la política de descentralización y en particular de la forma como se asuman y utilicen las transferencias nacionales, observándose claramente un vínculo y mutua dependencia entre las políticas sociales y distributivas y la política de descentralización. En efecto, un buen marco de política de descentralización fortalece la eficiencia del gasto social. Por otro lado, ganancias en eficiencia y equidad en el gasto social contribuyen a justificar un mayor esfuerzo fiscal y una mayor descentralización general. De esta manera la suerte de los programas redistributivos está atada a los progresos que se logren para mejorar la *gerencia pública territorial que garantice mayor transparencia al proceso político y fiscal a nivel nacional y regional*. Por lo tanto, si la masiva transferencia de recursos que envuelve la descentralización no logra realmente redistribuir el ingreso y las oportunidades de las regiones y grupos más carenciados, la política de la descentralización llegará a ser cuestionada.<sup>32</sup> Surge entonces, que lo más importante no es la transferencia de una ingente cantidad de recursos y competencias, sino reformar el Sistema Nacional de Planeación que le otorgue mayor protagonismo y responsabilidad a las unidades de planeación regional (CORPES), departamental y local, convirtiéndolos en las entidades estratégicas para la planeación del desarrollo en su correspondiente nivel. Por lo tanto se podría pensar en la búsqueda de la eficiencia a través de la competencia dentro del sector público y en los diferentes niveles de gobierno. La pregunta obligada de un desprevenido ciudadano: que pasó con la inmensa cantidad de dinero que recibieron los departamentos y los municipios? , porqué si hoy están recibiendo 10 veces más recursos, la mayoría de los servicios de salud están en

<sup>32</sup> Lamentamos el marchitamiento del sistema de Cofinanciación que permitió a muchas regiones y localidades allegar recursos frescos que acompañados de sus correspondientes contrapartidas, permitió el acceso a servicios básicos a las comunidades más carenciadas. Sin embargo, la corrupción, el tráfico de influencias y la baja capacidad de gestión de algunos funcionarios de las entidades territoriales y del nivel central, desestimuló el funcionamiento de este mecanismo que prodigaba equidad hacia las regiones menos favorecidas.

quiebra, y porqué la educación señala índices tan precarios en calidad y cubrimiento?. Porqué los servicios públicos y la infraestructura, y la calidad de vida de los ciudadanos no ha mejorado y en muchos casos se ha deteriorado?. Si queremos que la descentralización sea una realidad cierta en términos de bienestar de las comunidades, se requiere que en cada región se realice una revisión a fondo de la forma como se están gastando esta ingente cantidad de recursos. Queda claro entonces, una vez más, la pertinencia de los procesos de identificación, formulación, evaluación y gerencia de proyectos como mecanismo no sustituible en la asignación de los recursos.

De ahí la necesidad de que los gobernadores y alcaldes lideren el proceso y se conviertan en los verdaderos gerentes de su jurisdicción, utilizando adecuadamente las herramientas de planeación estratégica y de "proyectos" que le permitan consolidar las metas de desarrollo y bienestar social. Se espera que las instituciones públicas y privadas, de los diferentes niveles territoriales, las universidades y los centros de capacitación en sus diferentes programas de formación, especialización, educación continuada; los gremios, las asociaciones de profesionales, adelanten esfuerzos para promover programas de "fortalecimiento institucional" que permita apuntalar la llamada "cultura de los proyectos".<sup>33</sup>

Está haciendo carrera entre nosotros el término "mesoeconomía" que permite definir la distancia que separa la micro de la macroeconomía. La "mesoeconomía" examina el contexto institucional, de infraestructura y de servicios dentro del cual se mueve la empresa, pero que no está bajo su control. Dentro de los campos que hace referencia el nuevo vocablo se incluye la infraestructura física y la tecnológica, la disponibilidad de medios de comunicación eficientes, la posibilidad de acceso a los mercados internacionales con niveles adecuados de competitividad y, la interacción de los sectores académicos y de desarrollo con los sectores productivos. La mesoeconomía combina los estudios del ambiente de operación de las empresas con el análisis de las relaciones entre el Estado y éstas, para detectar las políticas que se deban establecer para mejorar la competitividad. Para lograr la mesoeconomía se deben deslindar las responsabilidades del Estado con las de la empresa, en efecto, el primero se debe modernizar y asumir sus verdaderas tareas, mediante el desregule de lo que no puede controlar, entregando en concesión lo que no puede construir y privatizar lo que no puede administrar; en tanto que debe garantizar la soberanía, la justicia, la equidad social y el sano manejo de la economía y la pureza del medio ambiente.

Es oportuno anotar que la planificación del desarrollo nacional, regional, local (urbano y rural), y aun empresarial, constituyen matices diferentes de un mismo esquema, que deben ser ligados y coordinados armónicamente. La coordinación resulta una de las tareas principales de ese proceso de planificación que debe estimular la máxima participación de todos los afectados, de ahí la necesidad de diseñar procesos explícitos que garanticen la participación ciudadana y la presencia cualificada del sector privado. Tal como lo habíamos señalado se precisa institucionalizar un proceso de planificación de "**abajo hacia arriba**", a través del cual se identifiquen claramente las aspiraciones de las comunidades para responder con soluciones reales y tangibles. Queda claro que los mecanismos de identificación y jerarquización de necesidades constituyen la base fundamental del proceso de planificación. Mediante proyectos específicos se aportan soluciones válidas a esas necesidades, que

<sup>33</sup> Desde esta tribuna académica sugiero a los gobernadores conceder unos meses sabáticos a los funcionarios que ocuparán la dirección de planeación, para que recorran su territorio, se enteren de los problemas y las oportunidades de su región, y no repliquen hacia sus municipios los vicios del modelo centralista de planeación a distancia de tan precarios resultados.



aglutinadas en programas sectoriales y regionales permitan la formulación de planes de mayor espectro. Surge entonces en este contexto la necesidad de contar con técnicas y procedimientos expeditos, que permitan a corto plazo formular, evaluar, y si las circunstancias de orden político, económico y financiero lo recomiendan, ejecutar y garantizar la operación de los proyectos.

La nueva institucionalidad promueve y señala derroteros y pautas para el desarrollo regional y local y su organización productiva mediante la asignación de mayores recursos, pero señalando nuevas responsabilidades. En efecto, las entidades nacionales, departamentales y municipales, y los organismos comunitarios y de participación ciudadana, se pueden asociar con la diligencia empresarial para contribuir a la promoción productiva de sus regiones, explorando las ventajas comparativas y el potencial de sus recursos, canalizando experiencias, aplicando tecnologías apropiables y recursos financieros, buscando oportunidades de mercadeo y compartiendo procesos de capacitación. Pero todo ello requiere organización y promoción, y en particular el diseño imaginativo de mecanismos institucionales que le permitan a la región y localidad contar con un elenco de propuestas que comprometan los esfuerzos y la acción pública y privada. Las entidades de orden regional, departamental y municipal con el apoyo de otras de nivel nacional vinculadas a la región, deberán identificar oportunidades productivas y dar los primeros pasos hacia la concreción de alianzas que coadyuven a su crecimiento, mediante la cooperación y coordinación de esfuerzos cívicos e institucionales para la promoción de empresas mixtas y de economía solidaria, para el mejor aprovechamiento de los recursos. Se espera entonces, poner en marcha mecanismos institucionales y financieros de promoción empresarial, orientados a identificar oportunidades viables de inversión, aprovechando su vocación económica y cultural (agrícola, agroindustrial, artesanal, turística, etc.). Desde luego, impulsando la localización, capacitación y formación de recursos humanos y de empresarios que asuman responsabilidades, tomen riesgos y lideren el proceso. El empleo ofrecido por entes estatales, las empresas de servicios públicos y las obras de infraestructura temporal deviene en agotamiento crónico, no queda otro remedio que educar a la población en un nuevo esquema de mentalidad empresarial.

### **3.4 LOS BANCOS DE PROYECTOS**

#### ***Presentación.***<sup>34</sup>

Uno de los objetivos generales de la política de desarrollo es lograr un crecimiento sostenible en el tiempo lo que supone destinar una ingente cantidad de recursos hacia la inversión. Ante la existencia de recursos limitados, la inversión pública debe orientarse hacia la maximización del bienestar social, el cual depende directamente de la cantidad y calidad de bienes y servicios que la población tiene a su disposición. Por lo tanto la eficiencia y la eficacia se convierten en dos objetivos de la asignación de recursos.

---

<sup>34</sup> Los bancos de proyectos son herramientas útiles que han tomado notable importancia en la planeación y presupuestación de la inversión pública, sin embargo muchas empresas privadas han comprobado su eficacia como instrumento de planeación estratégica.

La política de inversiones establecida tiene como objetivo mejorar la calidad de la gestión de la inversión en el sector público.<sup>35</sup> Establece, por otro lado, que previamente a su ejecución las asignaciones de inversión pública deben ser formuladas y evaluadas de acuerdo a criterios de rentabilidad económica, social y ambiental. Dado que muchas propuestas compiten por los escasos recursos disponibles, la selección de las más rentables desde esta óptica contribuye sustancialmente al crecimiento del país, la región, el sector o la localidad. Empíricamente se ha demostrado que se puede aumentar la tasa de crecimiento de un país, mediante la asignación de los escasos recursos de inversión disponibles hacia los proyectos económica y socialmente más rentables.

Es por esta razón que surgen los bancos programas y proyectos como parte del sistema de planeación que responde a la tarea de definir las condiciones en que se deben abordar las necesidades o problemas, los términos en que se identifican y formulan los programas y proyectos en respuesta a dichas necesidades, los criterios que se emplean para su organización y evaluación (metodologías), el proceso de registro y viabilización, los sistemas de control y seguimiento, que claramente coadyuvan al mejor desempeño de la inversión pública. En efecto, la actividad de los bancos:

- ◆ Hace más expedita y transparente la identificación de iniciativas de inversión pública;
- ◆ Contribuye al estudio, análisis y evaluación de dichas iniciativas.
- ◆ Facilita la comparación de los diferentes proyectos de un sector permitiendo una adecuada jerarquización de problemas y asignación de los recursos.
- ◆ Ofrece a los gestores de recursos herramientas básicas para adelantar sus correspondientes pesquisas.

El sistema presupuestal es el marco legal, institucional y técnico que determina los mecanismos y procedimientos de la inversión pública. Está conformado por el mandato constitucional, legal o reglamentario; la política de inversión pública; los planes de desarrollo; las instituciones responsables; los canales administrativos internos e institucionales; las herramientas metodológicas pertinentes para identificar, formular, evaluar, viabilizar, priorizar, ejecutar, administrar y controlar la ejecución de los proyectos y, monitorear su operación; el personal técnico que lo sustenta y el proceso de toma de decisiones.

Se puede asimilar el sistema de inversión pública a una matriz de producción que transforma las ideas de inversión desde su identificación hasta convertirlas en respuestas tangibles a las necesidades sentidas de la comunidad. En este proceso de transformación se utilizan recursos que van agregando valor a las ideas, revelando su potencialidad y facilitando y racionalizando la toma de decisiones. Para ello es preciso contar con una serie de insumos que alimentan dicha función de producción tales como: programación, financiamiento, organización, capacitación y asistencia técnica, metodologías, procedimientos, reglamentaciones, recursos logísticos e información.

---

<sup>35</sup> La calidad de las inversiones tienen dos componentes esenciales: equidad y eficiencia.

El objetivo reiteramos es orientar la asignación de los recursos escasos a las propuestas de inversión económica y socialmente más rentables, en armonía con los planes de desarrollo y consultando los recursos disponibles

### **Origen:**<sup>36</sup>

La ley 38 de 1989 -Ley orgánica del presupuesto general de la Nación- establece la creación del banco de proyectos de inversión nacional y encarga al DNP la reglamentación de su operación, lo que determinó la expedición del decreto 841 de 1990, que hace referencia al montaje y operación de una red nacional de bancos de programas y proyectos, conformada por los bancos de proyectos de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y el BPIN (Banco de Proyectos de Inversión Nacional).

Más adelante la ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, en armonía con lo dispuesto por la Constitución de 1991, establece los procedimientos y mecanismos para la formulación, discusión, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, y regula los demás aspectos pertinentes al proceso de planificación, entre otros, los bancos de programas y proyectos de inversión pública, concebidos en esta disposición como herramienta válida, que registra programas y proyectos viables, financiables con recursos de inversión pública de origen nacional o territorial. El artículo 49 de la misma ley 152 determina la obligación de las entidades territoriales de organizar y poner en funcionamiento los bancos de programas y proyectos de inversión pública, que se conectarán en una red a nivel nacional.

En esta forma la planeación se estructura como un proceso continuo que comienza con la identificación, formulación, evaluación, aprobación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, articulados al correspondiente presupuesto. En efecto, los programas y proyectos se convierten en instrumento válido que permite identificar alternativas para atender las necesidades de las comunidades a través del plan de desarrollo y el presupuesto que lo soporta. Es una herramienta que facilita que las necesidades de la población y los requerimientos del desarrollo sean tenidos en cuenta en la programación de la inversión pública, lo que permite un sólido eslabonamiento entre la planeación y la presupuestación de las inversiones. Es claro que el proyecto se encuentra presente en todo el proceso de planeación: en la preparación de diagnósticos se identifican los problemas que permiten visualizar las soluciones; en la formulación de estrategias que permiten orientar el gasto hacia las soluciones óptimas a los problemas identificados; en la planeación y programación de las inversiones; y en las inversiones mismas para su seguimiento y evaluación de resultados. Los proyectos, reiteramos, permite racionalizar los recursos escasos y evaluar entre distintas opciones aquellas que generan un mayor impacto en la sociedad y permiten alcanzar los objetivos de los planes y programas.

Se observa entonces un particular enfoque a la función de la planeación del desarrollo económico y social sobre el territorio, ya que los nuevos conceptos y criterios conciben a la planeación como un proceso dinámico, sistemático, continuo, permanente y flexible compuesto por diversos

---

<sup>36</sup> Desarrollos exitosos similares se han dado en la mayoría de los países de la región tales como: Chile desde 1984; Belice 1988; República Dominicana 1988; Guatemala, Bolivia, Colombia, Venezuela, Jamaica, Costa Rica hacia 1990.

momentos donde interactúan políticas, instituciones de diverso orden, y especialmente, la sociedad en su conjunto. En efecto, la formulación del plan de desarrollo nacional o territorial es sólo un momento del proceso de planeación. La Carta Constitucional y los desarrollos legislativos crean el marco jurídico para el fortalecimiento de los sistemas de planeación sobre los territorios, por lo tanto se precisa contar con una estructura organizacional, con ambientes y recursos humanos y tecnológicos apropiados.

Se constituyen así los bancos de proyectos como una herramienta de gestión de la inversión pública necesaria para la preparación de los planes y el presupuesto en las entidades territoriales<sup>37</sup>, permitiendo el seguimiento y evaluación de los mismos en coherencia y armonía con las políticas y estrategias trazadas en los planes de desarrollo. Un banco de programas y proyectos está claramente involucrado en varios de los procesos que tienen que ver con la optimización y el empleo de los recursos escasos de inversión de su correspondiente ente territorial. Resulta, como ya lo anotamos un instrumento válido de gestión para el proceso de planificación, el cual tiene como objetivo que los programas y estrategias de desarrollo se hagan realidad a través de los beneficios percibidos por las comunidades.

Se puede afirmar, entonces, que el banco de proyectos es un sistema de información que permite contar con un flujo continuo de proyectos en distintos grados de evolución a nivel de preinversión, ejecución u operación. Este sistema permite complementar el análisis al nivel de proyecto específico con un tratamiento sistematizado e integral del proceso de inversión pública.

#### **Alcances:**

- ◆ En el banco de proyectos se deben registrar todos los proyectos de inversión pública independiente de sus fuentes de financiación, que sean viables y que correspondan a la competencia de la respectiva entidad territorial. Es obvio, que al mantener información acerca de la totalidad de los recursos necesarios para llevar a cabo las inversiones que supone el desarrollo nacional o territorial, el banco facilita la búsqueda y gestión de recursos complementarios para alcanzar las metas deseadas.
- ◆ Como instrumento de gestión el banco está diseñado para registrar la información de los proyectos a todo lo largo de su ciclo, vale decir, la preinversión,<sup>38</sup> el seguimiento a la ejecución de la inversión, el monitoreo y control de la operación, que facilite la evaluación de impacto y resultados, y obviamente, la realización de procesos de evaluación ex-post.
- ◆ La información de cada proyecto registrada en el banco permite la elaboración de estadísticas e indicadores útiles para la realización de análisis y diagnósticos y principalmente para la presupuestación de la entidad territorial correspondiente. Derivado de la información disponible se pueden estimar indicadores sobre costos unitarios de ejecución y operación de proyectos en determinados sectores (salud, educación, vías,

<sup>37</sup> Según la ley 152 de 1994, los bancos de programas y proyectos de inversión pública territorial deben ser organizados y puestos en funcionamiento por la oficina de Planeación correspondiente, como una dependencia de esta.

<sup>38</sup> Los proyectos se deben registrar en el banco a nivel de perfil.

etc.), permitiendo su comparación con homólogos en otras regiones o territorios. También es posible contrastar indicadores de programación de la inversión con los de ejecución, descubriendo factores relevantes en la buena ejecución de los proyectos, y dando pautas para una adecuada gerencia.

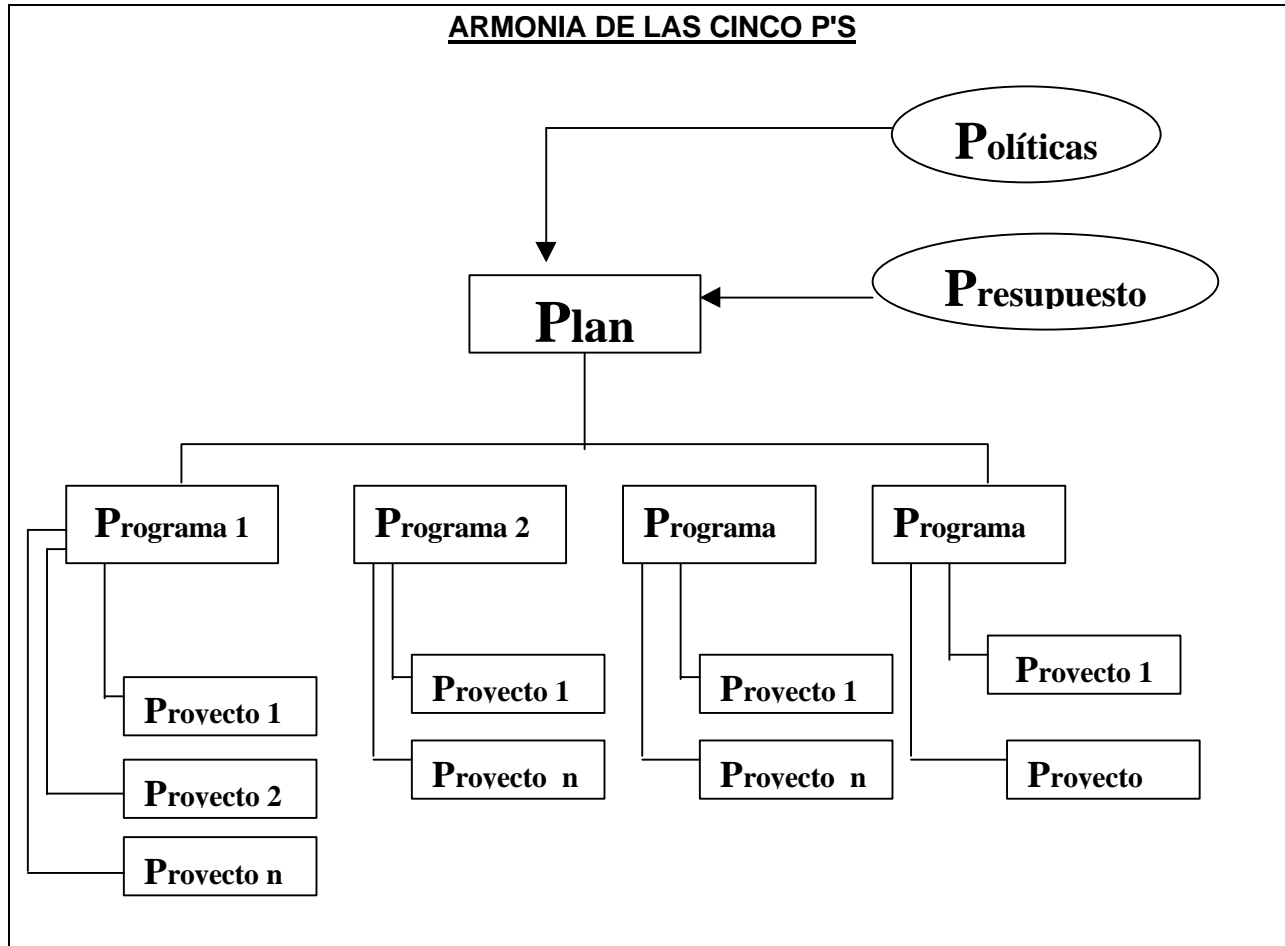
- ◆ En su contribución al proceso presupuestal y como espacio de articulación de este con la planeación el banco puede brindar información sobre la composición de la inversión pública, por organismos, por sector, por tipo de proyecto, por fuentes de financiación; esta es una información básica para la programación de la inversión, que alimenta el proceso de presupuestación.
- ◆ En la medida en que haya mecanismos claros para decidir el gasto de inversión, como el que representa el banco, se amplía la posibilidad de que las comunidades puedan incidir en este tipo de decisiones y obtener recursos para la solución de sus problemas y necesidades, incluidas dentro de las prioridades señaladas en los planes de desarrollo. Es claro que los parlamentarios, diputados, concejales y ediles en su función básica de gestionar recursos hacia su región o localidad encontrarán en los bancos de proyectos la mejor herramienta para el cumplimiento de su labor.
- ◆ Facilita a las entidades territoriales la comprensión y el ejercicio de su propia autonomía en el marco de las responsabilidades atribuidas a cada una de ellas como parte del proceso de descentralización, en su capacidad de asignar sus recursos y destinarlos a mejorar la calidad de vida de su comunidad. Organizar y operar el banco es una actividad central que va a posibilitar la más eficiente y eficaz asunción de sus competencias y el fortalecimiento del proceso de descentralización que signifique realmente ganancias en la gestión del desarrollo
- ◆ Por lo tanto, la adopción de los instrumentos de planeación y gestión típico del banco de proyectos, facilitan la organización de los procesos administrativos y gerenciales que cualifican la toma de decisiones en las entidades territoriales.
- ◆ El banco es un instrumento que fortalece el intercambio entre el gobierno y la sociedad civil, lo cual redundará a favor de la democracia y la cualificación de la autonomía territorial. Los jefes o responsables de los bancos de proyectos deben establecer canales de comunicación permanentes y convocar a las fuerzas vivas de la comunidad (agentes políticos, cívicos, comunales, empresa privada, gremios, etc.) para buscar apoyo a los proyectos que han sido calificados como prioritarios.
- ◆ Es una fuente única de datos de proyectos de inversión pública en los niveles nacional, sectorial, regional y municipal.
- ◆ Agiliza la inversión pública mediante la normalización y organización de ésta.
- ◆ Permite un análisis en el nivel de proyecto específico y en el nivel de agregado con lo que mejoran los mecanismos de decisión con respecto a la inversión pública.

- ◆ Facilita la evaluación ex-post permitiendo comparar lo estimado en el estado de preinversión con lo efectivamente gastado. Así se podrán detectar las causas de las diferencias y ajustar futuras evaluaciones; incluso si es necesario se podrán mejorar las metodologías, los procedimientos y los mecanismos de seguimiento y control.

Dada la importancia de los bancos de programas y proyectos anotada dentro del andamiaje del sistema de planeación a nivel central y territorial, se precisa adelantar por parte de las unidades responsables de la planeación departamental, principalmente, procesos permanentes de capacitación y asistencia técnica que garanticen la transferencia y apropiación de la herramienta y su utilización rutinaria como parte del proceso de la inversión pública. ***Es bien importante que las autoridades departamentales comprometan a sus "universidades regionales" en este proceso de réplica del mensaje hacia los municipios, con la garantía de su alta solvencia intelectual, su permanencia en el tiempo y su presencia y conocimiento en el acontecer de su territorio.*** Este proceso de capacitación debe llegar inicialmente a los funcionarios de planeación y específicamente a aquellos que se harán responsables de la operación del banco de proyectos; también se espera que los empleados de las secretarías sectoriales apropien esa tecnología, lo mismo que la diligencia política, los organismos cívicos y la ciudadanía en general, pues se trata de consolidar una ***"cultura de proyectos"*** que permita el mejoramiento y garantice la transparencia de la asignación de recursos de inversión en todos los niveles de la administración pública. Es muy gratificante observar como a través del tiempo y derivado de su adecuada gestión administrativa, técnica y operativa, algunos bancos de proyectos departamentales como los del Valle, Antioquia o Santander se convierten en verdaderos centros de poder, de información, de orientación, de racionalización y transparencia de la inversión pública y especialmente de irradiación y transferencia hacia los municipios de su jurisdicción, asumiendo su responsabilidad ineludible en la consolidación de la descentralización y en la gestión del desarrollo territorial.

### **3.4 El juego de las cinco P's**

El esquema piramidal ya conocido que señala al proyecto como la base fundamental del sistema y al plan como la cúpula orientadora, precisa de otros dos elementos fundamentales: por un lado las políticas que determinan la capacidad de toma de decisiones legitimada en los mecanismos de acceso al poder y por otro lado el presupuesto que señala los recursos disponibles y potenciales necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos en el plan.



El esquema observado en el gráfico define el proceso de planeación como un sistema en el cual todas sus partes están claramente relacionadas y todos contribuyen al logro de un objetivo común, cual es el desarrollo y bienestar de la sociedad como un todo. En efecto, los objetivos definidos a nivel de plan o programa se alcanzan con la realización de los proyectos. Pero estos planes tienen que consultar dos restricciones: la primera que corresponde al ejercicio del poder en medio de la Democracia, es decir, la forma como un candidato y su movimiento ganan la simpatía de los ciudadanos y accede a la dirección y administración del Estado, Departamento o Municipio, y se compromete en alguna forma a asignar en forma eficiente y equitativa los escasos recursos disponibles para alcanzar metas deseables de desarrollo.<sup>39</sup> La segunda, tiene que ver precisamente con los recursos disponibles, esto es, la forma como se dimensiona el presupuesto para alcanzar dichas metas de desarrollo establecidas en el plan. La diferencia entre los ingresos previstos originados en la tributación, los empréstitos tanto internos como internacionales y la venta de ciertos activos productivos,

<sup>39</sup> La figura del "voto programático" consagrada en la Constitución Política de Colombia, determina la obligación de los mandatarios departamentales y municipales de cumplir con las promesas y ofertas de su campaña política, so pena de la derogación del mandato.

se compara con los egresos determinados por los gastos de funcionamiento, las transferencias hacia las regiones y el servicio de la deuda, lo que determina en alguna forma la posibilidad de aplicar recursos con destino a la inversión, vale decir, recursos que incrementen la capacidad de generación de riqueza para el país. Si el resultado de esa diferencia es pequeño o nulo, el país no tendrá la posibilidad de financiar su desarrollo y por lo tanto no tendrá la capacidad de irradiar hacia los sectores más carenciados los servicios básicos de educación, salud, agua potable, vivienda, etc. Se trata pues, de hacer más eficiente el uso de esos escasos recursos que quedan después de atender las obligaciones y los gastos de operación del aparato estatal, de ahí la importancia del concepto "proyecto" como la unidad básica para la planeación del desarrollo, por esta razón creemos en la necesidad de involucrar en la rutina empresarial pública y privada la "cultura de proyectos", que no es otra cosa que el juego armónico de las **Cinco P's: plan, programa, proyecto**, orientado por **políticas** y financiado, limitado y condicionado por el **presupuesto**.

### INTERROGANTES Y TEMAS DE DISCUSION

1. Cuáles son los elementos considera Ud. debe tener un Plan de Desarrollo. ?
2. Simule la elaboración del Plan de Desarrollo para el municipio "Verde" cuyos datos principales se resumen así:
  - Población urbana 3.000 habitantes.
  - Población rural 7.500 habitantes.
  - Grado de escolaridad 28%.
  - Calificación de servicios:
    - agua potable insuficiente.
    - energía servicio diario de 12 horas.
    - servicio telefónico precario.
    - insuficiente la recolección y disposición final de basuras.
    - plaza de mercado no hay.
  - El principal producto agrícola que ocupa el 70% de la mano de obra disponible.
3. Indique la forma en que se pueden relacionar y complementar los términos: plan, programa, proyecto y presupuesto.
4. Todo plan contiene proyectos y todo proyecto debe estar enmarcado en un plan. Analice.



5. Elabores algún comentario en torno a la planeación como instrumento de desarrollo.
6. Será posible aplicar una metodología de abajo hacia arriba en la planeación. Cómo operaría?.
7. Analice la siguiente afirmación, “ los períodos de gobierno son muy cortos para ejecutar un plan de desarrollo” .
8. Qué mecanismos prácticos se pueden emplear para garantizar la continuidad de los diferentes planes de desarrollo?.
9. Analice la siguiente expresión : “Los funcionarios de las oficinas de planeación tienen compromiso con el gobierno no con el Estado” .