

INFORME ESPECIAL

**EVALUACION DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO A LOS
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA -SPI-**

Bogotá, Marzo de 2006



Embajada Real de los Países Bajos

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

1. ANTECEDENTES	3
Artículo 6 de la Ley 812: Proyectos de Inversión Regional	
Metodología de Veeduría de los Recursos Regionales	
Convenio de Cooperación Corporación Transparencia por Colombia- DNP	
Decreto 3286 de 2004 por el cual se crea el SPI	
2. GLOSARIO DE TERMINOS	8
3. DIAGNOSTICO DEL SPI	10
3.1. Diagnóstico sobre las condiciones para el uso de la herramienta por parte de las entidades ejecutoras de recursos del PGN.	
a. Aspectos relativos al ámbito y alcance del sistema	
b. Aspectos relacionados con el diseño y operatividad de la herramienta	
c. Aspectos relativos a la inducción, capacitación y asistencia técnica para el empleo de la herramienta	
d. Aspectos relativos a la cultura organizacional y de seguimiento a proyectos en las entidades	
e. Aspectos relativos a la estructura de la inversión pública en las distintas entidades del nivel nacional y a sus competencias en el marco de la descentralización	
3.2. Diagnóstico sobre la utilización del SPI por parte de la ciudadanía y/o de sectores organizados de la misma, para fines de control social	
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
4.1 Síntesis de Conclusiones	
4.2. Recomendaciones	
4.2.1. Ajustes en las condiciones de utilización de la herramienta por parte de las entidades ejecutoras.	
a. Recomendaciones generales para el Sistema de seguimiento a proyectos de inversión pública.	
b. Recomendaciones para mejorar los procedimientos para la generación y registro de información en el SPI.	
4.2.2. Recomendaciones para mejorar la operatividad del SPI como mecanismo de información a la ciudadanía para el ejercicio del control social	
ANEXO 1	EXPLORACION DEL SPI EN INTERNET 33
ANEXO 2	ENTREVISTAS DE PROFUNDIZACION CON LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE ACTUALIZAR EL SPI
	34
ANEXO 3	UTILIZACION DE HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO EN EL NIVEL TERRITORIAL
	35

Presentación

Transparencia por Colombia presenta este Informe Especial de evaluación del *Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública –SPI*, creado por el gobierno nacional con el propósito de apoyar la rendición de cuentas del Estado y ofrecer información para el control social.

El informe presenta un diagnóstico sobre las condiciones para el uso de la herramienta por parte de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión pública y por parte de la ciudadanía. También ofrece un conjunto de recomendaciones generales para mejorar el funcionamiento del Sistema.

El estudio ha sido realizado por Transparencia por Colombia con el auspicio de la Embajada Real de los Países Bajos, en el marco de la Veeduría Preventiva a los recursos regionales de que trata el Artículo 6º del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, conocidos como recursos de *audiencias públicas*, *antiguos auxilios parlamentarios*.

La evaluación señala que si bien hay avances en la operación del Sistema, este no ha cumplido aún con las expectativas esperadas, por lo que se requiere incrementar y acelerar los esfuerzos para que tanto el Estado mismo como la ciudadanía puedan contar con información pública, oportuna y de calidad sobre un tema tan sensible como los recursos de inversión pública en las regiones.

Esperamos que los resultados de este informe y sus recomendaciones aporten al fortalecimiento del SPI, y en poco tiempo el país pueda contar con un *Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública* en el que sea fácilmente identificable cómo se aplican los recursos, en qué se aplican, en qué condiciones de eficiencia y de oportunidad y con qué resultados.

Margareth Flórez
Directora Ejecutiva
Transparencia por Colombia

1. ANTECEDENTES

En Colombia, en los últimos años se han realizado diferentes tipos de esfuerzos desde el gobierno, la sociedad civil y distintas organizaciones, para coadyuvar a la toma de conciencia acerca de la importancia del control social, como una medida para prevenir y combatir la corrupción y sus efectos.

La Corporación Transparencia por Colombia, preocupada por estos temas, ha producido herramientas innovadoras para prevenir la corrupción en el Estado y dar instrumentos para el control social por parte de la ciudadanía. Dos de esas herramientas son: la medición de riesgos de corrupción a través del Índice de Integridad de las Entidades Públicas y las veedurías a grandes procesos o macroproyectos vertebrales para el país, entre los cuales se encuentra el proyecto de veeduría preventiva a la inversión de recursos regionales de que trata el artículo 6o de la ley 812 de 2003 (conocidos como recursos de audiencias públicas).

- **Artículo 6 de la Ley 812: Proyectos de Inversión Regional**

La Ley 812 de 2003, mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, en su artículo quinto trata de la vinculación y armonización del Plan Nacional de Desarrollo con la Inversión Territorial y presenta la distribución, plurianual por programas y regiones, y los recursos por programas específicos y región de trabajo, dejando un rubro particular de “inversiones regionales por sectorizar”, correspondiente a un valor de 1 billón de pesos para el plan de inversiones 2003-2006. En el artículo sexto de la misma Ley, se hace la distribución de estos recursos por departamento y definen los criterios mediante los cuales la Nación, directa o indirectamente, adelantará dichos proyectos en cada uno de los departamentos del territorio nacional; adicionalmente en el numeral cuarto de este artículo, señala que la definición de los proyectos será el resultado de un proceso en el que participarán tanto el gobierno nacional, como departamental, con participación de delegados de los Alcaldes, del nivel central y del Congreso Nacional, a través de la realización de audiencias públicas consultivas.

La Corporación Transparencia por Colombia inicia su proceso de Veeduría con la participación en 18 de las 32 audiencias departamentales de identificación de proyectos, organizadas por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y en 17 reuniones decisorias (de segunda instancia) que se llevaron a cabo en Bogotá con los parlamentarios, para la definición de los mismos.

- **Metodología de Veeduría de los Recursos Regionales**

Como ya se ha señalado, el proceso de Veeduría realizado por Transparencia por Colombia inició desde su participación en las audiencias públicas. Expedido el Decreto de Liquidación del Presupuesto Nacional 2004, se vio la necesidad de continuar con el ejercicio de veeduría para el proceso de ejecución de los proyectos identificados como receptores de los recursos regionales, de tal manera que con recursos propios la Corporación diseñó la metodología de

trabajo para realizar esta labor con el objetivo central de promover y fortalecer las condiciones de integridad y transparencia en la ejecución de estos recursos y observar la ejecución de los proyectos en todas sus etapas. La metodología incorpora las siguientes estrategias¹:

- **Seguimiento general al cumplimiento de las reglas de juego establecidas en el artículo 6º de la Ley 812 de 2003²** para verificar que los proyectos, con recursos asignados en el Decreto de Liquidación del Presupuesto de la vigencia 2004, se correspondan con los identificados en la Audiencias Públicas y con los priorizados en las reuniones decisorias (segunda instancia).
- **Seguimiento específico a los proyectos**, para lo cual la veeduría seleccionó una muestra aleatoria y probabilística de 75 proyectos de la vigencia 2004. Este seguimiento hace referencia a la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos básicos de los proyectos o análisis sobre la suficiencia y calidad de la información contenida en las fichas EBI, e incluye el seguimiento a las etapas pre-contractual y contractual de los proyectos, a partir de la consulta en las páginas web de las entidades.
- **Información a la ciudadanía**, para lo cual la Corporación está atenta a la información que el Gobierno Nacional debe dar a la ciudadanía sobre la inversión de los recursos regionales, en términos de su suficiencia y oportunidad.
- **Seguimiento con base en alianzas regionales**. La etapa de seguimiento a la ejecución de los proyectos, se inició con una convocatoria a la realización de ejercicios de control social por parte de las organizaciones sociales a nivel territorial a través de medios de comunicación regionales y de comunicaciones directas a organizaciones y veedurías; tras un proceso de selección con base en los proyectos presentados, la Corporación suministró apoyo técnico y financiero para llevar a cabo esta labor.

Inicialmente, se había previsto que este proceso de Veeduría se realizaría solamente para los recursos asignados en la vigencia 2004, pero dada la trascendencia que el tema tiene para garantizar la integridad y buen desarrollo de estos proyectos a nivel regional, y a pesar de sus problemas presupuestales, la Corporación realizó un gran esfuerzo para continuar con este seguimiento parcial durante el año 2005.

Transparencia por Colombia, a partir de la aplicación de esta metodología de Veeduría de Recursos Regionales, produce trimestralmente informes de avance de los resultados del proceso, que socializa con la opinión pública a través de su sitio Web y de boletines de la Corporación y de los aliados en los medios de comunicación, así como con el DNP y las entidades directamente involucradas en la ejecución de los recursos. Hasta el momento la Corporación ha entregado ocho informes sobre el avance del ejercicio de la Veeduría realizada hasta el mes de diciembre de 2005. Estos informes presentan los hallazgos relevantes frente al proceso de ejecución de los proyectos en sus diferentes etapas, las alertas específicas sobre proyectos, la verificación del cumplimiento de las reglas establecidas por la ley para la asignación de los recursos y las recomendaciones que se derivan de lo anterior.

¹ Tomado del documento “Metodología Veeduría Recursos Regionales”

² Ley mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un estado comunitario”

La metodología para el ejercicio de la Veeduría, identifica como una de sus estrategias centrales la información a la ciudadanía, la cual debe ser suficiente y suministrada con oportunidad. Es bien sabido que una condición importante para que los ciudadanos puedan realizar un adecuado control social a los proyectos en general, es la posibilidad de contar con información cualificada y en tiempo real. En el caso particular de los proyectos acordados en Audiencias Públicas, su cercano antecedente en los anteriormente llamados auxilios Parlamentarios hace que la disponibilidad de información suficiente y en condiciones de oportunidad, sea particularmente importante para cumplir con su cometido de brindar un espacio de legitimación a los recursos del Presupuesto de la Nación asignados a las entidades territoriales.

- **Convenio de Cooperación Corporación Transparencia por Colombia- DNP**

Con el fin de facilitar este proceso de Veeduría, Transparencia por Colombia suscribió un Convenio de Cooperación con el Departamento Nacional de Planeación -DNP, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las condiciones de transparencia de la inversión pública de los recursos regionales, identificados y aprobados en la primera fase de las Audiencias Públicas Regionales de que trata el artículo 6 de la Ley 812 de 2003 y de los resultados de las mismas, mediante el desarrollo de una Veeduría de carácter preventivo³.

En las actas del Comité de seguimiento al Convenio suscrito y en los informes de la veeduría sobre los proyectos acordados en Audiencias Públicas, se evidencia desde el mes de noviembre de 2004, la preocupación de la Corporación de que la ciudadanía cuente con información sobre los proyectos en sus diferentes etapas de ejecución (pre-contractual, contractual y ejecución físico-financiera), así como con la información que permita identificar alertas tempranas sobre la ejecución de los proyectos. Igualmente se evidenció la necesidad de contar con el mapa de ejecutores que permita conocer la ruta del proyecto y quienes en él intervienen, en particular porque en su gran mayoría los recursos de estos proyectos son transferidos a los entes territoriales a través de convenios para su ejecución física.

En sus compromisos, el DNP sostenía que la creación del Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión pública (SPI), en lo cual se encontraban trabajando, permitiría responder a estas inquietudes expresadas por la Corporación y atendería las demandas de información de la ciudadanía.

- **Decreto 3286 de 2004 por el cual se crea el SPI**

En el Decreto 3286 de 2004 por medio del cual el Gobierno Nacional creó el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública -SPI-, en su Artículo 1, se plantea que éste permitirá "... evaluar la gestión y realizar el seguimiento de los proyectos de inversión pública; así mismo establece que "El Departamento Nacional de Planeación deberá mantener disponible en su página Web, la información de seguimiento a los proyectos de

³ Convenio de Cooperación suscrito entre el DNP y la Corporación Transparencia por Colombia, el 17 de mayo de 2004.

inversión pública para ser consultada permanentemente con fines de control social para todos los interesados, quienes podrán efectuar los comentarios, observaciones, solicitudes o recomendaciones que consideren conducentes ..." (Parágrafo del artículo 3º).

De esta manera, queda planteado que los objetivos de este sistema son, por una parte, realizar el seguimiento a los proyectos de inversión pública y evaluar la gestión de la inversión y, de otra, a través de su disponibilidad en la Web, servir como instrumento de control social. En consecuencia, éstos son los dos aspectos centrales en los cuales se centra la evaluación al sistema de seguimiento de proyectos de inversión pública, SPI que se presenta en este informe.

El Decreto de creación del SPI *incluye dos tópicos* que se expresan con ciertas ambigüedades y que han generado algunas confusiones y divergencias de opinión entre las entidades ejecutoras de recursos del Presupuesto General de la Nación- PGN y el DNP, los cuales se examinarán más adelante, en el diagnóstico del sistema. La necesidad de información para hacer control social y realizar el seguimiento a los proyectos de inversión pública y en particular a los proyectos acordados en Audiencias Públicas, tenía la expectativa de haberse solucionado con la creación de este sistema. De ahí, la importancia de que funcione de manera efectiva y oportuna; sin embargo, a julio de 2005, cuando se esperaba que el SPI estuviera en funcionamiento e incluyera tres actualizaciones a lo largo del año (Art.6º Decreto 3286 de 2004), la Corporación, mediante visitas al sitio Web del SPI, observa que la disponibilidad de la información es bastante precaria y se han encontrado varias limitaciones a la capacidad de este sistema para ofrecer un panorama veraz y oportuno de la evolución de la ejecución de los proyectos de inversión.

Para que sea posible continuar con el desarrollo y operación de los instrumentos que permiten avanzar en temas de prevención de la corrupción y en la cultura del control social, se requiere que la información que se obtenga de base sea confiable y oportuna, por lo cual se consideró relevante realizar un proceso de evaluación del estado en que se encuentra la información y sus herramientas de apoyo, sus debilidades y fortalezas, con el fin de formular las recomendaciones pertinentes que aseguren y garanticen la existencia de información oportuna y suficiente para que la ciudadanía desde su perspectiva pueda ejercer una función de control social.

Para este proceso de evaluación, Transparencia por Colombia contrató una consultoría especializada que realizara un diagnóstico del SPI y elaborara algunas recomendaciones en la línea de mejorar la calidad y oportunidad de la información que brinda este sistema, todo lo cual se materializa en el presente informe.

El diagnóstico realizado se compone de dos elementos centrales: en primer lugar, se hace referencia a las condiciones para el uso de la herramienta que enfrentan las entidades que ejecutan recursos del PGN y que tiene que ver especialmente con el sistema como tal (su diseño, estructura y operación); en segundo lugar, se examina su utilidad como instrumento para el control social, por parte de la ciudadanía y/o de sectores organizados de la misma.

Para la elaboración de este diagnóstico se utilizaron varias evidencias: revisión y análisis de documentación y normatividad existente sobre el tema; consulta en el sitio Web del SPI a proyectos de Audiencias Públicas; entrevistas en las entidades ejecutoras con los responsables de la actualización del sistema y con distintos actores institucionales en el DNP.

2. GLOSARIO DE TERMINOS

Es importante, en aras de realizar una evaluación apropiada del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública, partir de una puesta en común de los conceptos más empleados en la misma. En este apartado se establecerá el significado de algunos de ellos.

- a. **Proyecto:** El Proyecto de inversión constituye la unidad básica de gestión de la inversión y es el conjunto de acciones que requiere de la utilización de recursos para satisfacer una necesidad identificada o aprovechar una potencialidad. Constituye un instrumento fundamental para articular el proceso de planeación con la programación de las inversiones y para racionalizar la utilización de los recursos públicos.⁴
- b. **Programa:** Es el conjunto de actividades articuladas entre si, dirigidas al logro de un propósito que, por su amplitud, requiere de la ejecución de varios proyectos.⁵
- c. **Seguimiento:** el seguimiento se refiere a la recolección y análisis de información útil, en forma continua, para tomar decisiones durante la implementación de un plan, programa o proyecto.⁶ El seguimiento puede hacerse a Planes, Programas, Proyectos, Actividades y Tareas. Cada uno de estos tipos de seguimiento requiere de instrumentos propios y están orientados a objetivos específicos y distintos entre sí. Las principales diferencias radican en el nivel de agregación de la información y el tipo de indicadores empleados para estos distintos tipos de seguimiento.
- d. **Seguimiento a Proyectos:** el seguimiento a proyectos debe proveer de información para realizar el ajuste en los objetivos, metas y estrategias, para garantizar una óptima ejecución de los recursos y el logro eficaz de los resultados previstos. Es una herramienta para soportar la toma de decisiones sobre la aplicación y asignación de los recursos, en los distintos niveles de gestión de un proyecto.
- e. **Evaluación:** es la valoración exhaustiva y sistemática de una intervención – en este caso del Estado- y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad. El propósito de la evaluación es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional⁷. Se destacan especialmente tres tipos de evaluación: la evaluación ex ante, la evaluación ex post y la evaluación de impacto.
- f. **Control social:** Modalidad de participación que permite a las personas individualmente consideradas y a las organizaciones de la sociedad civil influir en los asuntos del Estado, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de la gestión pública y de sustraerlo de la apropiación privada. Sus contenidos hacen referencia,

⁴ Definición realizada con base en Normas Modelo para la Creación y regulación de los Bancos Territoriales de programas y proyectos de Inversión Pública- Cuaderno 2 del Paquete de Ayudas. Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. DNP, marzo de 1998.

⁵ Con base en Normas Modelo...“DNP, marzo 1998. Op cit.

⁶ En esta definición se tuvieron en cuenta conceptos incluidos en la Metodología de Seguimiento de programas y proyectos de inversión -Versión oficial, del Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, GAPI- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público, MASFP. Noviembre de 2004

⁷ MASFP, 2004. Op cit.

básicamente, a actividades ciudadanas de vigilancia, fiscalización, seguimiento, evaluación, crítica y sanción.

No se consideran estrictamente control social otras modalidades de la participación ciudadana, como la iniciativa, decisión, concertación y gestión, que si bien pueden contribuir con la lucha contra la corrupción, no hacen defensa, de manera exclusiva, de interés o bienes públicos. Por otra parte, para el ejercicio del control social se requiere actuar en defensa de intereses o bienes públicos, y la independencia de los actores del control respecto a los controlados.⁸

- g. **Sistema:** En términos generales un sistema podría definirse como el conjunto de elementos articulados por procesos, en los cuales intervienen insumos que están orientados al logro de objetivos específicos. Cada elemento del sistema es necesario para éste, pero no lo contiene. Es característica de los sistemas su capacidad de retroalimentación al sistema como un todo y a sus elementos constitutivos.

Lo anterior plantea que en un sistema articulado todos los elementos están motivados por objetivos específicos y particulares que se relacionan de manera coherente con el objetivo del sistema en su conjunto. En esto reside su dinámica y su capacidad de interacción y de retroalimentación.

- h. **Institucionalización:** es la apropiación que una Organización hace de normas, procesos y procedimientos, para ponerlos en práctica de manera sistemática y sin que para ello sea necesario acudir a mecanismos recurrentes de advertencia y/o control. Esto implica: de una parte, que el recurso humano es suficiente informado y motivado para llevarlos a la práctica, entendiendo por motivación, el reconocimiento de la importancia y eficacia de los procesos a implantar. En otras palabras, el consenso en torno a la utilidad de una norma, proceso o procedimiento es una condición básica para su institucionalización.

En segundo lugar, implica que se dispone de las herramientas y del conocimiento necesarios para su cabal instrumentación, así como del diseño de criterios y de procedimientos homogéneos que garanticen su continuidad y consistencia.

En tercer lugar, cada actor que participa en la aplicación de las normas, procesos o procedimientos debe estar seguro del carácter de su participación y del papel insustituible que juega en este sentido.

La institucionalización se traduce en que un mismo tipo de aspectos se aborda de manera similar por parte de la Organización y bajo los mismos criterios, lo cual permite independizar su manejo de la visión personal y subjetiva del funcionario o empleado a cargo. Esto garantiza la coherencia de la Organización aunque haya movilidad del personal.

⁸ Corporación Transparencia por Colombia. Cuaderno de Transparencia No. 8 página 11.

3. DIAGNOSTICO DEL SPI

Como ya se mencionó en el Apartado1 de este documento, el diagnóstico del SPI se hace con base en los siguientes elementos:

- Revisión documental: normas, material producido por la Corporación Transparencia por Colombia, Manuales del SPI.
- Revisión en Internet: y consulta activa del sistema: esto se hizo seleccionando una muestra de proyectos de Audiencias Públicas de los años 2004 y 2005 y de dos proyectos diferentes a audiencias públicas, por entidad. (Ver Anexo 1)
- Entrevistas con los encargados de la actualización de proyectos en el SPI, por entidad ejecutora de recursos de proyectos acordados en Audiencias Públicas. (Ver Anexo2)

Con el fin de contextualizar con claridad la situación actual del SPI y formular con precisión las recomendaciones para que éste cumpla con su finalidad, en el diagnóstico se presentan en primer lugar las observaciones y comentarios obtenidos durante las entrevistas en las entidades, seguidas de la validación de estas percepciones a través de la consulta a los principales actores del SPI en el DNP y la revisión de algunas herramientas del sistema y, por último, los comentarios propios de la Consultoría frente a los temas abordados.

3.1. Diagnóstico sobre las condiciones para el uso de la herramienta por parte de las entidades ejecutoras de recurso del PGN

Este diagnóstico se centra en las condiciones para el uso de la herramienta que enfrentan las entidades que ejecutan recursos de Presupuesto General de la Nación (PGN), clasificadas en cinco factores, a saber:

- a. Aspectos relativos al ámbito y alcance del sistema, que tienen que ver con el decreto por el cual se crea el SPI.
- b. Aspectos relacionados con el diseño y operatividad de la herramienta.
- c. Aspectos relativos a la inducción, capacitación y asistencia técnica para el empleo de la herramienta.
- d. Aspectos relativos a la cultura organizacional y particularmente en lo que se refiere al seguimiento a proyectos en las entidades.
- e. Aspectos relativos a la estructura de la inversión pública en las distintas entidades.

Antes de entrar de lleno en el abordaje de estos factores, es útil introducir unas consideraciones iniciales sobre el seguimiento a proyectos y sobre los atributos deseables de los sistemas llamados a permitir un conocimiento acerca de su ejecución, como un elemento favorable a la efectividad de la inversión.

Como se señala en el Apartado dos de este informe (Glosario de Términos), el seguimiento tiene distintos niveles y objetivos. Diferentes niveles de toma de decisiones están asociados con distintas formas de gestión que tienen requerimientos de información diferente, más o menos agregada en cada caso. Cuando se habla de un "sistema" de seguimiento, el concepto no alude exclusivamente a la organización estructurada de los flujos de información, aunque esto es un pilar básico para su operatividad, sino a la particular forma de organización y estructuración de la participación de los distintos agentes o elementos que intervienen en él.

Este aspecto es de crucial importancia porque de ello se deriva un *factor básico de éxito del sistema como un todo*, y es a través del cual *los distintos elementos encuentran complementariedad en su participación en él y encuentran incentivos suficientes y apropiados para formar parte del mismo*. Esto a su vez es un *factor determinante para la apropiación* que hacen los distintos agentes del sistema, de lo cual depende su *institucionalización*. (ver Apartado 2)

De acuerdo con lo anterior, un sistema exitoso es aquel en el que los distintos elementos logran realizar sus objetivos particulares y, a través de ellos, en forma articulada, se logran los objetivos del sistema en su conjunto. Respecto a los flujos de información, un sistema de seguimiento debe proporcionar los insumos necesarios para desarrollar los objetivos del seguimiento a distintos niveles, a través de mecanismos de desagregación y de consolidación de la información, respectivamente. De no ser así, el sistema falla justamente en su sistematicidad, y se reproduce información que le resta coherencia, eficiencia y operatividad.

Sea cual sea el nivel de agregación de la información, *un sistema de seguimiento tiene que cumplir con una condición básica, y es la de poder conocer el estado de avance de un proyecto* (o del conjunto de ellos por sector, área geográfica u otra forma de agregación que se considere pertinente) *y arrojar alertas acerca de las desviaciones del proceso de ejecución respecto a parámetros básicos de programación de la misma, incluyendo costos*. *Esta condición no la cumple el SPI en la actualidad, en parte por razones de diseño de la herramienta y en parte por falencias en lo que se refiere a los procedimientos que deben aplicar los responsables de la actualización para producir y consignar la información relevante*.

a. Aspectos relativos al ámbito y alcance del sistema

El Decreto de creación del SPI *incluye dos tópicos* que se expresan con ciertas ambigüedades y que han generado algunas confusiones y divergencias de opinión entre las entidades ejecutoras de recursos del Presupuesto General de la Nación- PGN y el DNP.

El primero de ellos, se refiere al ámbito de aplicación; en su artículo segundo el Decreto dice que "aplica a todos los órganos y entidades del sector público que comprometan apropiaciones del presupuesto de Inversión del Presupuesto General de la Nación, así como a las entidades descentralizadas del orden nacional. La aplicación del presente Decreto es extensiva a los proyectos de inversión ejecutados, a través de entidades fiduciarias, instituciones financieras, organismos de cooperación y asistencia técnica, contratos de administración de recursos y en general a través de cualquier negocio jurídico que implique que la ejecución se realice con el concurso de un tercero".

La primera ambigüedad consiste en que en un mismo artículo se hace referencia a dos asuntos diferentes, como son, de una parte, las entidades que forman parte del sistema y de otra, los proyectos que son objeto del mismo.

En lo que a las entidades se refiere, las divergencias que esto ha generado se centran en que comprometer apropiaciones del presupuesto, significa ejecutar presupuestalmente los recursos, que no es lo mismo que ejecutar físicamente una acción o proyecto. De acuerdo con esto, solo formarían parte del sistema – y así se ha entendido de manera generalizada- las entidades encargadas de la ejecución presupuestal de los recursos. Con esto, una parte importante del proceso de ejecución, que permite la materialización y concreción de las acciones, normalmente en cabeza de actores distintos a quienes realizan la ejecución presupuestal, quedaría por fuera del ámbito de aplicación del sistema.

Esto a su vez toca con el segundo elemento en discusión: ¿Cuáles son los proyectos cuyo seguimiento es objeto del sistema? De acuerdo con la formulación del Artículo que se comenta, la aplicación del Decreto es extensiva a todos los proyectos del PGN, independientemente del mecanismo de ejecución empleado para llevarlos a cabo. Allí el punto de controversia radica en que si bien esto implica a los proyectos en su totalidad (integralmente considerados, es decir, tanto en su ejecución presupuestal como financiera y física), la primera parte del Artículo solo incluye a las entidades que ejecutan presupuestalmente el proyecto.

El segundo tópico se refiere a quiénes están encargados de la actualización del SPI; en el Decreto en mención se señala a los interventores como responsables solamente en el caso en el que todos los contratos mediante los cuales se ejecuta un proyecto tengan el mismo interventor. En todos los otros casos, el responsable de la actualización es el jefe de la Oficina de Planeación de la entidad.

En general, no es lo más frecuente que diferentes contratos tengan un mismo interventor, pero esto es particularmente cierto en el caso de algunos proyectos del PGN, que responden más a la estructura de "Programas" o de " Fondos o de Líneas de Inversión y que se desagregan a veces en proyectos regionales con distinto destino geográfico, mediante multiplicidad de contratos o convenios que disponen de interventores distintos. En últimas, la poca claridad de esta asignación de responsabilidades, hace que en la práctica se de poca retroalimentación entre la información de los interventores directos, de la de los responsables institucionales de los proyectos, en el seguimiento a éstos.

Con relación al tema de los interventores, hay confusión por parte de las entidades, dado que no es claro en el Decreto, *a qué interventores* se refiere: si al interventor de la obra en el municipio o a los supervisores o responsables de los proyectos que asignan las entidades del nivel nacional para el seguimiento de éstos.

b. Aspectos relacionados con el diseño y operatividad de la herramienta

Desde el punto de vista del diseño y operatividad del sistema de seguimiento, en las entidades en las cuales se realizaron entrevistas con los responsables de actualizar la información o de coordinar esta actualización, se mencionan este tipo de falencias puntuales de manera más frecuente:

1. *No es clara la forma en la que se puede hacer seguimiento a un proyecto que ocupa más de una vigencia fiscal. Tampoco es claro que se pueda hacer seguimiento a un proyecto que se ejecuta presupuestalmente en una vigencia y se ejecuta físicamente en otra.*

- ⇒ En la validación realizada respecto a esta observación, se pudo comprobar que el diseño de la herramienta no impide en principio, actualizar la información de seguimiento de un proyecto que corresponde a una vigencia fiscal anterior.
- ⇒ Sin embargo, esto depende y está sujeto a los procedimientos que se adopten de manera definitiva, para que los encargados de la actualización de la información en cada entidad, continúen con el seguimiento al proyecto aún después de que se haya hecho su ejecución presupuestal y de que, eventualmente, no aparezca activo en el sistema en una vigencia fiscal dada.⁹

2. *Según las entidades consultadas, en el SPI no se pueden incorporar al seguimiento todos los recursos que concurren para la financiación de un proyecto; sólo se incluyen los que tienen origen en el PGN. Esto es así porque el sistema carga esta información en el Módulo de Información General, del Sistema de Información Financiera (SIIF), con los datos de las apropiaciones del PGN.*

- ⇒ No obstante, se pudo comprobar que en el módulo de seguimiento podría digitarse la cifra correspondiente al valor total del proyecto, incluyendo recursos de cofinanciación de otras fuentes. Sin embargo, no podrían identificarse y desagregarse las distintas fuentes, lo cual sigue siendo una limitación para el seguimiento del proyecto como un todo.

Este aspecto es relevante no solo para el caso de los proyectos de audiencias públicas, teniendo en cuenta que uno de los riesgos que se quiere prevenir es el de proyectos inconclusos por falta de claridad sobre las diferentes fuentes de financiación que deberían concurrir para su ejecución y exitosa finalización.

3. *Nuevamente según la percepción de los responsables en las entidades en las que se realizaron entrevistas, no se pueden desglosar los distintos municipios y/o departamentos o distritos hacia los cuales se dirigen los recursos de los proyectos.*

- ⇒ Frente a este aspecto, se pudo comprobar que el sistema si permite la desagregación del alcance geográfico del proyecto en tantas entidades territoriales como sea necesario.

⁹ Es útil recordar que el SPI incorpora en cada vigencia los proyectos que aparecen en la Ley de Apropiaciones (o en su ANEXO) con recursos del PGN, pues los toma del SIIF. Cuando ya no tienen asignaciones del Presupuesto, los proyectos salen del SIIF y por lo tanto del SPI, pero dado que en el sistema de seguimiento se pueden consultar proyectos de varias vigencias, se podría, en principio, introducir información de seguimiento para un proyecto que recibió los recursos en una vigencia anterior.

⇒ La reiterada mención de este aspecto en varias entidades, pone en evidencia, por un lado, la escasa familiarización con la herramienta y, por otro lado, la ausencia de procedimientos estandarizados para su actualización y operación.

4. *Los indicadores pre-diseñados e incorporados a la herramienta, en ocasiones, y para ciertas entidades¹⁰, no son los apropiados para hacer el seguimiento a proyectos.*

En este punto es conveniente poner de presente que el SPI incluye los indicadores asociados al proyecto desde su registro y/o actualización en el Banco Nacional de Programas y proyectos de Inversión Pública- BPIN. Las entidades deben actualizar en el primer trimestre del año, los indicadores y metas de los proyectos que fueron efectivamente incluidos en el presupuesto de la Nación; si esto se realiza de manera juiciosa, los indicadores de seguimiento se ajustarían más a la realidad de cada proyecto.

⇒ Al momento de validar esta percepción de algunas entidades, el administrador de la herramienta en el DNP informó a la Consultoría que efectivamente es posible adicionar nuevos indicadores los cuales entrarían a ser parte del banco de indicadores que el DNP maneja a través del BPIN.

⇒ Sin embargo, se observa que, nuevamente, esta información no ha sido transmitida eficientemente a las entidades que manifiestan no poder agregar indicadores acorde con sus necesidades de seguimiento.

5. *Se encuentra dificultad para incorporar en el SPI y en el seguimiento al proyecto, la información relativa a cada contrato.*

⇒ En este punto es necesario señalar que el SPI en principio permite relacionar una serie de contratos y anexar para cada uno de ellos la información que se considere pertinente, desde copia facsímil del contrato, hasta fotos de las obras que se han realizado en ejecución de los mismos.

⇒ Sin embargo, nuevamente aquí se debe insistir en que hay una ausencia de procedimientos claros y de capacitación, que permitan a los responsables de la actualización del sistema conocer de estas posibilidades y aplicar los criterios de manera coherente, para consignar efectivamente esta información de manera que sea útil para conocer el estado de ejecución del proyecto y para que la ciudadanía ejerza una función de control social.

6. *Algunas entidades consideran como una limitación de la herramienta el hecho de que no permite generar reportes que les permitan tener una visión de conjunto o particular del estado de sus proyectos.*

¹⁰ Ver Anexo 2. Claramente, en el Ministerio de la Protección Social perciben que el SPI fue estructurado sin consultar con las entidades que serían sus usuarias y que esto limita la utilidad de la herramienta, para efectos del seguimiento a la inversión pública y para ser utilizado por la entidad para fines de gestión.

⇒ En efecto, los reportes que a nivel de entidad y para utilización de las mismas genera el SPI se refieren a la administración del sistema¹¹ como tal. En el caso del DNP, estos reportes le permiten conocer cuáles son las entidades y los proyectos que han sido actualizados y los que no lo han sido. Para las entidades, de la misma forma, el reporte consolidado del que dispone el coordinador de la información de seguimiento, le permite conocer la última fecha de actualización por proyecto y el conjunto de las asignaciones presupuestales de los mismos.

7. *Como aspectos positivos, las entidades señalan con frecuencia la ventaja de disponer de una herramienta que permita la información al ciudadano acerca de lo que acontece con la inversión pública de recursos, aunque en este sentido aún es necesario mejorarla, así como incentivar la promoción de su utilización por parte de la ciudadanía.*

Con base en el trabajo realizado, Transparencia por Colombia tiene la siguiente apreciación acerca del diseño y operatividad del sistema:

1. Si el propósito del sistema es hacer el seguimiento a proyectos de inversión pública, como lo plantea el Decreto 3286 de 2004, su diseño presenta como una debilidad el que no posibilita visualizar lo que se programó y lo que se ejecutó en un período dado, es decir, que no permite la comparación de la ejecución física contra la ejecución financiera. En ese orden de ideas, el sistema no arroja alertas acerca del estado de ejecución de los proyectos y tampoco informes consolidados acerca del nivel de avance en la ejecución de cada proyecto específico.
2. También se destaca como una debilidad de la herramienta su débil articulación con otras etapas del ciclo del proyecto, como es la preinversión, aunque este es un punto que tiene que ver con la estructuración del sistema de gestión de la inversión de la Nación en su conjunto¹², y no exclusivamente con el diseño lógico del aplicativo SPI.
3. Dentro de este mismo tema, es decir, el del sistema nacional de gestión de proyectos, que incluye el BPIN y el SPI - entre otros-, habría que anotar que existen serias dificultades en lo relativo a la estructura metodológica de la inversión pública en el país, lo que se refleja en la operatividad del SPI:

¹¹ La administración del sistema la realiza la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, quien realizará la administración funcional y técnica, y brindará el soporte técnico y la capacitación que se requiera para la correcta utilización del Sistema y tomar las medidas necesarias para aclarar las inquietudes o dudas que surjan en la implementación y funcionamiento del mismo. Además, los jefes de las Oficinas de planeación de las entidades cumplen una serie de funciones que se relacionan con la correcta actualización de la información en el sistema, que pueden considerarse como parte de la función de administración del mismo. (SPI. Manual de Procedimientos, DNP septiembre 2004).

¹² Al hablar del Sistema de gestión de la inversión se alude al conjunto de herramientas y normas existentes en este campo, y no a un *sistema* formalmente constituido.

- Aunque el BPIN experimentó algunos ajustes que en principio, le permitían incorporar el registro de Programas, el sistema de gestión de la inversión en el país sigue gravitando fuertemente en torno a una unidad básica de planeación y de gestión, que es el proyecto.
- Sin embargo, la estructura de la inversión en el PGN no se constituye solamente a partir de proyectos, tal como se define éste en el Glosario de Términos, sino que incluye apropiaciones que responden más a una estructura de Programas, Fondos, Líneas de Acción, entre otros.
- Este tipo de unidades de inversión no parecen acoplarse bien, en términos del seguimiento, en una herramienta concebida para hacer seguimiento a “proyectos” como unidades básicas de inversión, como el SPI, lo cual constituye una traba para su implementación y buen desempeño.¹³ Aunque esto no puede atribuirse a una falencia en su diseño, puede ser solucionado o mitigado introduciendo algunos ajustes en el mismo.
- En cambio, si se relaciona directamente con el diseño el hecho de que aunque el SPI se concibe como herramienta de seguimiento a Proyectos, no tiene en cuenta la unidad de inversión que representa el proyecto, cuando no permite incorporar otras fuentes de recursos distintas a las nacionales (PGN) de manera desagregada en el seguimiento, o cuando dificulta el seguimiento a proyectos que abarcan más de una vigencia fiscal.
- De hecho, la estrecha relación entre el SPI y el SIIF sesga el seguimiento hacia el factor financiero y presupuestal, aspectos que son ya asumidos y resueltos por este último (el SIIF). El verdadero interés que propone un sistema de seguimiento a proyectos de inversión pública es considerar de manera integral la unidad de gestión que representa el proyecto, a lo largo de su ciclo de vida, incorporando todas sus fuentes de recursos y todo el período que abarca este ciclo, aunque incluya varias vigencias fiscales.

c. Aspectos relativos a la inducción, capacitación y asistencia técnica para el empleo de la herramienta.

En lo que se refiere al tema de la capacitación y asistencia o soporte técnico, las opiniones más frecuentes de los actores consultados durante las entrevistas, señalan que fue escasa e insuficiente

¹³ De hecho, en el Manual de Procedimientos del SPI se dice, textualmente: Para proyectos que por su naturaleza distribuyan recursos en subproyectos, estos se digitarán por separado en el sistema **siempre que necesiten inscribirse en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión - BPIN**. (el énfasis es nuestro). Esto significa que los proyectos que se subdividen en otros proyectos, pero que no inscriben esta desagregación en el Banco de Proyectos, siguen manteniendo una lógica que responde más a la naturaleza de un Programa o Línea de Inversión, lo que no se ajusta a los parámetros del seguimiento a “Proyectos”, considerados como unidades básicas de inversión.

la primera, y que es bastante fácil y asequible la segunda, aun cuando presenta inconvenientes respecto a su calidad y rigurosidad.

También se observa dentro de las entidades cierto malestar respecto a los contenidos de los Manuales del SPI: algunas opiniones al respecto señalaron que el Manual es excesivamente puntual y reducido de manera somera, a los aspectos técnicos de manejo del aplicativo.

El punto aquí tiene que ver con una consideración de mayor alcance: implementar un sistema, en este caso de seguimiento a proyectos, no puede reducirse a indicaciones puntuales acerca de cómo actualizar la información. *Todo sistema de información, para que sea operativo, requiere establecer procedimientos claros para que la generación y flujo de la información de base, o de los datos de entrada se haga en forma tal, que permita que realmente sean útiles a sus propósitos.* Esto es tanto más cierto si se trata de procedimientos para el seguimiento de la ejecución de la inversión, que es un tema muy ligado al ambiente institucional y a la cultura organizacional de las entidades públicas.

- **En lo que se refiere a la Capacitación**, de manera conclusiva, se considera que ha sido excesivamente somera e insuficiente, no solamente a nivel de su cobertura respecto a todas las entidades del nivel central y descentralizado del orden nacional, sino en lo que tiene que ver con su alcance, ya que se limitó a ilustrar sobre el procedimiento para registrar la información en el aplicativo, sin considerar ni las particularidades de la estructuración de la inversión en las entidades ni los procedimientos para homogenizar en lo posible la generación y captura de información atendiendo y sorteando, al mismo tiempo, estas particularidades.
- **En cuanto a la Asistencia Técnica ofrecida**, se puede afirmar que el DNP no ha desarrollado una labor de asistencia técnica propiamente dicha, en lo que se refiere a la implementación del SPI. Los encargados en la entidad nacional de la administración del sistema lo llaman soporte funcional, y con esa connotación ha funcionado relativamente bien, a partir de la percepción favorable de las entidades ejecutoras.

En opinión de esta Corporación, la función de asistencia técnica se ha visto reducida a esta labor de soporte funcional, en buena parte debido a la ausencia de procedimientos estandarizados para la producción y registro de información en el sistema, de acuerdo a las particularidades de la estructura de la inversión y de su ejecución física, en las entidades que ejecutan recursos del PGN.

d. Aspectos relativos a la cultura organizacional y de seguimiento a proyectos en las entidades.

Relacionado con este punto, hay que anotar a manera de hipótesis, con base en las entrevistas realizadas, que la percepción sobre el SPI y el desempeño que las entidades tienen en el manejo del aplicativo varía en gran medida con arreglo a su cultura de gestión y de seguimiento y evaluación de su desempeño. Ciertos factores tienen mayor incidencia:

- El arraigo que hay en la entidad de temas como el mejoramiento de la gestión y el seguimiento a las acciones y proyectos. En una palabra, el grado en que el clima organizacional esté

orientado por consideraciones de eficiencia en la gestión y mejoramiento del desempeño hace que los funcionarios encargados de la coordinación y/o actualización del SPI se encuentren más o menos dispuestos a participar y actuar dentro del sistema.

- Ligado a lo anterior, pero no siempre en correspondencia directa, muchas entidades han generado mecanismos computarizados internos para hacer la planeación y seguimiento a sus acciones y proyectos; en estos casos, algunas perciben que el SPI no les soluciona ninguna necesidad interna de gestión y en ese sentido, pierden la motivación para seguir siendo parte activa del sistema.

Sin embargo se suele reconocer la necesidad que la Nación tiene de disponer de una herramienta de seguimiento, así como la ciudadanía para su información y control social. Gracias a esta aceptación de la necesidad de existencia del sistema, siguen siendo elementos válidos dentro del mismo.

- Muchas entidades también han desarrollado sitios Web que consignan la información que recaban de sus propios sistemas de gestión y de seguimiento, cuando disponen de ellos y consideran que la ciudadanía tiene acceso a la información a través de este mecanismo. Sin embargo, una de las debilidades de la información disponible en la Web, reconocida por las propias entidades, es la relativa a la contratación, debido a que los procedimientos administrativos internos normalmente no permiten identificar la contribución de un contrato o convenio a la ejecución de un proyecto en particular.

En síntesis, aunque el desarrollo de sistemas propios de seguimiento y gestión hace a las entidades menos dependientes de un sistema como el SPI e incluso, permite cuestionar su validez, no existe una reacción contraria a su aplicación debido a consideraciones relativas a la importancia que reviste para la Nación realizar un seguimiento al conjunto de la inversión pública y para la ciudadanía, de disponer de información sobre el uso y eficacia de los recursos públicos. De lo cual se desprende que si este sistema (SPI) tuviera la capacidad de articularse con las herramientas desarrolladas a nivel de entidad y ofrecer respuestas a sus necesidades internas de gestión, su sostenibilidad y la viabilidad de su institucionalización se verían incrementadas.

e. Aspectos relativos a la estructura de la inversión pública en las distintas entidades del nivel nacional y a sus competencias en el marco de la descentralización.

Como se ha señalado anteriormente, el SPI tiene una estructura que responde a una lógica de *Proyecto*. Esto significa que se basa en la concepción de que toda la inversión pública se organiza bajo la modalidad de Proyecto, como unidad básica de gestión.

Sin embargo, como también se ha mencionado atrás y se corrobora en algunos de los resúmenes de las entrevistas realizadas en las entidades, contenidas en el Anexo 2, no toda la inversión pública responde a la lógica de proyecto, tal como se concibe éste en las normas que reglamentan el BPIN y como ha quedado definido en el Apartado 2 de este diagnóstico preliminar (Glosario de Términos).

En efecto, existen en el presupuesto de inversión de las entidades públicas del orden nacional, central y descentralizado, una importante cantidad de rubros que se refieren en forma genérica a Objetivos Misionales de las entidades, a Líneas de Acción, a Programas (de acuerdo a la definición contenida en el Apartado 2 del presente documento), a Fondos de recursos, todos los cuales se desagregan posteriormente en proyectos, subproyectos, etc., que sin embargo, no se registran de manera independiente en el sistema BPIN.

De acuerdo con esto, la estructuración del seguimiento a la inversión partiendo del proyecto como unidad de gestión, tal como lo concibe el SPI, presenta limitaciones en el momento de hacer seguimiento a rubros que se comportan como Programas o como cualquier otra forma agregada de inversión (fondos o bolsas de recursos, líneas de acción, etc). Es probablemente por esto que algunas entidades encuentran que la planeación y el seguimiento a través de una herramienta como el Plan de Acción, responde mejor a las condiciones reales en las que opera la gestión de la inversión en ellas. Por esto, incide también en la percepción sobre el SPI y su utilidad, la estructura de la inversión en las entidades. *En aquellas en donde ésta responde de manera más clara y frecuente a la lógica de proyecto, tal como se ha definido en este documento, el SPI resulta más consistente y potencialmente más útil que en donde la inversión se estructura más con la lógica de Programa o Fondo, entre otras de las modalidades que puede revestir.*

De otra parte, las normas sobre descentralización en el país han descargado al nivel nacional cada vez más, de las responsabilidades de ejecución directa de proyectos. Esto explica en buena medida la estructura de la inversión como Programas, Líneas de Acción o Fondos, entre otros, ya que bajo la denominación más o menos amplia que permite esta estructura, se pueden inscribir proyectos específicos cuya ejecución directa queda en cabeza de un agente distinto, normalmente más próximo a la concreción de las inversiones, sea el gobierno de una entidad territorial o una institución de nivel subnacional.

En el caso de los proyectos identificados en Audiencias Públicas, es frecuente que su manejo directo, en términos de la ejecución de las acciones que permiten obtener los beneficios del proyecto, recaiga en entidades territoriales, o empresas e instituciones del sector en el nivel territorial. La entidad pública nacional tiene una función más cercana a la supervisión que a la ejecución.

En este orden de ideas, el reporte de seguimiento que puede hacer la entidad nacional, de acuerdo con las circunstancias actuales de operación del SPI, en el mejor de los casos podría llegar hasta consignar los datos que se derivan de los informes de interventoría que se reciben de los entes encargados de la ejecución directa. Y se dice “en el mejor de los casos”, porque normalmente hay un elemento de diacronía entre la ejecución presupuestal de los recursos y la ejecución de los proyectos, que hace que mientras un proyecto es vigente presupuestalmente, no haya iniciado la etapa de ejecución física, y cuando esta se inicia, el proyecto ya no esté incorporado en el Presupuesto General de la Nación.

Esta diacronía se profundiza, según lo señalado por algunas entidades, debido a que, con frecuencia, los proyectos identificados en Audiencias Públicas atraviesan un camino azaroso hasta que puedan llegar a ser ejecutados: en primer lugar, no siempre lo identificado corresponde a “un

proyecto” como tal, por lo cual hay que proceder a estructurar su formulación de una manera adecuada. En segundo lugar, en ocasiones los mandatarios municipales o departamentales no están de acuerdo con el proyecto identificado y/o formulado por lo que hay que pasar a un proceso de acuerdos y concertación. Y en tercer lugar, el levantamiento de la leyenda “*previo concepto DNP*” también es fuente de retrasos.

El resultado más o menos generalizado que se deriva de todos estos aspectos, es que en la ejecución de los proyectos de Audiencias Públicas hay un fuerte rezago y se están en la actualidad girando o ejecutando, los proyectos que tienen recursos de la vigencia 2005 (y aún del 2004), aunque hayan quedado ejecutados presupuestalmente el año anterior.

A esto se agrega que la transferencia de los recursos se realiza por medio de un convenio con la entidad territorial o la institución sectorial (Universidad, Empresa de Energía, etc.); en el SPI se registra la ocurrencia del convenio y a veces, incluso el giro de los recursos. Pero los contratos que efectúa la entidad territorial para la ejecución del proyecto no quedan incorporados en el seguimiento, y es a través de los mismos como se puede hacer una ejecución eficiente o por el contrario, un manejo insatisfactorio de los recursos públicos. En consecuencia, este aspecto fundamental para el control social no queda, en la mayor parte de los casos, registrado en el seguimiento que permite el SPI en la actualidad.

De aquí surgen no pocas confusiones en las entidades: ¿cuál es el objeto del seguimiento? ¿El rubro presupuestal que se ejecuta con el convenio con el cual se transfieren los recursos o la ejecución físico/ financiera del proyecto? Esto refuerza lo mencionado anteriormente, en el sentido de que una herramienta como la que se comenta en este documento debe partir de una puesta en común de sus objetivos, de sus mecanismos de operación, de los procedimientos a seguir para la obtención y registro de la información, con el fin de que esta sea comparable y arroje resultados o indicadores capaces de describir lo mismo, aunque las unidades de gestión analizadas sean de naturaleza diferente.

3.2. Diagnóstico sobre la utilización del SPI por parte de la ciudadanía y/o de sectores organizados de la misma, para fines de control social

Esta parte del diagnóstico se ha hecho con base en consultas directas de proyectos de Audiencias Públicas en la Web, sobre la base de una muestra de los mismos, para las vigencias 2004 y 2005. El detalle del ejercicio se puede consultar en el Anexo 1 de este informe, en donde se relacionan las entidades

En primer lugar hay que destacar como muy positiva la disponibilidad en Internet de la información que está en capacidad de generar el SPI; esto invoca un carácter de *publicidad* de la información (en el sentido de su uso público) que dinamiza la participación, lo cual es conveniente desde el punto de vista de la democratización y del control social. Sin embargo, como se verá a continuación, acceder a la aplicación por Internet no es suficiente sino existen elementos de acercamiento con el usuario y simplicidad y claridad en la forma de consulta y en la interpretación que puede hacerse de la información obtenida.

En la exploración que se hizo en Internet de los proyectos de Audiencias Públicas se consideraron aspectos que a partir del diseño actual de la herramienta podrían ser de interés para la ciudadanía. Ellos son:

- a. Tipo de acceso a las páginas de información de los proyectos (rápido o lento)
- b. Hay información de seguimiento por proyecto (Si / No)
- c. Hay información de indicadores por proyecto (SI/ NO), se refiere a los indicadores propios del proyecto.¹⁴
- d. Hay información de contratos por proyecto (SI / NO)
- e. Existe información de seguimiento que documente sobre la situación de ejecución del proyecto? (SI/NO) Esta es una pregunta de control, que resume la situación de la información de seguimiento que presenta el proyecto.
- f. Existe información sobre indicadores que complementen la descripción del estado de ejecución del proyecto? (SI/NO. Esta también es una pregunta de control que resume la situación de la información sobre indicadores que presenta el proyecto. En la parte de indicadores, en ocasiones – cuando hay información- , se encuentra registrado el Indicador solamente y la Meta. La descripción y el avance son diligenciados con menos frecuencia, pero en su conjunto, cada uno de estos aspectos daría una información valiosa sobre el avance en la ejecución del proyecto.
- g. La información de los contratos está o no completa. Incluye:
 - Numero del contrato
 - Objeto del contrato
 - Valores y Vigencia por contrato
 - Tipo de contrato y Modo de contratación
 - Fecha firma, Fecha vencimiento
 - Contratista
 - Pagos al contratista: Fechas - Monto
 - Actas: tipo; fechas; valor
 - Pólizas: amparo; número; expedida; vencimiento; valor
 - Estado: fecha inicial; fecha final

Tipo de acceso: En cuanto al acceso a la información del proyecto, se encontró que para todos los casos este fue rápido. Otra cosa puede decirse del acceso a los vínculos de los distintos módulos del SPI, pues en muchos casos no estaban disponible.

Información de seguimiento: En seguimiento, en general se encuentra información sobre las curvas de inversión física y de inversión programada, la cual no es fácil de entender para un usuario del común. De hecho, la lógica de las curvas que se deberían presentar en este plano cartesiano es poco usual , concibe lo programado y lo ejecutado sólo dentro de una vigencia fiscal – lo cual desecha la información que podría existir si el proyecto se ha iniciado en una vigencia anterior- ; además pretende dar una información sintética, sin que se entienda el mecanismo por el cual el avance de las diferentes actividades de un proyecto (que deben relacionarse en el Cronograma de ejecución) se puede traducir en un avance físico y financiero del proyecto en su conjunto. Estos son

¹⁴ En la página Web aparece como: Tipo de indicador- Meta- Avance y Descripción

solo algunos de los aspectos encontrados, que merman la utilidad y la claridad del significado de este recurso de la herramienta.

Para casi ningún proyecto la curva de inversión programada vs inversión física se pudo cargar. En muchos casos, al entrar a esta ventana de seguimiento se desplegaba un error de página y no deja consultar información.

Información sobre indicadores: con relación a los indicadores, en general ningún proyecto presentaba información de avance de sus indicadores.

Información sobre contratos: en materia de contratación, no se registra la información completa para ninguna entidad en lo referente a pagos a contratistas, actas, pólizas de amparo. Tampoco se encontró información relacionada con documentos de soporte para ninguno de los proyectos revisados.

La Tabla No. 1, muestra el consolidado de este proceso de exploración, la cual evidencia falta de oportunidad y calidad en la información reportada al SPI por parte de las entidades; del total de 130 proyectos revisados solo el 10% presentaban información de seguimiento, el 29% información relacionada con la contratación¹⁵ y solo un 8% información sobre los indicadores. Sin embargo, al consultar las páginas Web de algunas de estas entidades, se encuentra más información que la reportada al SPI y con un grado de actualización mayor del estado y avance de sus proyectos en ejecución.

Lo anterior permite establecer que en general, teniendo en cuenta solo las características propias del diseño de la herramienta, la información que se supone debe contener en buena parte no existe o no está disponible.

La utilidad de georreferenciación, aunque le da propiedades interesantes a la herramienta, implica un alto grado de familiaridad con este tipo de consultas que en general, la hacen de difícil acceso para personas y aún sectores organizados de la ciudadanía. Además, requiere un conocimiento previo de lo que se quiere consultar (código del proyecto, valores, entre otras variables) que limita su utilización solo a casos de seguimiento específico y no para la obtención de información más agregada (por ejemplo, grado de avance de los proyectos de distritos de riego de 2004 en el país). Muchas utilidades ligadas a este tipo de consultas georreferenciadas parecen no hallarse fácilmente disponibles.

Desde otro punto de vista, no solamente considerando el diseño del SPI, sino lo que sería deseable para la ciudadanía organizada conocer respecto a la ejecución de los proyectos financiados con recursos públicos, el SPI no resulta útil para conocer el grado de eficacia y eficiencia de la aplicación de los recursos a diferentes niveles, por ejemplo, por sectores, por tipos de proyecto, por entidades territoriales, por entidades ejecutoras, entre otras formas de agregación. La estructura de la

¹⁵ Este informe de contratación por lo general reporta los convenios suscritos con las entidades territoriales para la ejecución de los proyectos, especificando la cuantía y fecha del convenio. En muy pocos casos se encuentra el reporte de los contratos que suscriben los entes territoriales para la ejecución de la obra como tal.

herramienta se monta sobre la presunción de un seguimiento detallado que podría ser de suma utilidad para los que ejercen la gerencia del proyecto, o para realizar la función de "interventoría social" o de veeduría ciudadana a la ejecución de proyectos específicos, pero no para tener una noción más amplia de lo que acontece con la inversión pública.

Tabla No. 1 Resumen de exploración del SPI en Internet

Entidad	Total proyectos por entidad	Total proyectos 2004 y 2005 de Audiencias Públicas, con información de			Acceso a la información por Internet
		Seguimiento	Información general de Contratos	Indicadores	
INVIAS	38	0	30	1	Rápido
UNIDAD ESPECIAL AERONAUTICA	9	2	1	2	Rápido
MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL	10	0	0	0	Rápido
MINAMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO	35	0	0	0	Rápido
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	8	4	0	4	Rápido
MINISTERIO DE CULTURA	1	1	0	0	Rápido
MINISTERIO DE MINAS	3	0	1	0	Rápido
IPSE	4	0	0	0	Rápido
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	3	2	1	2	Rápido
COLDEPORTES	3	2	2	0	Rápido
INCODER	12	0	3	0	Rápido
MINISTERIO DE AGRICULTURA	1	1	0	1	Rápido
FONADE	1	1	0	1	Rápido
ICBF	2	0	0	0	Rápido
Totales	130	13	38	11	
		10%	29%	8%	

Fuente: Ejercicio de exploración en Internet. (detalle Anexo 1)

En general, las páginas de consulta no son amigables para el público; no permiten acopiar información flexible y expedita que permita hacer otros análisis adicionales a la información que proveen los módulos (por ejemplo, no se pueden copiar los listados de proyectos, para importarlos a un aplicativo tipo Excel), no hay enlaces con las páginas Web de las entidades y no hay ni siquiera una identificación del número de consultas efectuadas a las distintas páginas del seguimiento.

Lo anterior, unido al hecho de que existe en el país un bajo grado de reconocimiento por parte de la ciudadanía de sus deberes y derechos en materia de control social, escasa instrucción acerca de

cómo acceder a la información, bajo nivel de familiaridad con herramientas Web, hace que en la actualidad el SPI no constituya un mecanismo operativo para el control social, aún si este se concibe al nivel más agregado posible.

Esto no pretende minimizar la importancia de disponer de una herramienta que pueda ser consultada vía Internet por la ciudadanía; muy por el contrario, esta característica constituye una de sus mayores fortalezas, pero debe ser ajustada para hacerla más accesible al ciudadano común y, desde luego, complementada con acciones de sensibilización y de capacitación en su manejo y consulta, a través de las organizaciones de la sociedad civil, de las acciones de capacitación que realizan las entidades territoriales y/o las agencias gubernamentales como el DNP.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Síntesis de Conclusiones

De acuerdo al proceso de revisión y evaluación realizado, definitivamente la fase en la que se encuentra el SPI es más de ajustes que de instrumentación como tal, ya que las entidades en general plantean inquietudes y hacen requerimientos de asesoría para saber cómo actuar frente al registro de información en casos específicos, y las soluciones se dan en forma particular para cada caso, sin existir un registro o documentación de las diferentes respuestas dadas a esas inquietudes, las cuales permitirían tener hoy un conocimiento total de la situación que favorecería ese proceso de ajuste que debería realizarse, máxime cuando se está integrando el SPI en el SUIFP.

Con base en lo planteado en este documento, se podría intentar una caracterización sintética de la operación del SPI en su conjunto y, en particular, para lo que se refiere a los proyectos identificados en Audiencias Públicas, así:

1. *El aplicativo tiene algunos problemas de diseño que dificultan su utilización por parte de las entidades públicas nacionales, principalmente relacionados con:* a) El seguimiento a proyectos que ocupan más de una vigencia fiscal, o proyectos que se ejecutan presupuestalmente en una vigencia y su ejecución físico- financiera ocurre en otra. b) El manejo de los recursos, ya que no permite la desagregación de recursos diferentes a los del PGN. c) La incorporación de indicadores de seguimiento, que deberían estar acordes con los ajustes realizados en el proyecto inscrito en el BPIN, una vez que éste haya recibido recursos del PGN; pero si este ajuste no se realiza o no se hace de manera juiciosa, los indicadores de seguimiento terminarían siendo los mismos que los empleados para la evaluación ex ante del proyecto, lo cual en muchos casos no permite una descripción del avance del mismo.

Además, se evidencia un bajo nivel de comunicación sobre las actualizaciones a la herramienta, por parte del Administrador (DNP) a los responsables de las entidades.

Algunas de estas falencias seguramente pueden ser solucionadas a bajo costo, como por ejemplo, lo que tiene que ver con los indicadores asignados a los distintos tipos de proyectos.

2. *La operación del sistema enfrenta problemas que no obedecen solamente a su diseño sino a algunas debilidades del sistema nacional de gestión de la inversión pública, en particular en lo que se refiere a la unidad básica de gestión de la inversión que es objeto de seguimiento (el proyecto) versus las diferentes unidades en las que se estructura en la práctica la inversión pública en el país (bajo la forma de Programas, Fondos, Líneas de inversión, etc). Esto tiene que ver con la articulación entre el sistema de seguimiento y el sistema de información financiera del presupuesto general de la nación.*

También cabe incluir en este punto, las desarticulaciones que se perciben entre las distintas etapas del ciclo de los proyectos, ya que la etapa de preinversión debería conectarse con la de programación de la ejecución, posteriormente con la de seguimiento a la ejecución y en

la de operación, al menos verificar que el proyecto produjo los resultados previstos en la evaluación ex – ante y en la programación de la ejecución.

Para solucionar estas falencias, aunque cabe introducir mejoras en el diseño de la herramienta, muy probablemente se requeriría de una gestión mucho más amplia, que tiene que ver en general con el sistema de gestión de la inversión pública en el país.

3. *Uno de los puntos críticos para la operatividad del sistema es la ausencia de procedimientos claros que soporten la construcción y registro de la información de base que permitiría, a la postre, consignar una buena información de seguimiento, útil para los dos propósitos básicos del sistema, a saber: el seguimiento y evaluación de gestión de la inversión y favorecer el control social de la inversión de recursos públicos.*

Para atender este aspecto, el Departamento Nacional de Planeación, en su calidad de administrador del sistema, debe emprender una acción sistemática de trabajo y concertación con las entidades nacionales, levantar el mapeo de la forma en que se estructura y ejecuta la inversión y diseñar de manera conjunta los procedimientos que soporten la información de entrada al sistema.

4.2. Recomendaciones

Las recomendaciones presentadas a continuación se exponen con arreglo a las dos dimensiones centrales desde las cuales se analizó y caracterizó el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública -SPI, a saber: 1) las condiciones de utilización de la herramienta por parte de las entidades ejecutoras y 2) su operatividad como mecanismo de información a la ciudadanía para el ejercicio del control social.

4.2.1. Ajustes en las condiciones de utilización de la herramienta por parte de las entidades ejecutoras.

Hay dos aspectos gruesos que es necesario considerar para realizar ajustes que contribuyan a una mayor operatividad de este sistema de seguimiento: los que tienen que ver con el diseño del sistema de seguimiento, y, dentro de éste, capítulo aparte merecen los aspectos relacionados con el diseño de procedimientos para la generación y registro de información.

a. Recomendaciones generales para el Sistema de seguimiento a proyectos de inversión pública.

- El seguimiento a proyectos debe partir de una **concepción sistémica** en la cual se reconozca la existencia de distintos niveles de gestión y de decisión en esta materia, con distintas competencias y responsabilidades de los agentes que toman parte en el sistema. Dos aspectos son determinantes en la aplicación de esta aproximación conceptual al tema: de una parte, concebir un sistema con flujos de información que tiene distintos niveles de consolidación, útil para las finalidades de los distintos niveles de gestión y, en

segundo lugar, un sistema en el cual los distintos agentes satisfacen sus necesidades de seguimiento a proyectos a partir de la información que les proporciona su participación en el mismo.

- En este orden de ideas, el nivel más detallado de seguimiento es el **seguimiento gerencial** a los proyectos; éste debe proveer de información que permita comparar permanentemente la Programación con la Ejecución, en lo que atañe a las variables físicas y financieras y debe definir un *sistema de alertas tempranas* que permitan diseñar los correctivos que posibiliten que el proyecto alcance sus propósitos en el plazo planteado, y con la mayor economía posible de recursos. Este seguimiento debe realizarlo el gerente del proyecto, quien controla la aplicación de los recursos y la provisión de los insumos y se hace a un nivel detallado, de Componentes y Actividades.
- En un **segundo nivel de gestión, el seguimiento a los proyectos que hace una entidad que recibe apropiaciones del PGN y que no ejecuta en forma directa los proyectos**, debe basarse en la información que provee el seguimiento gerencial, pero no requiere de este nivel detallado de monitoreo, sino más bien de los productos de información que se derivan del mismo: por ejemplo, si el proyecto en sus distintos componentes o actividades se encuentra retrasado, al día o adelantado (sistema de alertas provistos por el seguimiento), si los recursos se han girado según lo previsto, qué proporción de ellos se han aplicado en la ejecución, si el proyecto se ciñe a la desagregación de costos inicialmente programada y si se ejecuta y se culminará en el tiempo establecido. Esta información debe permitir a la entidad soportar las decisiones en el nivel de gestión que le es propio.
- **En este nivel de gestión es indispensable** retomar dos de las recomendaciones realizadas por la Corporación Transparencia por Colombia a lo largo de su proceso de veeduría a los recursos regionales y de actuación conjunta con el DNP en el marco del convenio para el seguimiento a estos recursos, a saber: **definir un mapa de ejecución**, que permita conocer las distintas etapas que pasa el proyecto en su proceso de ejecución **y quiénes son los actores que intervienen en cada una de ellas – con sus responsabilidades en materia de seguimiento y actualización de la información-**, lo cual podría incluirse en el proyecto registrado en el BPIN una vez que el mismo entra a formar parte del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI, esto es, al momento de registrar los ajustes en su programación.
- Otra de las recomendaciones que es pertinente incluir aquí es la de la necesidad de que **el seguimiento se haga a una unidad básica de gestión, que es el proyecto**; esto hace necesario que las entidades que reciben apropiaciones del presupuesto bajo la modalidad de "Fondos", "Programas", "Líneas de Acción" u otra forma agregada de manejo de la inversión, tengan la responsabilidad de desagregarla en los niveles necesarios hasta llegar al proyecto, con los mecanismos de identificación de los mismos que faciliten su consolidación y la rendición de cuentas a nivel de las apropiaciones presupuestales respectivas.

- Por otra parte, **a un nivel como el que representa la entidad rectora de la Planeación en el país (DNP), el seguimiento a los proyectos debería permitir tomar las decisiones propias de este nivel de gestión:** i) asignación de recursos a entidades de acuerdo con su capacidad de ejecución; ii) cambios en la asignación sectorial de recursos de acuerdo a criterios de costo/ efectividad, a eficacia observada en la ejecución; iii) mayor o menor dificultad relativa para la ejecución de la inversión en un sector o territorio dados, entre otras. A este nivel pueden aplicarse las herramientas de seguimiento financiero y/o presupuestal y el empleo de indicadores sintéticos o compuestos que señalen, por ejemplo, el nivel de avance de los proyectos de un sector, programa, entidad o región.
- Si el seguimiento además se concibe **como una herramienta del control social debe dar respuesta a las necesidades de información básicas que requiere la ciudadanía para efectuar este control:** cómo se aplican los recursos, en qué se aplican, en qué condiciones de eficiencia y de oportunidad y con qué resultados.
- Lo anterior significa que se está hablando de un sistema jerarquizado, que dispone de información hasta los niveles más finos de detalle, pero que no utiliza esta información tan desagregada en todos los niveles y para todas las finalidades.
- En términos prácticos, esto **implica modificaciones en la concepción y estructura del SPI**, las cuales sin embargo pueden plantearse de manera oportuna en los actuales momentos, en los que se está desarrollando el Sistema Unificado de Información Financiera y Presupuestal – SUIFP, por parte del DNP.
- De una parte, implica **precisar los alcances en términos de cobertura** (a qué entidades cubija) **y en términos de responsabilidades en el seguimiento y actualización de la información** (quiénes deben realizar esta labor). Para ello el Gobierno Nacional debe estudiar opciones tales como modificar el Decreto 3286/04 o expedir una Directiva que precise la normatividad vigente.
- En lo que hace referencia al primer aspecto, la cobertura del seguimiento debería incluir a todas las entidades públicas y privadas que reciban en forma directa o mediante actos administrativos, recursos del PGN. Respecto al segundo punto, la responsabilidad de la actualización debe reposar en el gerente de la ejecución directa del proyecto, quien deberá apoyarse, desde luego, en los procesos de interventoría.
- Si esta información de base y detallada está disponible, los niveles de gestión más agregados pueden alimentarse de ella para generar la información de seguimiento útil a sus finalidades; para esto **se requiere del diseño de indicadores apropiados** para el seguimiento en este nivel de gestión y el diseño de los flujos y mecanismos de consolidación de la información que permitan la obtención y actualización de estos indicadores.
- Ahora bien, esto hace **indispensable un trabajo muy cercano con las entidades, tanto las que reciben los recursos como las que los ejecutan directamente**, pero

especialmente con las primeras. Como de lo que se trata es de optimizar los sistemas de información, deberá tenerse especial cuidado en aprovechar los sistemas de gestión de proyectos de los que muchas de ellas ya disponen, para en lo posible, utilizar la información que ellos proveen **y hacer una racionalización y articulación de los sistemas de información en el sector público**. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la información de contratación, la información que provee el SICE y el Portal Unico de Contratación, debiera suplir gran parte de la información que requiere el SPI.

- **En cuanto a las entidades que ejecutan los proyectos, que en muchos casos son entidades territoriales** o entidades del nivel subnacional, como aspecto crítico para el seguimiento gerencial, se percibe el grado en el que existe una cultura de seguimiento a proyectos y la disponibilidad de herramientas apropiadas para tal fin. De las encuestas elaboradas por el Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, GAPI (BPIN) en las entidades territoriales, sobre cuyos resultados hay un breve resumen en el Anexo 3 de este informe, se encuentra que sólo doce de ellas hacen seguimiento a proyectos, aunque la mayoría lo ha hecho a nivel físico-financiero. Solamente nueve utilizan el SSEPI (sistema de seguimiento a proyectos de inversión, herramienta desarrollada por el DNP y entregada a las entidades territoriales hace varios años), aunque casi todas tienen un número importante de funcionarios capacitados en su utilización.
- **Es indispensable generar incentivos y directrices consistentes respecto a la utilización de herramientas y procedimientos para el seguimiento en los niveles subnacionales, tendiendo a su homogenización**, para articularlos dentro del sistema nacional de seguimiento a proyectos de inversión pública.
- En este orden de ideas, el actual proceso de diseño del SUIFP se puede convertir en una oportunidad, que de no aprovecharla, en cambio, se erige como una amenaza que atenta contra la institucionalización de una cultura de seguimiento a proyectos y de provisión de información útil en ese proceso. En efecto, es recomendable que el DNP se plantee seriamente la estrategia a seguir respecto al SPI, ante el escenario cercano del SUIFP, que al parecer deberá ponerse en marcha en menos de un año, es decir, a finales del presente año o a comienzos del año 2007.
- Dado que, como se ha dicho atrás, el SPI se encuentra aún en la fase de ajuste, lo recomendable sería **trabajar conjuntamente con las entidades que forman parte del PGN para introducir los ajustes que permitan su articulación optimizada en el SUIFP**. Se entiende por "optimizar", en este caso, el que los ajustes resulten de un trabajo que genere consensos entre las entidades nacionales y la autoridad que administra el sistema de información, y que se aprovechen al máximo, los procedimientos y los productos de información del que ya disponen estas entidades. Esto contribuiría notablemente a la construcción de un sistema articulado y a la institucionalización sostenible del mismo.

b. Recomendaciones para mejorar los procedimientos para la generación y registro de información en el SPI.

- El tema de los procedimientos merece, como se ha dicho antes, un tratamiento especial en estas Recomendaciones. Esto es así porque **introducir un sistema de seguimiento a la inversión que sea realmente operante**, en un escenario tan diverso como el que se observa en el país en el sector público, **requiere de un proceso concienzudo de levantamiento de información que permita "tipificar" los diferentes factores que afectan la estructura de la inversión en las entidades** nacionales, pero en últimas, en todas las entidades llamadas a formar parte de un sistema jerarquizado de seguimiento a proyectos de inversión pública.
- Con base en esta tipificación se pueden hacer los diseños que permitan recoger de manera eficaz la información útil para el seguimiento y para informar a los tomadores de decisiones en cada nivel de gestión. Pero **además de producir diseños eficaces, el levantamiento de información permite estandarizar los procedimientos por los cuales cada entidad está en condiciones de producir información comparable**, aún si se parte de estructuras y condiciones diversas.
- El administrador del sistema, en este caso el DNP, tal como ya se ha dicho antes, no puede limitarse a dar orientaciones puntuales de utilización de la herramienta informática y a permitir que cada entidad solucione a su acomodo los problemas relacionados con la generación de la información de seguimiento, porque ello solo conduce a reproducir procesos, información y a ampliar el sesgo de comparabilidad entre los datos que proporciona el sistema.
- **Es indispensable, realizar esta labor de levantamiento de procesos, de tipificación de los mismos, y de estandarización de procedimientos, para lo cual el actual proceso de diseño del SUIFP** puede procurar los recursos apropiados y el espacio oportuno de trabajo conjunto con las entidades, para que el proceso de institucionalización de esta nueva herramienta y del proceso de seguimiento como tal, sean rápidamente acogidos y apropiados por las entidades.
- Como parte de estos procedimientos, todas las adaptaciones y adecuaciones que se realicen a la herramienta de consulta deben socializarse con los encargados de las Entidades, a través de diferentes medios (correo electrónico, circulares escritas y reuniones informativas) que permitan dar a conocer los ajustes que se realicen a la herramienta para que todos tengan la misma información y sobre todo asegurarse que todos la reciban, la discutan, compartan y apliquen. Adicionalmente, se recomienda al DNP llevar un registro de control de esos cambios y de las comunicaciones enviadas a las Entidades informando de los mismos, ya que es importante dejar evidencia de los dos procesos.
- Finalmente, **el desarrollo de procedimientos** más afinados para generar y consignar la información de seguimiento, **debe estar soportado en un acompañamiento que**

responda a un criterio de asistencia técnica, donde el personal encargado de realizar esta labor además de poseer el conocimiento de la herramienta y de los sistemas informáticos, tenga otras experticias, tales como: un buen conocimiento de la utilización de indicadores, de elementos ligados con distintos momentos del ciclo del proyecto, de la estructuración del presupuesto y de aspectos administrativos relacionados con contratos, interventorías, etc..

4.2.2. Recomendaciones para mejorar la operatividad del SPI como mecanismo de información a la ciudadanía para el ejercicio del control social

Las recomendaciones orientadas a mejorar la operatividad del SPI como mecanismo de información a la ciudadanía para el ejercicio del control social, son las siguientes:

- **Mejorar el acceso a la herramienta de consulta del SPI por parte de la ciudadanía**, el cual debe ser fácil y evidente. En la actualidad se debe navegar por la página Web del DNP para llegar a este sitio. Desde la página principal la ciudadanía debería poder acceder a esta herramienta y su vínculo debe llamar la atención de quienes lo van a consultar.
- La presentación de la información de seguimiento en la página web debe ser mejorada de manera sustancial; enlaces o utilidades difíciles de comprender por parte de la ciudadanía o con un valor descriptivo dudoso (por ejemplo, la curva de programación- ejecución físico financiera) deben ser eliminadas o ajustadas para simplificarlas y mejorar su capacidad de brindar información. Los listados de proyectos deben poder bajarse en herramientas de uso corriente – como Excel-, además de mejorarse la rapidez y capacidad de la herramienta de responder a consultas específicas de la ciudadanía.
- **Dado que en su gran mayoría las entidades delegan en las entidades territoriales y/o en entidades administradoras los procesos pre-contractuales y contractuales, así como la ejecución operativa del Proyecto, se hace indispensable que la herramienta de consulta dispuesta para que la ciudadanía se informe sobre la ejecución de los proyectos cuente con un “Mapa de Ejecutores”** que permita visualizar las entidades que en los diferentes niveles (nacional, departamental o municipal) intervendrán directamente en el desarrollo y ejecución del proyecto, es decir, que se cuente con una ruta de ejecución del proyecto con sus respectivos responsables de acuerdo a su rol (contratante, interventor, ejecutor). Aunque esta recomendación se incluyó en el ítem anterior, definitivamente también contribuye al mejoramiento de la utilidad de la herramienta para el control social.
- El DNP debe estar atento a que la información publicada en el sitio Web del SPI, coincida en términos de oportunidad y calidad con la información publicada en los sistemas de información particulares de las entidades, dado que se ha encontrado en varias oportunidades que la información es más actualizada en las páginas Web de las entidades que la que esta reportada al SPI. En particular, el DNP debe vigilar que los ejecutores

ingresen la información detallada sobre la contratación y ejecución directa de los proyectos, dado que allí es donde se presenta el mayor riesgo de ineficiencia en el empleo de los recursos públicos.

- **Un aspecto definitivo tiene que ver con la información y sensibilización a la ciudadanía, la educación a los ciudadanos, en la legitimidad del ejercicio del control social y la importancia del empleo de las herramientas que proporcionan información útil para tal fin.** El DNP, pero en general todas las Agencias del Estado deberían incorporar en el diseño y en la promoción de sus acciones y proyectos, este factor de capacitación e información a la ciudadanía acerca de los mecanismos de control que podrán ponerse en práctica y que operarán ligados a los mencionados proyectos. Todas las entidades públicas deberían conocer perfectamente una herramienta como el SPI y en el proceso de ejecución de los proyectos, partir de capacitar al grupo más amplio posible de ciudadanos en su uso. Esto no solo amplía la capacidad de control social por parte de la ciudadanía, sino que sirve como auditoria social del propio sistema de información. Ambas cosas resultan muy útiles en pro de mejorar la aplicación de los recursos públicos.

ANEXO 1 EXPLORACION DEL SPI EN INTERNET

El objetivo principal de esta exploración en Internet fue conocer el estado de actualización de la información de seguimiento para los proyectos por parte de cada entidad, así como observar su eficacia en términos de ofrecer información al ciudadano del común, dentro de la perspectiva de facilitar el control social de la inversión pública.

Para el año 2004 se revisaron 62 proyectos de los 120 existentes a través de una selección aleatoria de los mismos, para el 2005 se revisaron el total de proyectos incluidos en el SPI (68), en total se revisaron 130 proyectos. Este proceso de exploración se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2005.

Para esta exploración en Internet se utilizó un formato en el que se consignaba información para cada proyecto, relacionada con: información general del proyecto (código BPIN, entidad ejecutora, vigencia, fecha de actualización de la información, montos del proyecto total y apropiaciones, ubicación, pagos y su estado); si contaba con información de seguimiento, de indicadores y de contratos; y una apreciación final del consultor sobre la consistencia de la información allí encontrada. Adicionalmente, se consignaba un resumen de la información encontrada en los temas de indicadores, seguimiento y contratos.

ANEXO 2
ENTREVISTAS DE PROFUNDIZACION CON LAS ENTIDADES
RESPONSABLES DE ACTUALIZAR EL SPI

El objetivo principal de estas entrevistas fue revisar y analizar la operación actual del sistema de información para el seguimiento de proyectos –SPI, con los funcionarios responsables en el DNP y de las entidades que tienen a su cargo la actualización del sistema.

Se realizaron entrevistas con las siguientes entidades: INVIAS, IPSE, INCODER, AEROCIVIL, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de la Cultura, Coldeportes, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Agricultura.

Para la realización de las entrevistas se utilizó una guía para facilitar el proceso de indagación, la cual básicamente incluía aspectos relacionados con el proceso de capacitación e inducción en la herramienta, las debilidades y fortalezas que la entidad encuentra en el SPI y aspectos relacionados con el funcionamiento de la herramienta; adicionalmente, y cuando ello fue posible, se hizo una revisión del avance del proyecto a la luz de la información disponible para consulta en Internet.

ANEXO 3 UTILIZACION DE HERRAMIENTAS DE SEGUIMIENTO EN EL NIVEL TERRITORIAL

De las encuestas realizadas por el Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, GAPI entre el año 200 y 2004 en las entidades territoriales, acerca de la gestión de proyectos de inversión pública, se han extraído los siguientes aspectos que sintetizan algunos de los tópicos de mayor interés, a la luz de una posible participación de las entidades territoriales en un sistema de seguimiento a la inversión pública, en su calidad de ejecutores directos de los recursos del PGN, mediante convenios ínter administrativos de transferencia de recursos con las entidades en cuya cabeza se asignan las apropiaciones presupuestales.

Veinticinco departamentos tienen Banco de Proyectos Constituido, y de estos, 16 departamentos (64%) usan el Banco de Proyectos para realizar Programación de Inversión.

De los 25 departamentos analizados, 12 (48%), responden que realizan seguimiento a los proyectos. Existen diversos tipos de seguimiento: seguimiento físico-financiero (10 de los 12 departamentos); seguimiento presupuestal (6 departamentos); seguimiento a productos (departamentos de Antioquia y Risaralda); seguimiento a indicadores de gestión (Antioquia). Sin embargo, hay varios departamentos que hacen uso de más de un tipo de seguimiento simultáneamente, tales como Antioquia, que realiza todos los tipos de seguimiento que aparecen en la encuesta; Risaralda, que utiliza en sus respectivos proyectos seguimiento presupuestal, a productos y otros tipos de seguimiento; y Atlántico, Caldas y Quindío, quienes realizan seguimiento físico-financiero y presupuestal. Los demás departamentos que realizan seguimiento, se enfocan en el físico-financiero.

Con lo anterior se puede observar que de los departamentos que realizan seguimiento, el 3.3% realizan seguimiento físico-financiero, el 50% de los departamentos hacen uso del seguimiento presupuestal, el 16% realiza seguimiento a productos y el 8.3% realiza seguimiento a indicadores de gestión u otro tipo de seguimiento.

Información sobre Ssepi. El Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión, Ssepi, es una herramienta que permite hacer gestión de proyectos de inversión de manera más eficiente y ha sido entregada a cada una de las entidades del nivel territorial para facilitar los procedimientos requeridos para tal fin.

Con respecto al uso de la herramienta, de los 25 departamentos analizados, nueve (36%) la utiliza, principalmente en la fase de registro; el departamento del Valle, utiliza la herramienta también para la fase de programación; en las demás fases ningún departamento hace uso del Ssepi.

Sin embargo, se observa un gran número de funcionarios capacitados tanto del nivel departamental, 247, como municipal, 169; el departamento de Antioquia cuenta con el mayor número de funcionarios capacitados, 182 (43,75%) de los cuales 146 corresponden a funcionarios del nivel departamental y 36 del nivel municipal; le sigue el departamento del Atlántico con 66 (15.87%) funcionarios, de los cuales 18 corresponden al orden departamental y 48 al orden municipal y en tercer lugar está el departamento del Cauca con 40 (9.62%) funcionarios capacitados, de los cuales 4 corresponden al departamento y 36 a los municipios.

