

ABC de la viabilidad

Criterios para dar viabilidad a un proyecto de inversión pública



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas



Control de Versiones

Documento:	ABC de la viabilidad de proyectos de inversión pública
Autor	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública
Estatus:	Elaboración

Versión	Fecha	Descripción	Autores
1.0	Diciembre 2015	Elaboración de documento	Jose Gregorio Fierro
2.0	Junio 2016	Elaboración de documento	Yasmín Lucía Durán Bobadilla
3.0	Octubre 2016	Elaboración documento	Yasmín Lucía Durán Bobadilla
4.0	Noviembre 2016	Revisión documento	Ana Yaneth González Ramírez
5.0	Noviembre 2016	Ajuste y versión final	Yasmín Lucía Durán Bobadilla
6.0	Febrero 2017	Ajuste para publicación	Yasmín Lucía Durán Bobadilla



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

Dirección General
Simón Gaviria Muñoz

Subdirección Territorial y de Inversión Pública
Manuel Fernando Castro Quiroz

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
José Mauricio Cuestas Gómez

Subdirección de Inversiones e Información para la Inversión Pública
Ana Yaneth González

Equipo de trabajo
Yasmín Lucía Duran Bobadilla
José Gregorio Fierro



1 Contenido

2	Introducción	6
3	Objetivo y justificación de este documento	7
4	Marco legal relacionado con la viabilidad de los proyectos.....	9
5	¿Qué es la viabilidad de un proyecto de inversión pública?	14
6	¿Por qué es importante la viabilidad de los proyectos?	15
7	Elementos conceptuales clave.....	16
7.1	Formulación vs estructuración de proyectos.....	16
7.2	Etapas vs fases del proyecto	17
7.2.1	Etapas de Pre-inversión.....	18
7.2.1.1	Fase de perfil	19
7.2.1.2	Fase de pre-factibilidad:.....	20
7.2.1.3	Fase de factibilidad	21
7.2.2	Etapas de Inversión	21
7.2.3	Etapas de Operación	22
7.2.4	Etapas de evaluación <i>ex post</i>	22
7.3	Viabilidad vs Factibilidad.....	22
8	Ámbitos que se deben analizar para otorgar la viabilidad a un proyecto de inversión	24
8.1	Viabilidad política	25
8.2	Viabilidad metodológica	26
8.3	Viabilidad Técnica.....	26
8.4	Viabilidad económica o financiera.....	27
9	Elementos operativos de la viabilidad de los proyectos en el ciclo de inversión pública.....	28



10	Responsables de la viabilidad de los proyectos.....	30
11	Flujograma de la viabilidad de proyectos de inversión pública	32
12	Recomendaciones	34
13	Anexos.....	35
14	Referencias.....	36

2 Introducción

Para la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación es importante dar cumplimiento a las disposiciones legales y asumir la responsabilidad de establecer lineamientos para la estandarización del proceso de viabilidad.

Por tal razón, este documento pretende unificar y estandarizar el proceso de viabilidad de proyectos de inversión pública, para que sea independiente a la fuente de financiación con la cual se espera ejecutar, acudiendo a la definición de criterios genéricos desde el punto de vista técnico y metodológico.

Inicialmente, se hace un recorrido por los aspectos normativos y conceptuales de la viabilización de los proyectos, haciendo énfasis en la definición de viabilidad y factibilidad, de tal forma que se diferencie y reconozca su complementariedad.

Posteriormente, se desarrollan los criterios para la viabilidad de proyectos, estableciendo lineamientos de política pública y planeación; metodológicos y de presentación de los proyectos; técnicos, relacionados con las características de los productos a entregar y, con los elementos de evaluación ex ante.

Finalmente, se plantea la articulación de la viabilidad de proyectos con el ciclo de inversión pública, el rol de los bancos de programas y proyectos como soporte instrumental de la viabilidad y el flujograma estándar del proceso de viabilidad.



3 Objetivo y justificación de este documento

El presente documento tiene por objetivo desarrollar elementos técnicos y conceptuales básicos del proceso de viabilidad de los proyectos de inversión pública en Colombia, independientemente de su fuente de financiación, de tal forma que la sociedad pueda contar con proyectos que obedezcan a criterios estandarizados desde el punto de vista metodológico, técnico, y de articulación con la política pública.

Desde un enfoque técnico, su justificación se centra en la necesidad de proveer un lineamiento que permita a cualquier entidad, instancia o actor encargado realizar el proceso de viabilización a proyectos de inversión pública, y analizar el proyecto teniendo como referente elementos claves a validar, de tal forma que cumpla con aspectos propios de las etapas del proyecto, es decir aspecto claves de la pre inversión, inversión y operación, bajo estándares de eficiencia y eficacia en los recursos públicos.

Además, se reconoce la viabilidad de los proyectos de inversión como un proceso clave en el ciclo de la inversión pública, ya que asegura la calidad de la información de un proyecto, que una vez reconocido como viable, se articula en dicho ciclo con: (i) la planeación, para lo cual se deben poder identificar fácilmente los proyectos viabilizados con el objetivo de no duplicar inversiones con iniciativas en curso; con (ii) la programación, que se soporta en el conjunto de proyectos viables para poderlos priorizar y así asignarles recursos; con (iii) la ejecución, momento en el cual se inicia el reporte de información y de los avances de los proyectos, así como la generación de alertas ante posibles desviaciones; acciones que se realizan teniendo en cuenta las metas propuestas por los proyectos de inversión viabilizados, y con (v) la evaluación, con lo que se permite tener un diagnóstico final del resultado de corto, mediano y largo plazo que propicia el proyecto y que constituye un insumo para iniciar de nuevo el ciclo de inversión pública. El ciclo puede visualizarse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Ciclo del proyecto a la luz del ciclo de la inversión pública



Fuente: Elaboración propia, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Departamento Nacional de Planeación.

Así mismo, se han evidenciado debilidades en el proceso de viabilidad en las entidades o instancias encargadas de esta función, relacionadas en la tabla 1, lo cual invita al fortalecimiento de este proceso y al apoyo técnico y conceptual de quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo esta actividad.

Tabla 1. Dificultades evidenciadas en el proceso de viabilidad

Desde lo procedimental	Desde lo técnico
✓ Demora en la viabilización que dificulta la priorización posterior de recursos (programación).	✓ Debilidad de los viabilizadores para aplicar criterios estándar en aspectos conceptuales como el marco lógico, la identificación de beneficiarios, la evaluación económica y



Desde lo procedimental	Desde lo técnico
<ul style="list-style-type: none">✓ Todos los actores revisan elementos diferentes el proyecto, lo cual implica la devolución al formulador a pesar de que algunos filtros lo hayan viabilizado.✓ La viabilidad se asume de manera parcial, dependiendo de la entidad que viabiliza.✓ Algunos aspectos viabilizados no se tienen en cuenta en el monitoreo, seguimiento y evaluación.	<ul style="list-style-type: none">financiera, indicadores, cadena de valor y análisis de estructuras de costos.✓ Debilidad en la aplicación de criterios técnicos propios o ligados al sector o al tipo de proyecto (legal, mercado, tecnológicos, estudios conceptuales, tamaño, localización, análisis ambiental etc.).✓ Debilidad en la utilización de las evaluaciones existentes, para tomar decisiones relacionadas con la viabilidad de los proyectos.✓ Debilidad para determinar la articulación del proyecto con programas, planes y lineamientos de política pública.

Fuente: elaboración propia DIFP - DNP

4 Marco legal relacionado con la viabilidad de los proyectos

El proceso de viabilización de los proyectos de inversión pública se fundamenta en un marco normativo relacionado con aspectos de tipo presupuestal y de planeación, bajo los dos sistemas presupuestales definidos en Colombia, aquel que es reglado por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y el Sistema General de Regalías.

Cada sistema presupuestal define actores y procedimientos diferenciados que soportan el ciclo de gestión de la inversión, sin embargo, desde el punto de vista metodológico y técnico la unidad básica de análisis es el proyecto de inversión, lo cual propicia la estandarización de conceptos independientemente del sistema presupuestal o fuente de financiación que lo esté soportando. A continuación, se identifican los elementos fundamentales dentro del ciclo del proyecto, y se relaciona



la norma que en cada sistema presupuestal lo soporta. Se debe tener en cuenta que para los recursos propios de las entidades territoriales aplica el Estatuto Orgánico de Presupuesto sobre el cual cada entidad territorial define normas orgánicas y lineamientos específicos.

Tabla 2. Normas aplicables a elementos generales en el ciclo del proyecto de inversión

Elemento	Estatuto Orgánico de Presupuesto	Sistema General de Regalías
Articulación de los proyectos con los lineamientos de política pública	Ley 152 de 1994. Norma en relación al plan nacional de desarrollo, los planes de desarrollo territorial, los planes de acción sectorial y los bancos territoriales de programas y proyectos, como elementos que deben manejarse armónicamente con el fin de impactar adecuadamente en los resultados de las entidades del estado.	Ley 1530 de 1994, art. 23. Características de los proyectos de inversión... “5. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia”
Identificación del proyecto como unidad básica a través de la cual se deben ejecutar los recursos de inversión	Decreto 111 de 1996. Art. 36. “El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión... En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional”	Ley 1530 de 1994, art. 22. “Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual...”



Elemento	Estatuto Orgánico de Presupuesto	Sistema General de Regalías
Definición de la metodología para la formulación de proyectos	<p>Independientemente de la fuente de financiación, el Departamento Nacional de Planeación define la metodología con la cual se deben presentar los proyectos para concursar por las diferentes fuentes de financiación para proyectos de inversión, la cual se denomina Metodología General Ajustada, con las siguientes resoluciones se adopta en cada sistema presupuestal</p> <p>Resolución 1450 de 2013: "Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación y de los Presupuestos Territoriales".</p>	<p>Resolución 0252 de 2012: "Por la cual se establece la metodología para la formulación de los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías"</p>
Creación del Banco de Proyectos	<p>Ley 152 de 1994, art. 49, numeral 3. "Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento".</p> <p>Ley 38 de 1989 (Compilada en el Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto, art. 9). Crea el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, y lo define como un "conjunto de actividades seleccionadas como viables,</p>	<p>Ley 1530 de 2012, art. 22. Crea el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías para las entidades territoriales receptoras de regalías y le da la competencia al Departamento Nacional de Planeación para su administración.</p>



Elemento	Estatuto Orgánico de Presupuesto	Sistema General de Regalías
	<p>previamente evaluadas social, técnica, económicamente” y le confía al Departamento Nacional de Planeación su diseño y operación.</p> <p>Ley 152 de 1994, art. 27. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.</p>	
Definición del ciclo de los proyectos de inversión para su viabilización, roles y actores	<p>Decreto 1082 de 2016 (Compila el Decreto 2844 de 2010) Reglamenta el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del orden nacional y en particular el capítulo 3 determina el ciclo del proyecto de inversión y los actores identificando los pasos de formulación, evaluación previa, verificación de requisitos, viabilización, control posterior a la</p>	<p>Ley 1530 de 2012, art. 25 a 28. Define las etapas del ciclo del proyecto de inversión pública</p> <p>Decreto 1082 de 2016 (Compila el Decreto 1949 de 2012). En particular en el título 4, sección 1, subsección 4, se reglamenta lo atinente a la formulación, verificación de requisitos y viabilidad de los</p>



Elemento	Estatuto Orgánico de Presupuesto	Sistema General de Regalías
	<p>viabilidad y registro en el banco de proyectos.</p> <p>Para las entidades territoriales el ciclo se define en la norma de presupuesto y del banco de proyectos que cada una adopte, sustentado en el EOP y las normas nacionales.</p>	<p>proyectos cofinanciados con recursos de regalías.</p>
Definición de requisitos técnicos para la viabilización de proyectos	Cada sector establece sus requisitos y normas	Acuerdo 38 de 2016 expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Establece los requisitos para la viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiados con cargo al Sistema General de Regalías, y dicta otras disposiciones.
Evaluación de gestión y resultados	Constitución Política, art. 343. “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”	



Elemento	Estatuto Orgánico de Presupuesto	Sistema General de Regalías
	<p>Ley 152 de 1994, art. 29 “Evaluación. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión...”.</p>	<p>Ley 1530 de 2012, art. 102, numeral 4, “Evaluación: Consiste en la valoración periódica y selectiva de la gestión y de los resultados obtenidos en la ejecución de las inversiones financiadas con recursos del Sistema General de Regalías, en términos de eficacia, eficiencia, calidad y el impacto de las mismas”.</p> <p>Esta actividad debe ser llevada a cabo por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación que está a cargo del Departamento Nacional de Planeación.</p>

5 ¿Qué es la viabilidad de un proyecto de inversión pública?

La viabilidad de un proyecto de inversión pública es un proceso que, a través del análisis de la información técnica, social, ambiental y financiera, bajo unos estándares metodológicos de preparación y presentación, permite determinar si la iniciativa de inversión es pertinente, si cumple los requisitos definidos en las normas, si ofrece los beneficios suficientes frente a los costos en los cuales se va a incurrir.

Cuando se hace referencia a proyectos de inversión pública, el proceso de viabilización también debe contemplar la articulación con los lineamientos de política pública y con las acciones misionales de la(s) entidad(es) responsable(s).

Así mismo, dentro del análisis de viabilidad de un proyecto de inversión pública se debe contemplar si es posible su operación por parte de los responsables, es decir, se debe analizar si bajo la información disponible se ofrece la garantía adecuada frente a la sostenibilidad de su operación.

A partir de los anteriores elementos es posible definir la viabilidad de los proyectos como: ***Un proceso integral de análisis de información respecto a un proyecto de inversión pública, que busca determinar el cumplimiento de criterios metodológicos de formulación, aspectos técnicos de estructuración, articulación con los desafíos del desarrollo plasmados en planes y políticas públicas, su rentabilidad económica y sostenibilidad cuando sea necesario.***

6 ¿Por qué es importante la viabilidad de los proyectos?

La viabilidad de los proyectos tiene gran importancia para los decisores de política pública, así como para los ejecutores de la misma, porque permite aumentar el grado de certeza frente a la efectividad y eficiencia del gasto público, conjugando tres elementos esenciales:

- ❖ **Recursos públicos escasos**, para financiar un número significativo de inversiones propuestas por las entidades del orden nacional y territorial, se deben viabilizar y priorizar aquellas que generen valor y tengan una orientación a resultados relevantes para la sociedad.
- ❖ **Necesidad de maximizar bienestar en la sociedad y generar cierre de brechas sociales**, es decir, hacer más con menos. Para esto es clave la formulación y estructuración de proyectos con alto nivel de rentabilidad para la sociedad, utilizar criterios adecuados de viabilización y priorización para generar los mejores portafolios de proyectos a nivel nacional y territorial, con un desafío importante en nuestra coyuntura que es incidir en el cierre de brechas territoriales que permitan disminuir la inequidad.
- ❖ **Pertinencia en las soluciones planteadas**, Solamente la provisión de bienes y servicios de calidad entregados mediante proyectos que partan de la identificación clara de necesidades, puede incidir en el cambio de una realidad inmersa en necesidades sociales. El adecuado

análisis de la pertinencia de la iniciativa evaluada a través del proceso de viabilidad determina intervenciones ajustadas a los requerimientos de la población.

Desafío desde la sociedad

Un proyecto implica tiempo y recursos, la viabilidad es un factor clave para la toma de decisiones y evita la asignación de recursos en proyectos con baja probabilidades de éxito o bajo impacto en el territorio

7 Elementos conceptuales clave

Existen numerosos conceptos esenciales para fortalecer las competencias de los funcionarios encargados del proceso de viabilidad de los proyectos a nivel nacional y territorial, sin embargo, en este documento se hará mención a aquellos que normalmente generan confusión.

7.1 Formulación vs estructuración de proyectos

La formulación y estructuración de proyectos son aspectos diferentes en los proyectos de inversión. El primero hace referencia al proceso de identificación de las necesidades, al planteamiento de alternativas, la articulación con la política pública y con los desafíos del desarrollo en planes y programas.

El segundo hace referencia a los procesos técnicos de preparación que permiten dar cuenta de aspectos de tamaño, localización, costos, tecnología y evaluación, entre otros, que serán propios o particulares de cada iniciativa de inversión que aspira a consolidarse como proyecto.

El reconocimiento de estos dos momentos en el proceso de formulación y viabilización de proyectos es clave, en la medida en que la formulación hace énfasis en la aplicación de aspectos metodológicos

para la identificación de la problemática y la presentación de los proyectos, aspectos que están articulados a la metodología de marco lógico.

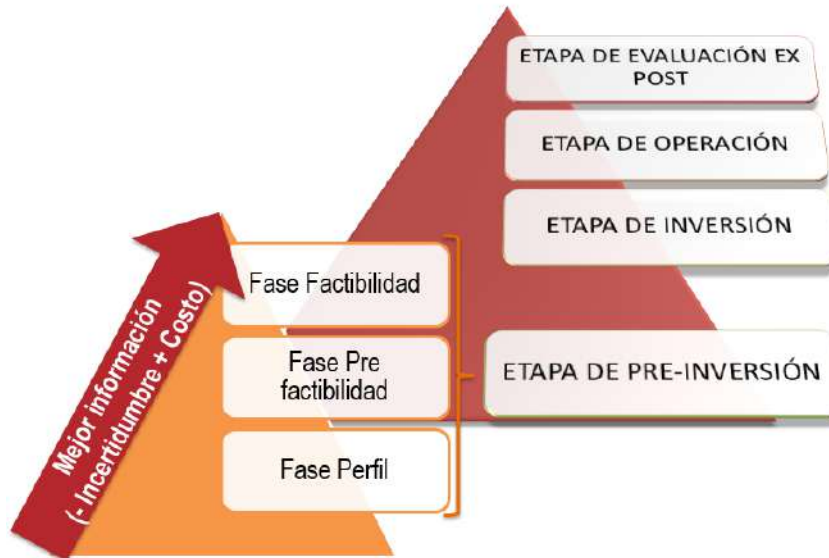
La estructuración se relaciona con la viabilidad técnica de los proyectos y el cumplimiento de los estándares técnicos de los mismos, en función de los lineamientos establecidos por las entidades que encabezan los sectores de inversión del país, articulada a la cadena de valor propuesta y a los productos definidos para entregar por parte del proyecto.

7.2 Etapas vs fases del proyecto

El ciclo de vida de un proyecto sintetiza todas las etapas que este debe surtir desde el momento de su concepción hasta la evaluación del cumplimiento de sus objetivos. Cuatro etapas componen el ciclo de vida de un proyecto de inversión pública, las cuales presentan características propias que las diferencian entre sí y generalmente suceden de forma secuencial como se muestra en el gráfico 2.

Las etapas son: pre-inversión, inversión, operación y evaluación ex - post. Así mismo, dentro de la etapa de pre-inversión se identifican tres fases de maduración del proyecto, perfil, pre-factibilidad y factibilidad, a continuación, se describe cada etapa y fase.

Gráfico 2. Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto



Fuente: Elaboración propia, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Departamento Nacional de Planeación.

7.2.1 Etapa de Pre-inversión

La etapa de pre-inversión es aquella donde se realizan todos los análisis y estudios requeridos para definir la problemática e identificar la mejor alternativa de solución, luego de haber agotado el proceso de evaluación de la factibilidad técnica, legal, ambiental, económica y social de las opciones analizadas.

Dentro de esta etapa se distinguen tres fases denominadas perfil, pre factibilidad y factibilidad. La diferencia entre las fases mencionadas radica en la precisión o certeza de la información que aportan los estudios que se realizan en cada una, con los cuales se reduce la incertidumbre que representa la ejecución del proyecto y permiten una maduración de la iniciativa de inversión que aumenta la posibilidad de éxito durante la etapa de inversión.

En la etapa de preinversión tienen lugar dos actividades: 1) La formulación y la 2) estructuración del proyecto. La primera, cubre aspectos como la identificación de una necesidad u oportunidad, la adecuada caracterización de la problemática, la articulación con los desafíos previstos en los Planes de Desarrollo, el planteamiento de las posibles alternativas de solución y la recomendación de la más adecuada. Por su parte, la estructuración comprende un conjunto de actividades y estudios de orden técnico, financiero, ambiental, social y legal que deben realizarse para definir el esquema más eficiente de ejecución de los recursos y dar inicio a la inversión con el menor margen de error posible, para así reducir los niveles de incertidumbre y los riesgos potenciales en diferentes aspectos.

Bajo esta concepción, la formulación es un insumo necesario para avanzar en la estructuración, independientemente de la fase en que se encuentre: perfil, prefactibilidad o factibilidad, y son estas fases el instrumento a través del cual se logra un proyecto maduro, es decir, con la suficiente certeza frente a la información contenida que inicie su ejecución. Una descripción completa de los alcances de cada fase puede consultarse en DNP (2017).

7.2.1.1 Fase de perfil

En esta fase se hace énfasis en la identificación de la problemática, de los actores relacionados con ésta, y de las alternativas de solución posibles, buscando con información secundaria crear una fotografía del futuro proyecto de inversión, por lo cual se hace necesario adelantar el análisis y la evaluación de la conveniencia de cada una de éstas alternativas.

Lo anterior, implica que la fase de perfil aporta elementos técnicos, legales, ambientales, sociales y económicos que permiten descartar alternativas no viables y determinar los aspectos que requieren una mayor precisión mediante estudios adicionales, que reflejen condiciones apropiadas para pasar a una fase siguiente.

Como resultado de los estudios provenientes de la fase de perfil, se pueden tomar las siguientes decisiones: Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con las fases siguientes de pre-factibilidad o de factibilidad.

7.2.1.2 Fase de pre-factibilidad:

En la fase de pre-factibilidad, se profundiza en el análisis de la conveniencia de las alternativas, según la disponibilidad de información y el nivel de precisión requerido de acuerdo con el tipo de proyecto, hace uso de información primaria y secundaria para este fin. Se deben realizar estudios más exhaustivos que pueden demandar la utilización de fuentes de información primaria para complementar las existentes.

Los estudios más comunes realizados en esta etapa incluyen: Estudio legal, estudio de mercado, estudio técnico, estudio ambiental, estudio de riesgos y estudio financiero. Estos estudios tienen como propósito mejorar la información para minimizar los riesgos en la toma de decisiones y por tanto para prevenir errores que pueden representar costos mayores especialmente en las etapas de inversión y operación del proyecto.

En los casos en que del análisis anterior se derive la necesidad de realizar estudios complementarios de detalle, se deberá definir el tipo de áreas temáticas y los costos requeridos para estos nuevos estudios.

Como resultado de la fase de pre-factibilidad, se debe elegir la alternativa de solución que se implementará para continuar con la fase de factibilidad o se pueden tomar las siguientes decisiones: reformular el proyecto, postergar el proyecto, o descartar el proyecto.



7.2.1.3 Fase de factibilidad

En la fase de factibilidad se profundiza en el nivel de detalle de los estudios requeridos para precisar diferentes aspectos de la alternativa seleccionada. De esta forma, haciendo uso de técnicas de evaluación ex ante como el análisis beneficio costo o el análisis costo eficiencia, se logra establecer la conveniencia de invertir o no en el proyecto.

Es entonces en esta fase en la que se profundizan los estudios adelantados previamente, en especial aquellos de carácter técnico relacionados con estudios a nivel de ingeniería de detalle, así como otros que abordan aspectos legales e institucionales relacionados con la coordinación de acciones, la asignación de responsabilidades, la administración de riesgos, los aspectos financieros y la determinación de las fuentes de financiación.

La evaluación de esta fase establece la conclusión de la etapa de pre-inversión, ya sea porque demuestra resultados positivos que recomiendan avanzar a la siguiente etapa y programar su ejecución, o porque arroja resultados negativos que indican la conveniencia de rechazar o postergar la decisión de desarrollar el proyecto.

7.2.2 Etapa de Inversión

Superada la etapa de pre-inversión, podrá continuar el ciclo de vida del proyecto y dar paso a las etapas de inversión y operación. Estas dos etapas se distinguen de las demás porque en ellas se ejecutan las actividades propias del proyecto y se produce la entrega de los bienes o servicios contemplados para atender las necesidades sociales que le dieron al proyecto de inversión.

En la etapa de inversión se ejecutan todas las actividades que fueron planeadas para cumplir con el alcance y los objetivos propuestos en la formulación del proyecto, y se inicia el reporte de información del avance físico y financiero, la generación de alertas para prevenir desviaciones y la implementación de acciones preventivas y correctivas frente a los retrasos y sobrecostos que se puedan presentar.



7.2.3 Etapa de Operación

La etapa de operación comprende el período de tiempo en que el proyecto entra en funcionamiento y por ende se generan los beneficios estimados en la población, según los objetivos establecidos. Dentro del horizonte de evaluación del proyecto definido en la etapa de pre inversión, es fundamental contemplar la sostenibilidad para la operación y el mantenimiento de los bienes o servicios entregados por el mismo, no solamente porque se desvirtúan los resultados obtenidos en el proceso de evaluación ex ante en la medida que no se incluyen los costos asociados con las actividades requeridas para cumplir con este propósito, sino porque se pone en riesgo el cierre financiero del proyecto y por tanto el cumplimiento de sus objetivos.

7.2.4 Etapa de evaluación *ex post*

Aunque durante las etapas de inversión y operación se realiza el seguimiento a las metas definidas para el logro de los objetivos del proyecto, es en esta última etapa donde se evalúa el cumplimiento de los fines propuestos con la ejecución del proyecto, particularmente de los impactos sociales positivos y negativos reales logrados en términos del cambio en el bienestar de la población al terminar la operación del mismo, analizando a su vez las posibles desviaciones ocurridas frente a lo planeado.

7.3 Viabilidad vs Factibilidad

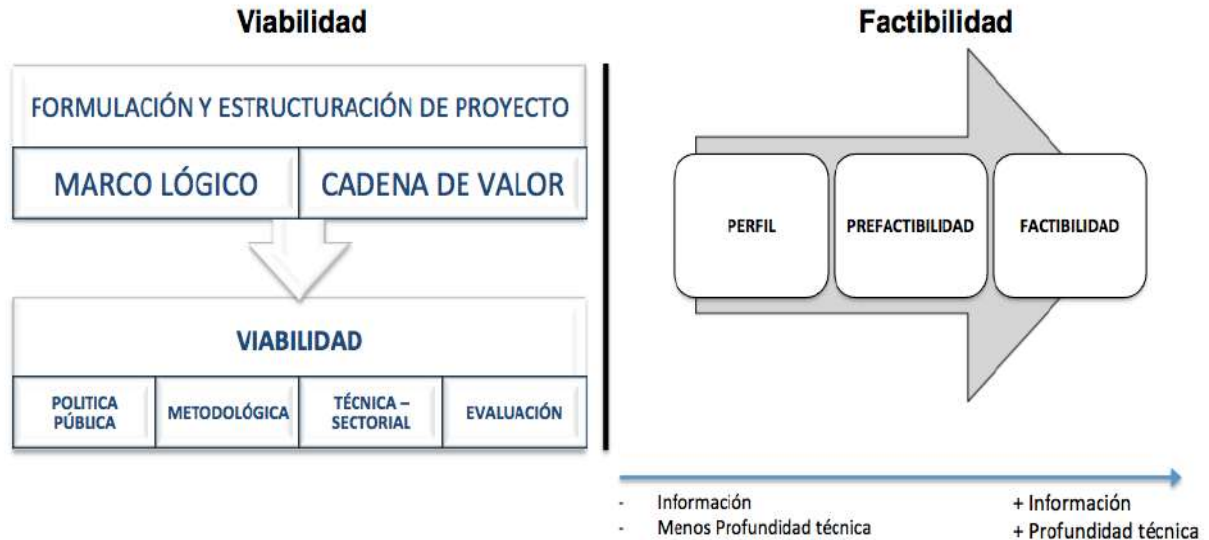
Otros elementos que generan controversia en su interpretación es la viabilidad y la factibilidad de los proyectos, debido a que tienden a interpretarse como un mismo concepto, sin embargo, tienen connotaciones diferentes, tal y como se puede apreciar en el gráfico 3.

En este marco, la viabilidad como ya se definió hace referencia a *Un proceso integral de análisis de información respecto a un proyecto postulado para acceder a recursos, que busca determinar el*

cumplimiento de criterios metodológicos de formulación, aspectos técnicos de estructuración, articulación con desafíos de desarrollo plasmados en planes y políticas públicas y rentabilidad económica o financiera.

Por su parte, la factibilidad es el máximo nivel de maduración de un proyecto, a partir del cual se puede iniciar la ejecución del mismo, por tal razón, hace parte de la etapa de pre inversión, es decir cuando el proyecto se va moviendo de izquierda a derecha según se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3. Diferencias entre viabilidad y factibilidad

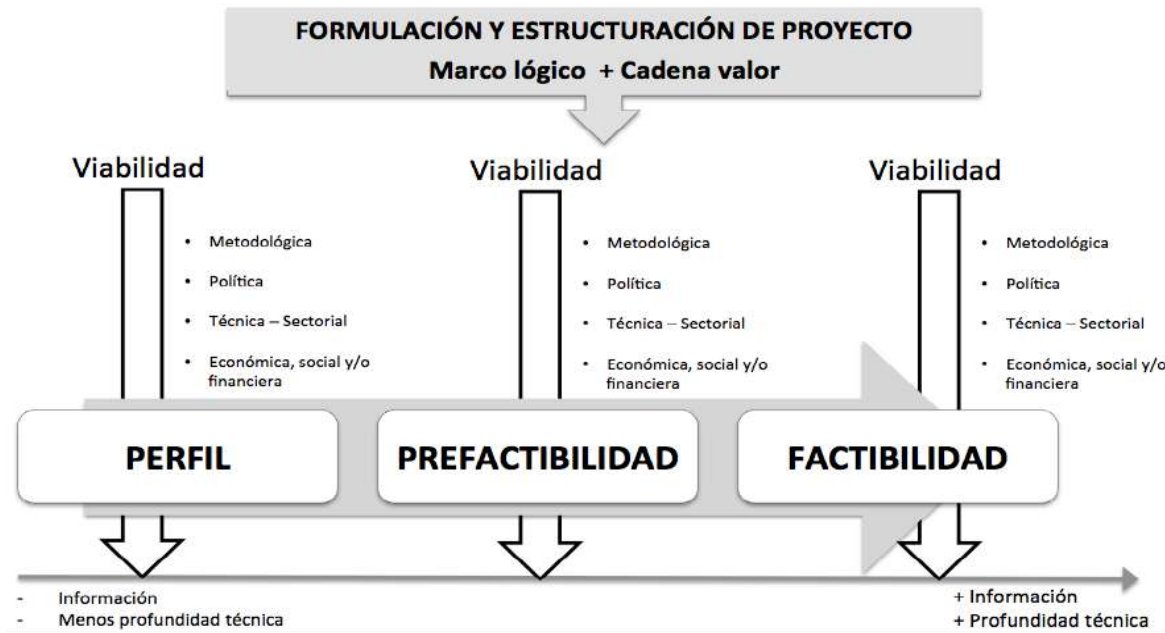


Fuente: elaboración propia DIFP -DNP

De acuerdo con lo anterior, es fácil concluir que los conceptos de viabilidad y factibilidad son diferentes, sin embargo, en el marco de la formulación y estructuración de proyectos y del rol de viabilidad de los mismos, son conceptos complementarios, como se aprecia en el gráfico 4.

Cada fase de la pre inversión aporta elementos esenciales para la viabilidad de un proyecto de inversión y permite que haya un proceso de maduración de la iniciativa de inversión hasta su viabilización definitiva.

Gráfico 4. Complementariedad viabilidad y factibilidad



Fuente: elaboración propia DIFP –DNP

8 Ámbitos que se deben analizar para otorgar la viabilidad a un proyecto de inversión

La viabilidad de un proyecto es una sola, es decir, cada vez que se hace referencia al proceso de viabilización se debe pensar como un proceso integral que tiene en cuenta algunos elementos posibles de categorizar para facilitar su entendimiento, como se aprecia en el gráfico 5. Teniendo en cuenta el nivel de factibilidad o maduración que se pretenda con el proyecto, se hará un mayor énfasis en cada elemento.



Gráfico 5. Categorización de elementos esenciales para viabilidad de los proyectos

Política	Metodológica	Técnica	Económico o financiera	Sostenibilidad
Analiza la articulación con la misionalidad del sector, el programa, y demás instrumentos de planeación	Analiza el cumplimiento de las líneas metodológicas, en particular las orientaciones de marco lógico y cadena de valor	Analiza el cumplimiento de los parámetros técnicos definidos por el sector según el tipo de proyecto	Analiza el cumplimiento de criterios de evaluación de proyectos y fuentes de financiación	Analiza la incorporación de actividades de operación y la disponibilidad financiera y humana para atender dichas actividades, lo cual permitirá continuar con la prestación de los servicios una vez culmine la etapa de inversión

Fuente: elaboración propia DIFP -DNP

Al momento de realizar la revisión del proyecto, el viabilizador debe formularse las preguntas que se relacionan en el Anexo I y que responden a la evaluación de los estándares de calidad que se esperan en un proyecto de inversión pública. El objetivo es viabilizar proyectos que provean bienes y servicios pertinentes y que cumplan estándares de calidad en todos los ámbitos. A continuación, se describen cada uno de los ámbitos o tipos de viabilidad a los cuales se debe enfrentar el proyecto.

8.1 Viabilidad política

Corresponde al análisis del proyecto frente al aporte que realiza al programa en el cual se encuentra clasificado y frente a su articulación con los instrumentos de planeación que brindan directrices de política pública en cada sector, como son el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo territoriales, los planes indicativos, planes sectoriales, planes de acción, y demás instrumentos

diseñados para la planeación de corto y mediano plazo; así como con las competencias y los objetivos de la entidad.

¡Importante! Se espera que el proyecto esté correctamente asociado en un sector y programa, así como con las metas que se plantea la entidad en cada uno de sus instrumentos de planeación, que los productos a entregar sean de competencia de dicha entidad y respondan a un mandato institucional.

8.2 Viabilidad metodológica

Corresponde al análisis frente a la coherencia lógica de la información dispuesta en el proyecto, siguiendo la identificación del mismo a través de la herramienta de marco lógico, de la preparación de alternativas enmarcadas en la identificación de la cadena de valor, es decir, la determinación de los productos, actividades e insumos requeridos para dar respuesta a los objetivos planteados, y la correcta identificación y valoración de beneficios.

¡Importante! El éxito de un proyecto de inversión depende de una correcta identificación de su problemática y de la alternativa de solución que se elija para solucionarla, en la etapa de formulación se han identificado históricamente las siguientes debilidades que deben ser tenidas en cuenta por el viabilizador:

- Identificación de problemáticas equivocadas
- Focalización inadecuada de beneficiarios
- Falta de coherencia lógica entre la problemática, los objetivos y los productos esperados
- Indicadores que no permiten hacer seguimiento
- Falta de coherencia entre la magnitud del problema, el indicador del objetivo general y el estudio de necesidades

8.3 Viabilidad Técnica

Los proyectos de inversión pública generan bienes o servicios cuyas características técnicas dependen de la naturaleza misma de estos productos, por tal razón, se plantean criterios técnicos



mínimos en función de los sectores de inversión, que están avalados por los sectores mismos. Éstos se encuentran referenciados en el Anexo II del presente documento.

¡Importante! El proceso de maduración de un proyecto implica que se va mejorando la calidad de la información de los soportes del proyecto a medida que se avanza en su estructuración. Se espera que un proyecto en la etapa de factibilidad utilice información primaria y esté soportado por los estudios técnicos sectoriales previamente definidos para que se tenga la certidumbre frente a su viabilidad técnica.

8.4 Viabilidad económica o financiera

Corresponde al análisis del proyecto desde el punto de vista del flujo de costos y de beneficios (o ingresos) desde dos ámbitos de análisis, el costeo de actividades y la medición de beneficios, de tal forma que se evidencie una correcta identificación de los insumos y de las necesidades de efectivo frente a los productos esperados, así como una adecuada medición de los beneficios o ingresos que generará el proyecto.

Por su parte, y como resultado de la información anterior, se aplica el análisis de los indicadores financieros de rentabilidad o de costo mínimo en los casos que aplique. El objetivo es buscar que el proyecto genere más beneficios que los costos incurridos en su inversión.

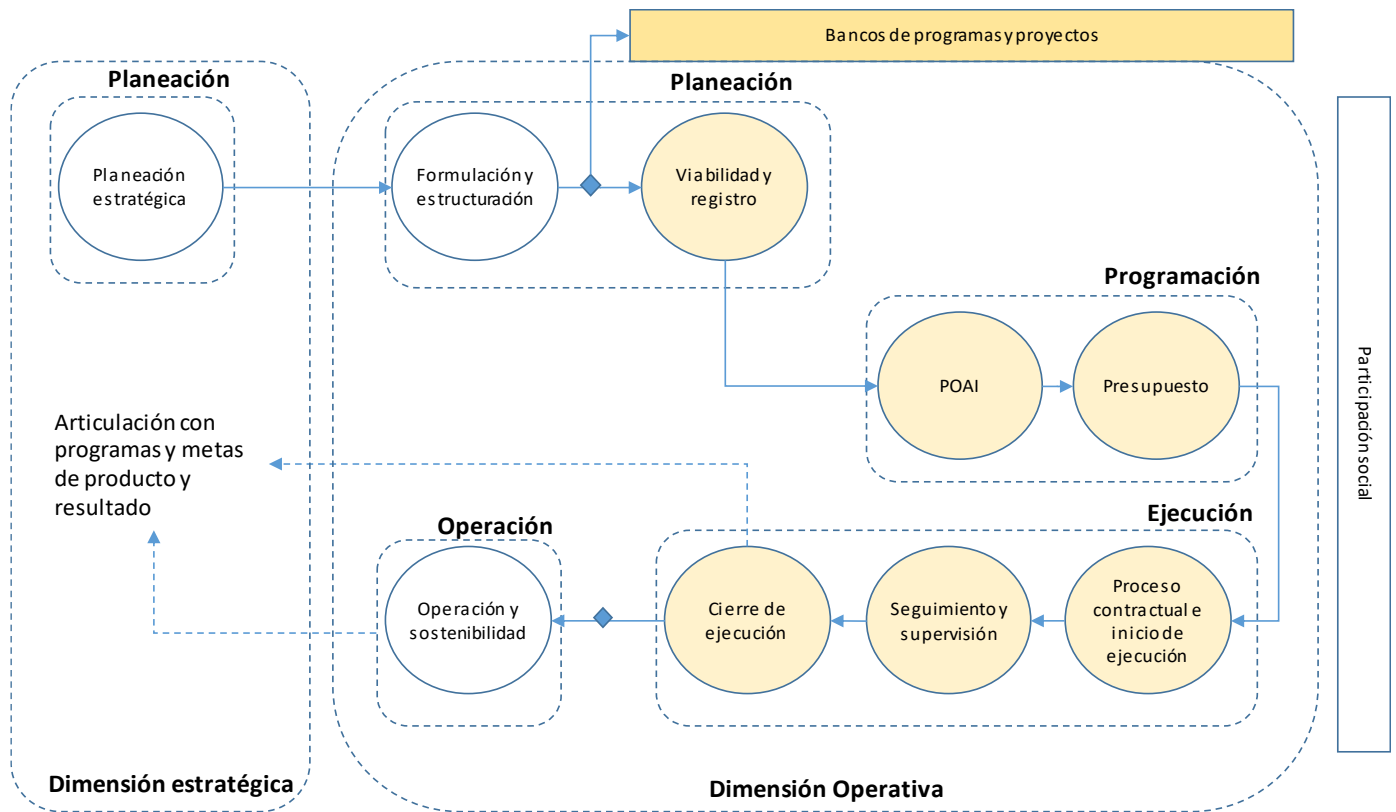
8.5 Viabilidad referente a la sostenibilidad del proyecto

Corresponde al análisis relacionado con la capacidad que tiene la entidad que se hará cargo de continuar con la prestación de los servicios una vez se haya culminado la etapa de inversión del proyecto. No todos los proyectos tienen etapa de operación, sin embargo, en aquellos que se identifica es necesario evidenciar a través del proyecto las actividades y los requerimientos de recursos que hará posible su operación.

9 Elementos operativos de la viabilidad de los proyectos en el ciclo de inversión pública

El ciclo de inversión pública constituye en esencia el recorrido de los recursos públicos de inversión a lo largo de un proceso que va desde la planeación hasta la generación de bienes o servicios que se entregarán a la población o se ponen en funcionamiento para su disfrute.

Gráfico 6. Esquema operativo para la gestión de un proyecto de inversión



Fuente: elaboración propia DIFP -DNP

Como se muestra en el gráfico 6, la viabilidad de los proyectos es parte de la etapa de planeación (ver también gráfico 1), y se sustenta en el proceso de formulación y estructuración, ésta debe conservar una adecuada articulación con los otros instrumentos de planeación como son los programas y los

planes de desarrollo, que a su vez se nutren de las políticas públicas y disposiciones legales de las entidades en términos de competencias, por esto en la formulación y viabilización es clave incorporar y validar criterios de política pública, lo cual asegura la articulación entre la dimensión estratégica y la dimensión operativa del ciclo de inversión.

Es importante tener presente que una vez se tenga el proyecto formulado y estructurado, las diferentes dependencias o instancias de formulación se articulan con los bancos de programas y proyectos los cuales soportan a partir de ahí la dimensión operativa del ciclo de la inversión. Para determinar una correcta institucionalidad de los bancos territoriales se puede consultar el documento DNP (2017b). La ley 152 de 1994, determina la existencia de una red nacional de Bancos de Programas y Proyectos, que se vuelve operativa a partir de 2017 con la implementación del Banco Único de Proyectos, el cual consolida información de los proyectos de inversión que se encuentren en los Bancos de Proyectos de las entidades territoriales, así como aquellos incluidos en los dos bancos nacionales, aquel que corresponde a proyectos del Presupuesto General de la Nación y aquel que soporta los proyectos del Sistema General de Regalías.

Continuando con el proceso, los proyectos que superan el proceso de viabilidad, pasan a conformar un banco de inversiones posibles de llevar a cabo, y los que posteriormente surten el proceso de priorización constituyen el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) en la fase de programación de recursos.

Inicia la ejecución de la inversión, y con esta las acciones de control preventivo y correctivo frente a posibles desviaciones que se observen en el avance de la ejecución. Finalmente, el cierre del proyecto en su etapa de inversión es un punto clave que debe ser plenamente identificado para evitar ambigüedades en el control, así como en los pasos siguientes cuando se continua con la operación del mismo.

La información obtenida frente a la gestión y resultados del proyecto debe servir como base para retroalimentar el ciclo de la inversión, y conservar un proceso de mejora continua.



10 Responsables de la viabilidad de los proyectos

El capítulo III del decreto 2844 de 2010 definió los responsables de verificar los requisitos mínimos que debe contener un proyecto y en términos generales son las oficinas de planeación aquellas que en cada entidad del orden nacional tienen esta responsabilidad. Por su parte, el decreto 1949 de 2012 establece los responsables de esta función en el ámbito del Sistema General de Regalías siendo éstos las Secretarías de Planeación de las entidades que presentarán los proyectos para su viabilidad o el Departamento Nacional de Planeación si el proyecto está cofinanciado con recursos del Presupuesto General de la Nación (ambos decretos se encuentran compilados en el Decreto 1082 de 2015).

La viabilidad es el resultado final de un suceso de revisiones, y es otorgada por diferentes instancias según la fuente de financiación, que cumplen funciones equivalentes, así tenemos a las entidades cabeza de sector en el orden nacional junto con el Departamento Nacional de Planeación, a las secretarías (o dependencias) sectoriales en el orden territorial junto con las secretarías de planeación, y a los órganos colegiados de administración y decisión – OCAD para el caso específico de las asignaciones de regalías. En el orden territorial es responsabilidad de cada entidad definir estos procedimientos y se evidencia que no en todas las entidades existen normas que definan claramente los responsables y las actividades dentro de este proceso, por tal razón, se recomienda a las entidades territoriales adoptar a través de norma la identificación de roles y responsables de estas actividades. A continuación, se identifica cada uno de los responsables según la actividad y el nivel de gobierno.

Tabla 3. Responsables de cada actividad en el ciclo de un proyecto de inversión

Actividad	Orden nacional	Orden territorial
Formulación	Entidades públicas, y usualmente les corresponde a las dependencias misionales que se harán cargo del proyecto	Entidades o dependencias de la administración central, institutos descentralizados, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, organizaciones no gubernamentales o cívicas.



Actividad	Orden nacional	Orden territorial
		En el ámbito del SGR cualquier persona natural o jurídica
Verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos	Oficina de planeación de la entidad que pretende ser la ejecutora del proyecto	Dependencias de las entidades territoriales según sector o institutos descentralizados. En el SGR la secretaría de planeación de la entidad que respaldará el proyecto o Departamento Nacional de Planeación según la fuente de recursos de regalías con que se financie
Viabilización de proyectos y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión	Oficina de planeación o quien haga sus veces en el respectivo ministerio o departamento administrativo al cual se encuentra adscrita o vinculada la entidad que pretende ser ejecutora del proyecto. El proyecto queda registrado en el Banco una vez las Direcciones Técnicas del Departamento Nacional realicen el control posterior a la viabilidad	Dependencias de las entidades territoriales según sector o institutos descentralizados y Secretarías de Planeación. En el SGR, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD o Departamento Nacional de Planeación en el caso de proyectos que solicitan cofinanciación con recursos del Presupuesto General de la Nación

Fuente: Decreto 1082 de 2015, ABC de procedimiento y protocolos del banco de proyectos del municipio de Medellín, circulares sobre presentación y evaluación de proyectos en el Departamento de Cundinamarca. Se complementa con la consulta a funcionarios del orden nacional y territorial.



11 Flujograma de la viabilidad de proyectos de inversión pública

El proceso de la viabilidad de los proyectos se encuentra inmerso en la gestión pública nacional o territorial, y puede estandarizarse para definir criterios únicos y generales, sin embargo, es importante resaltar que pueden existir diferencias procedimentales, basadas en la autonomía de las entidades del orden nacional y territorial, sin que esto vaya en contravía de los planteamientos técnicos estandarizados.

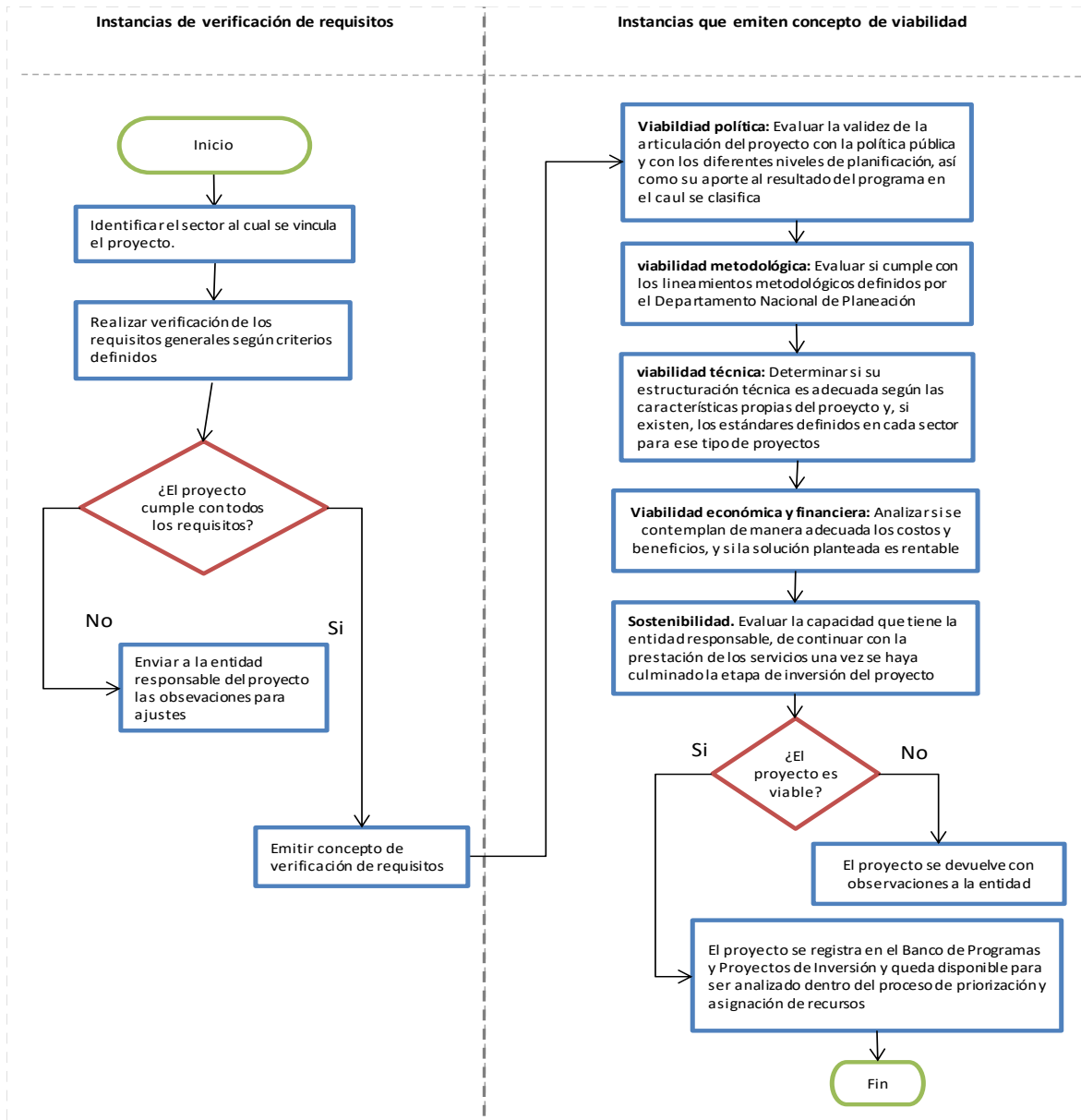
En este orden de ideas, es necesario plantear el escenario base sobre el cual se puede avanzar en el proceso de viabilización estándar de un proyecto de inversión, cumpliendo con los cuatro (4) tipos de viabilidad descritos en este documento.

Se debe resaltar que solo una entidad (o instancia) emite concepto de viabilidad, que dentro de la viabilidad estamos incluyendo el subproceso de verificación de requisitos como insumo para los tomadores de decisión que emiten concepto de viabilidad y que el proceso concluye de manera satisfactoria cuando el proyecto quede registrado como viable dentro del Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

En este marco, se plantea el siguiente flujo estándar para la viabilidad de un proyecto que se muestra en el gráfico 7. Es importante resaltar que el Banco Único de Proyectos de Inversión como plataforma soporta todo el flujo, cuando el proyecto se transfiere al Banco tiene el atributo de estar “Formulado para registrar” y una vez se le otorga viabilidad al proyecto, éste adquiere el estatus de “Registrado”.



Gráfico 7. Flujo estándar de viabilidad para proyectos de inversión pública



Fuente: elaboración propia DIFP -DNP

Este puede ser homologable a los procedimientos específicos según la fuente de financiación que esté soportando el proyecto. La viabilidad del proyecto de inversión es única, independiente de la fuente

de financiación que lo soporte, aunque ésta tenga definidos procedimientos particulares según el régimen presupuestal al que pertenezca.

Para el caso de proyectos cofinanciados se definen las siguientes prioridades para identificar el proceso a seguir con cada proyecto y poder asegurar que la viabilidad sea única:

Los proyectos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en cofinanciación con otro tipo de recursos, se les otorga viabilidad siguiendo los procedimientos específicos para proyectos del Presupuesto General de la Nación.

Para el caso particular de proyectos en el que la cofinanciación se tenga entre el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Regalías, se parte de la condición que los recursos del Presupuesto General de la Nación salen de un proyecto previamente viable. Por tal razón, en este caso el nuevo proyecto debe identificar el proyecto viable que de Presupuesto General de la Nación le entregará recursos. La viabilidad de este nuevo proyecto se debe analizar a la luz de los productos y metas establecidas en el proyecto que le apadrina desde el Presupuesto General de la Nación.

12 Recomendaciones

Las entidades territoriales deberán buscar aliados técnicos que les permitan validar los aspectos relacionados con la estructuración de proyectos, cuando en la misma entidad no exista quien pueda apoyar esta labor. Esto implica una fluida comunicación con el Banco de Programas y Proyectos, y las diferentes entidades del orden nacional que pueden ayudar con la conceptualización técnica de las inversiones, sin perjuicio de la autonomía territorial.

Las entidades del orden nacional y territorial deberán promover los procedimientos y las rutinas necesarias para garantizar los tiempos asociados a los procesos de viabilización de inversiones, entendiendo su rol dentro del ciclo de gestión pública de manera sistémica, de tal forma que sean claras las entradas y las salidas y lo valioso del proceso para otras entidades encargadas del ciclo de inversión.



Capacitación. La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación tiene a disposición de las personas vinculadas al ciclo de la inversión pública en las entidades tanto del orden nacional como territorial, cursos de capacitación que tienen como objetivo fortalecer las capacidades para gestionar los recursos de inversión a través de proyectos. Se recomienda acceder a estos cursos, para lo cual puede escribir al correo capacitadifp@dnpp.gov.co solicitando información.

Soporte técnico. Ante dudas frente a temas conceptuales, uso de herramientas o aspectos procedimentales al gestionar trámites, se recomienda solicitar soporte a las mesas de ayuda dispuestas para estos fines escribiendo a infosgr@dnpp.gov.co, suip@dnpp.gov.co, o comunicándose con los teléfonos en Bogotá 3815000 ext 1234, o desde el resto del país al 01 8000 1212 21

Proyectos tipo. La estandarización de información en iniciativas que son replicables en diversas partes del territorio nacional se ha llevado a cabo a través de proyectos tipo, lo cual pretende mejorar la calidad de la información incluida en los proyectos, así como la disminución de tiempo y costos en los procesos de formulación y estructuración; por tal razón, le recomendamos acceder a esta oferta la cual puede encontrar en <https://proyectostipo.dnpp.gov.co>

13 Anexos

1. Preguntas orientadoras para cada tipo de viabilidad
2. Requisitos técnicos generales. Nota: los requisitos técnicos sectoriales pueden consultarse en línea, les sugerimos revisarlos al momento de presentar su proyecto ya que se actualizan continuamente¹.

¹ Ingrese a www.dnpp.gov.co y de clic en la opción Programas. Se despliega un menú en el margen izquierdo, de clic en la punta de flecha de la opción “Inversiones y Finanzas Públicas” y elija la opción “Capacitación y Asistencia Técnica”. La información sobre requisitos se encuentra al final de la página.

14 Referencias

1. DNP (2017a) - Departamento Nacional de Planeación (2017) Guía de Formulación y Estructuración de Proyectos de Inversión.
2. DNP (2017b) - Bancos de proyectos Territoriales (2017)