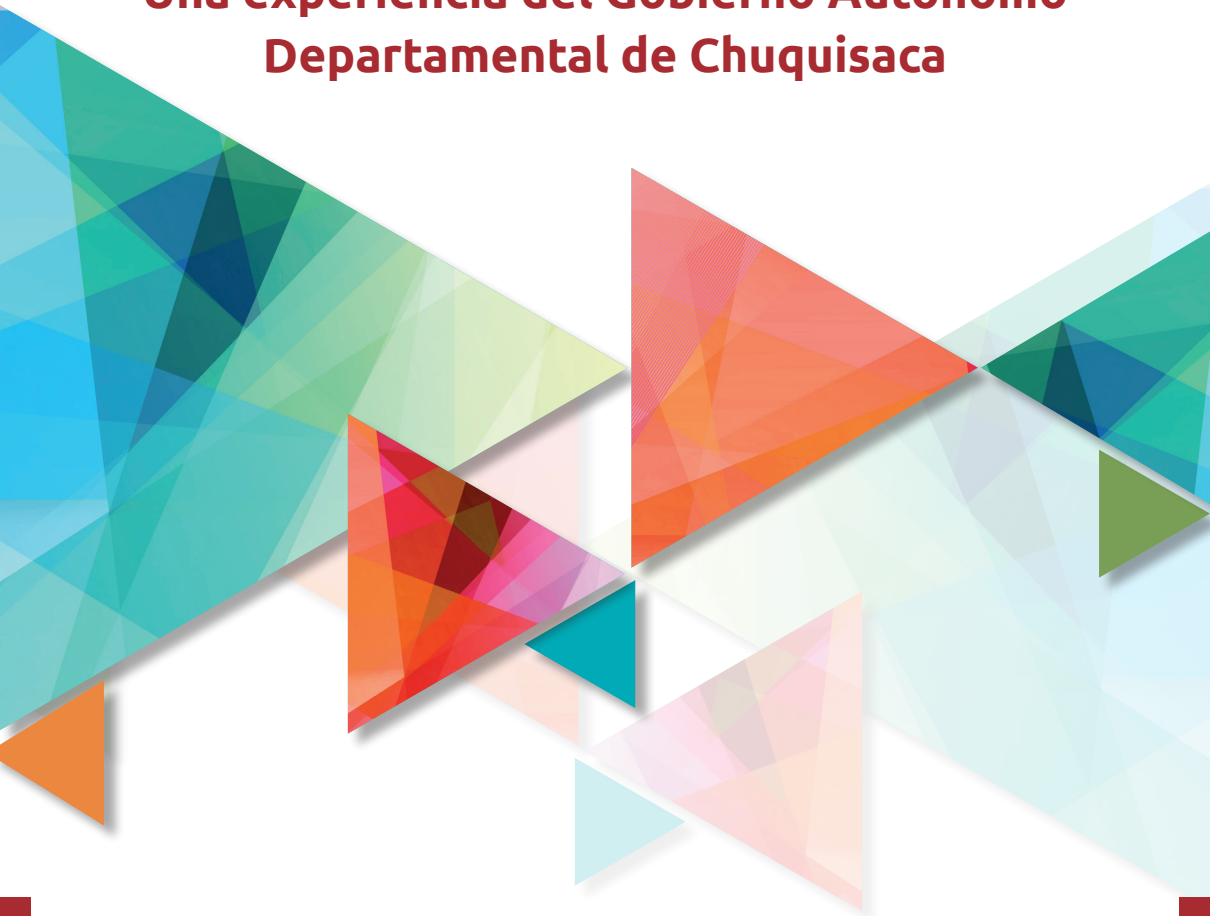


Evaluación y cierre de proyectos

Una experiencia del Gobierno Autónomo

Departamental de Chuquisaca



Implementada por:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa de Apoyo a la
Implementación del Régimen
Autonómico y Descentralización
(AIRAD)

Evaluación y cierre de proyectos
Una experiencia del Gobierno Autónomo
Departamental de Chuquisaca

Autor institucional:

Programa AIRAD de la GIZ

Edición, diseño y diagramación:

Comunicación (GIZ/AIRAD)

Esta publicación es apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización AIRAD.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

La Paz, Bolivia, julio 2019

Encuentre esta publicación en:



www.bivica.org

Contenido

Presentación	3
1. El cierre de proyectos de inversión: una tarea pendiente	5
2. ¿Qué es el cierre de proyectos?	7
3. ¿Por qué todo proyecto ejecutado debe tener un cierre?.....	7
4. ¿Cuándo y por qué se puede cerrar un proyecto?	8
5. ¿Cómo se cierra oficialmente un proyecto que ha concluido la etapa de inversión?	10
6. ¿Qué es necesario conocer para el cierre de proyectos?	11
7. Evaluación del proyecto, previo al cierre	11
8. Cierre	14
9. ¿Qué podemos aprender del cierre de proyectos de inversión pública?	16

Presentación

El cierre de proyectos es una tarea pendiente que debe ser institucionalizada en las Entidades Territoriales Autónomas – ETAs. La experiencia de cierre de un proyecto de inversión pública, desarrollada en el Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca se plasma en el presente documento. El objetivo es contribuir a las entidades públicas con insumos claros y prácticos para realizar el cierre de proyectos de inversión pública, cuando termina la fase de inversión.

Un aspecto a resaltar es que previo al cierre, se efectúa una evaluación, identificando los factores que facilitaron/dificultaron el logro de resultados, de esta manera se identifican las lecciones aprendidas que deben ser consideradas en la ejecución de futuros proyectos.

1. El cierre de proyectos de inversión: una tarea pendiente

La inversión pública es el motor impulsor del desarrollo del país. Las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) y el nivel central del Estado a través de la ejecución de proyectos proveen, entre otros, infraestructura y servicios básicos a la población y se constituyen en medidas específicas para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las y los bolivianos.

Sin duda, los proyectos de inversión son esenciales para la gestión pública. La forma en la que éstos se diseñan, ejecutan, evalúan y concluyen determina, en gran medida, el buen uso de los recursos públicos y la calidad de los bienes y servicios públicos que se ofrecen.

Este documento tiene el objetivo de brindar a las entidades públicas insumos claros y prácticos para institucionalizar un proceso estandarizado de cierre de proyectos. Es resultado de la experiencia concreta del Gobierno Autónomo Departamental – GAD de Chuquisaca que efectuó el cierre del proyecto “Mejoramiento del ganado camélido en Chuquisaca”. Su ejecución inició el 2013 y fue una respuesta a dos problemas identificados en los Gobiernos Autónomos Municipales – GAM de la zona de puna de las regiones de los Cintis y parte del centro de Chuquisaca: los bajos ingresos y la inseguridad alimentaria. La ejecución estuvo a cargo del GAD Chuquisaca, en coordinación con los GAM de San Lucas, Culpina, Camargo, Las Carreras, Icla y Tarvita.

El asesoramiento estuvo a cargo del Ministerio de la Presidencia, a través del Viceministerio de Autonomías y el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización – AIRAD, de la GIZ.

¿Qué es un proyecto de inversión pública?

En Bolivia, las normas básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública define los proyectos de inversión pública como “todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios, o producción de bienes”.

Todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público están consideradas en el marco de la inversión pública.

A través de estos proyectos, las entidades territoriales autónomas responden a necesidades y problemas concretos de la población.

2. ¿Qué es el cierre de proyectos?

El cierre integral de proyectos es el conjunto de acciones, procesos y procedimientos destinados a verificar el cumplimiento de los objetivos planificados, una vez concluida la fase de inversión. Es importante tomar en cuenta que el cierre incluye siempre una evaluación previa.

En la evaluación previa se identifican los factores que facilitaron y dificultaron el logro de resultados y las lecciones aprendidas. Esta información permite mejorar el diseño e implementación de futuros proyectos y la calidad de la inversión pública.

3. ¿Por qué todo proyecto ejecutado debe tener un cierre?

En muchas Entidades Territoriales Autónomas el cierre de proyectos es una tarea pendiente. Sin embargo, esta es una etapa esencial de los proyectos de inversión porque permite:

- ◆ Verificar el logro de los resultados (productos/metás) planteados en la fase de preinversión.
- ◆ Rendir cuentas sobre los recursos utilizados, promoviendo así una gestión pública transparente y responsable.
- ◆ Finalizar los contratos de bienes y servicios que hayan sido suscritos.
- ◆ Concluir la relación laboral con el personal a cargo del proyecto o reasignarlo.
- ◆ Verificar la disposición de bienes adquiridos durante la ejecución del proyecto.

- ◆ Emitir el dictamen de cierre de proyectos en el Sistema de Información Sobre Inversión – SISIN y dar de baja el código asignado, con la certeza de que se evaluó el proyecto en sus aspectos técnicos, financiero y legal.
- ◆ Identificar los factores que contribuyeron u obstaculizaron el logro de resultados y sistematizar lecciones aprendidas, fomentando la gestión del conocimiento en las administraciones públicas.
- ◆ Un proyecto que ha sido cerrado adecuadamente, a futuro es posible evaluar sus efectos e impactos alcanzados después de un periodo de operación del proyecto.

La fase de operación es aquella en la que el proyecto adquiere su realización objetiva, es decir, la unidad productiva instalada, la carretera u otra empieza a generar servicios para la población, a fin de cumplir el objetivo y solucionar el problema.

4. ¿Cuándo y por qué se puede cerrar un proyecto?

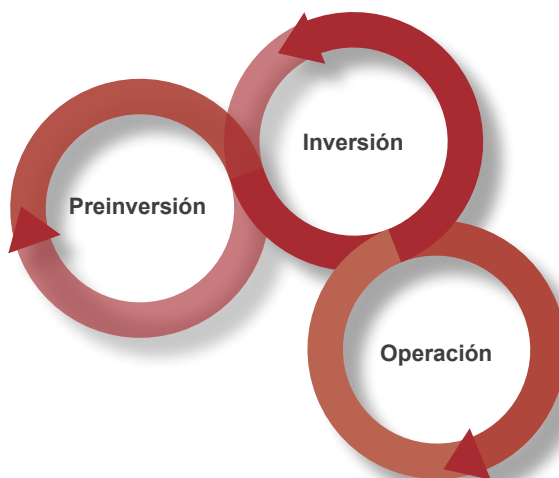
a) En la etapa de preinversión

Un proyecto que se encuentra en etapa de preinversión puede ser cerrado cuando los resultados del estudio de preinversión indican que el proyecto no es viable, o cuando éste no cuenta con los recursos financieros suficientes para implementarlo.

b) Inversión

Un proyecto se cierra cuando ha sido implementado y ha cumplido con la fase de inversión. Esto marca el inicio de la fase de operación.

Imagen 1. Ciclo de vida de los proyectos de inversión



La experiencia chuquisaqueña

En 2013, el Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca inició la ejecución del proyecto de inversión pública en desarrollo productivo orientado a promover y mejorar la crianza del ganado camélido en calidad (genéticamente y en mejores condiciones de sanidad y alimentación) y cantidad (mayor número de cabezas) para las y los beneficiarios. Este proyecto daba respuesta a dos problemas identificados por la Gobernación y por varios gobiernos municipales: los bajos ingresos de las y los productores agropecuarios y la inseguridad alimentaria. Su ejecución estuvo a cargo del GAD de Chuquisaca, en coordinación con los GAM de San Lucas, Culpina, Camargo, Las Carreras, Icla y Tarvita.

Luego de cinco años, en diciembre de 2018, el proyecto había finalizado todas sus actividades. Pero ¿había concluido realmente el proyecto? No; aún debía cumplirse con dos pasos finales esenciales, en el marco del cierre integral de proyectos:

- ◆ La evaluación de los resultados en función a las metas establecidas en la fase de preinversión (en este caso: N° de productores capacitados, N° de ganado camélido entregado, entre otros)
- ◆ La finalización oficial de la fase de inversión a través del cierre técnico, financiero y legal.

5. ¿Cómo se cierra oficialmente un proyecto que ha concluido la etapa de inversión?

Para el cierre oficial de un proyecto existen dos documentos importantes:

- a. **Informe de cierre del proyecto:** elaborado por el o la coordinadora o responsable del proyecto y aprobado por la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE). Este informe incluye tres componentes:
 - ◆ **Cierre Técnico:** Establece el logro de objetivos, expresado en resultados cuantitativos y/o cualitativos por componente, respecto a lo programado. En el caso de un proyecto de desarrollo productivo esta información incluye, por ejemplo: el número de semovientes (vacas, camélidos y otros) entregados a las familias beneficiarias respecto al número de ganado programado.
 - ◆ **Cierre Financiero:** Establece la ejecución de recursos con relación al presupuesto programado comprometido.
 - ◆ **Cierre legal:** Incluye, entre otros, el detalle del cumplimiento de los contratos con proveedores, contrapartes y socios, así como enmiendas realizadas, demoras en la entrega y, en caso extremo, penalidades impuestas por incumplimiento. Asimismo, debe detallar el traspaso de los activos adquiridos por el proyecto a las instancias que correspondan. Este cierre debe ser realizado por el área jurídica del proyecto.

- b. **Dictamen de cierre de parte del Sistema de Información sobre Inversiones en Bolivia – SISIN:** la persona responsable de la institución, en base al informe aprobado por la MAE, reporta el cierre en el SISIN, con el dictamen emitido por esta instancia se oficializa el cierre del proyecto.

6. ¿Qué es necesario conocer para el cierre de proyectos?

El proceso de cierre de un proyecto se inicia con una evaluación de los resultados planteados en la preinversión. Es fundamental que la o el servidor público o el personal contratado que evalúa el proyecto, así como el personal responsable del cierre, conozcan el ciclo de vida de un proyecto de inversión pública y la normativa relativa al tema:

- ◆ Normas Básicas de Inversión Pública
- ◆ Reglamento Básico de Preinversión
- ◆ Otros Reglamentos emitidos o complementarios, que pueden ser puestos en vigencia, por el órgano rector (Ministerio de Planificación del Desarrollo)

7. Evaluación del proyecto, previo al cierre

Los siguientes tres cuadros describen los elementos técnicos, financieros y legales que deben evaluarse previo al cierre de todo proyecto de inversión pública:

Cuadro 1. Elementos de evaluación para el cierre técnico

Elementos de evaluación	Objeto (qué se evalúa)	Responsable
a) Grado de cumplimiento de los componentes del proyecto	Se evalúan productos/metapas programados en la preinversión, respecto a lo ejecutado en la fase de inversión como, por ejemplo: ◆ Infraestructura ◆ Equipamiento ◆ Capacitación ◆ Insumos ◆ Semovientes (ganado vacuno, ovino u otros) ◆ Medidas de prevención y gestión de riesgo ◆ Organización del proyecto ◆ Otros factores que dependen del tipo de proyecto	Jefe(a) de unidad (coordinador/a) general) y equipo técnico
b) Identificación de cambios en componentes/ acciones para cumplir las metas/ productos.	Se analizan las justificaciones de los cambios en los componentes del proyecto, es decir: ◆ Reformulaciones técnicas a los proyectos en sus componentes ◆ Enmiendas en las cláusulas de los convenios de financiamiento	Jefe/a de unidad (coordinador/a) general) y equipo técnico
c) Grado de cumplimiento de todos los convenios suscritos, por ejemplo, entre el GAD y GAM (esta información también es parte del informe de cierre legal)	Se evalúa el cumplimiento de todos los convenios suscritos, incluyendo las enmiendas, en relación al: ◆ Financiamiento comprometido. ◆ Otras acciones señaladas en el convenio.	Jefe/a de unidad (coordinador/a) general) y equipo técnico
d) Documentación de respaldo del informe de cierre técnico	Se realiza una recopilación de información relevante que formará parte del informe de cierre: ◆ Memorias de cálculo ◆ Especificaciones técnicas de los insumos adquiridos ◆ Registro fotográfico ◆ Actas de recepción de bienes, herramientas, semovientes, vacunas y otros (productos/metapas).	Jefe/a de unidad (coordinador/a) general) y equipo técnico

Cuadro 2. Elementos de evaluación para el cierre financiero

Elementos de evaluación	Objeto (qué se evalúa)	Responsable
a) Nivel de ejecución presupuestaria	Se compara el presupuesto ejecutado vs. el presupuesto programado. ◆ Reportes anuales del Sistema de Gestión Pública - SIGEP sobre ejecución presupuestaria	Jefe/a de unidad (coordinador/a general) y equipo técnico
b) Seguimiento a las auditorías financieras	Seguimiento a informes de las auditorías financieras del proyecto, observaciones y recomendaciones emitidas: ◆ Respuestas de las unidades coordinadoras del proyecto a observaciones de las auditorías financieras practicadas. ◆ Cumplimiento de plazos para responder a las observaciones y recomendaciones. ◆ Seguimiento a la implementación de las recomendaciones.	Jefe/a de unidad (coordinador/a general) y equipo técnico
c) Disposición de los activos fijos adquiridos por el proyecto	La elaboración de: ◆ Actas de entrega de los activos fijos adquiridos con el proyecto	Jefe/a de unidad (coordinador/a general) y equipo técnico
d) Inventarios de las adquisiciones realizadas con el proyecto	Los inventarios de los activos adquiridos deben contar con: ◆ Detalle de los productos por componentes	Jefe/a de unidad (coordinador/a general) y equipo técnico

**Cuadro 3. Elementos de evaluación
para el cierre legal**

Elementos de evaluación	Objeto (qué se evalúa)	Responsable
a) Grado de cumplimiento de convenios suscritos, por ejemplo, entre GAD y GAM (información relevante para informe de cierre técnico)	Se evalúa el cumplimiento de todos los convenios suscritos, incluyendo las enmiendas, en relación al: ◆ Financiamiento comprometido. ◆ Otras acciones señaladas en el convenio.	Jefe/a de unidad (coordinador/a general), equipo técnico y Director/a) Jurídico
b) Informe de las contrataciones realizadas con el proyecto	Todas las contrataciones realizadas. En el caso de un proyecto de desarrollo productivo se incluyen, por tanto: ◆ Infraestructura ◆ Semovientes ◆ Herramientas ◆ Semillas ◆ Otros	Director/a jurídico y funcionarios/as a cargo de las contrataciones
c) Informe sobre la disposición de activos.	La distribución de los activos del proyecto, incluyendo: ◆ Equipamiento ◆ Otros	Director/a jurídico y funcionarios/as a cargo de disposición de activos.

8. Cierre

Los siguientes cuadros identifican la información necesaria para realizar el cierre de un proyecto de inversión pública:

Cuadro 4. Información para el cierre técnico

Información	Documentos/reportes	Observaciones
Técnica	◆ Estudio de Diseño Técnico de Preinversión -EDTP ◆ Informes de ejecución anual de todo el periodo de duración del proyecto	Considerar otra información relevante como: rediseño del estudio y documentos de otras dependencias de la entidad, involucradas en la ejecución

Cuadro 5. Información para el cierre financiero

Información	Documentos/reportes	Observaciones
Financiera	◆ Reportes del SIGEP de la ejecución presupuestaria del proyecto de las diferentes gestiones. ◆ Detalle de reformulaciones presupuestarias ◆ Detalle de las inversiones realizadas por componente	El dato financiero computable es del SIGEP, ya que pueden presentarse deficiencias en la información del proyecto. Para el efecto, se debe recurrir a la Secretaría de Economía y Finanzas Públicas para conciliar la información.

Cuadro 6. Información de respaldo

Información	Documentos/reportes	Observaciones
De respaldo	◆ Convenios subsidiarios (en caso de existir) ◆ Actas de recepción definitiva de insumos, semovientes, equipos y materiales entregados ◆ Fotografías del proyecto ◆ Especificaciones técnicas de las adquisiciones (semovientes, semillas, equipos y otros). Estos documentos son útiles para el informe legal, para verificar si el requerimiento fue atendido de acuerdo a especificaciones.	Los respaldos deben ser originales.

¿Qué herramientas son útiles durante el cierre de proyectos?

Dos herramientas pueden ayudar a los gobiernos autónomos a estandarizar la evaluación y cierre de proyectos de inversión:

- ◆ Un reglamento de cierre de proyectos elaborado por la entidad ejecutora.
- ◆ Flujogramas de procedimientos que definan claramente los pasos a seguir para el cierre técnico, financiero y legal.

9. ¿Qué podemos aprender del cierre de proyectos de inversión pública?

La evaluación y cierre de proyectos de inversión es un momento clave de la gestión pública. Además de cumplir con los requerimientos establecidos por la normativa nacional, deja importantes aprendizajes para que las instituciones mejoren la gestión de proyectos de inversión pública.

Luego de concluir formalmente un proyecto de desarrollo productivo, servidoras y servidores públicos del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca, identificaron las siguientes lecciones aprendidas:

- ◆ Todo proyecto diseñado debe tener una matriz del marco lógico, en el que se establezcan metas claras e indicadores bien formulados, lo que posibilitará la evaluación de resultados.
- ◆ Contar con procedimientos estandarizados e institucionalizados para el cierre de proyectos de inversión pública e implementarlos en la práctica.

- ◆ Si la inversión pública involucra a otras instancias públicas o privadas, es importante ratificar el financiamiento u otro tipo de aporte comprometido por la contraparte, a fin de que garantizar la ejecución de todas las actividades del proyecto. Las ETA u otras instituciones públicas, debido a muchas circunstancias, entre ellas la reducción de recursos, dejan de priorizar el financiamiento de algunos proyectos.
- ◆ Es fundamental la suscripción de convenios intergubernativos, incluyendo en los mismos los débitos automáticos respecto al financiamiento comprometido, a fin de garantizar la implementación del proyecto y el logro de resultados.
- ◆ En el caso de proyectos de desarrollo productivo, el componente de capacitación y asistencia técnica tiene una gran importancia: estas medidas generan sostenibilidad durante la operación del proyecto.
- ◆ Los proyectos que benefician a organizaciones o familias deberían incluir actividades a ser ejecutadas con aportes de los/las beneficiarios/as. Las cosas que cuestan se valoran y preservan (sostenibilidad).
- ◆ Con el cierre de proyectos se genera información actualizada sobre los logros alcanzados y las dificultades que se tuvieron en la fase inversión. Esta información contribuye a la toma de decisiones, a mejorar la planificación estratégica, el diseño y ejecución de los proyectos de inversión subsecuentes.

**Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

Sede de la GIZ

Bonn y Eschborn
Friedrich-Ebert-Allee 36+40
53113 Bonn
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Agencia GIZ en Bolivia

Calacoto, Avenida Julio C. Patiño N° 1178
(entre calles 17 y 18)
Casilla 11400
La Paz - Bolivia
T +591(2)277 1380
F +591(2)211 7462
E info@giz.de
I www.giz.de/en/worldwide/389.html

Encuentre esta publicación en:



www.bivica.org